

### **BAB III**

## **POLITIK INCREMENTALISM DALAM KEBIJAKAN PEMERINTAH AMERIKA SERIKAT**

Dalam bab ini akan dijelaskan siapa saja aktor-aktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan di Amerika Serikat, bagaimana politik *incrementalism* di Amerika Serikat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan Kamp Tahanan Guantanamo, dan mengapa politik *incrementalism* itu dibiarkan terjadi.

#### **A. Aktor-Aktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan**

Sebelum membahas mengenai politik incremental yang terjadi di AS, perlu diketahui aktor-aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan mengenai Kamp Tahanan Guantanamo. Aktor utama dan yang paling penting adalah Presiden AS Barack Obama. Sejak 2009, Obama berjanji akan menutup penjara di Guantanamo sebagai Presiden untuk mengembalikan nama baik Amerika Serikat.

Dari yang sudah disampaikan sebelumnya, terlihat bahwa kebijakan yang paling menghalangi Presiden Obama dalam usahanya untuk memindahkan tahanan dari Guantanamo adalah birokrasi yang diatur dalam National Defense Authorization Act (NDAA) yang mengatur anggaran bagi angkatan bersenjata Amerika Serikat setiap tahun.

Tujuan utama Presiden Obama adalah memindahkan tahanan yang belum mendapatkan vonis pengadilan atau dinilai terlalu berbahaya untuk dilepaskan ke penjara lain agar Guantanamo yang mendapatkan predikat buruk sebagai tempat penyiksaan bisa ditutup untuk selamanya. Walaupun Obama dapat meloloskan undang-undang yang mengubah sistem peradilan yang dipakai di Guantanamo, seperti dengan Military Commissions Act 2009, jika Kongres menghalangi pelepasan atau pemindahan tahanan dengan peraturan-peraturan yang dipersulit, fasilitas penahanan di Guantanamo tidak bisa dikosongkan.

Untuk mengesahkan NDAA, undang-undang ini membutuhkan persetujuan dari Kongres AS yang terdiri atas House of Representatives (DPR) dan Senat. Senate Armed Services Committee (SASC) adalah komisi di Senat yang bertanggung jawab untuk mengawasi undang-undang yang berkaitan dengan pertahanan negara dan angkatan bersenjata AS. SASC akan melakukan peninjauan dengan investigasi atau dengar pendapat, kemudian membuat laporan untuk tiap undang-undang yang masuk dan memberikan rekomendasi kepada Kongres mengenai RUU mana saja yang dianggap layak menjadi undang-undang. Komisi boleh menyetujui, merevisi, menolak, atau mengabaikan segala tindakan yang berkenaan dengan RUU tersebut. Hampir mustahil sebuah RUU bisa sampai ke DPR atau Senat tanpa lebih dulu mendapat persetujuan komisi. Anggota Senate Armed Services Committee saat ini terdiri atas 14 orang senator dari mayoritas, Partai Republik dan 12 orang Senator dari minoritas yaitu Partai Demokrat.

Setelah rancangan undang-undang tersebut melewati DPR melalui House Armed Service Committee yang memiliki tujuan sama, kedua komisi mengadakan

konferensi untuk menyatukan versi undang-undang yang diajukan oleh DPR dengan versi undang-undang yang diajukan oleh Senat. Konferensi ini akan menyempurnakan RUU tersebut agar memuaskan kedua belah pihak, kemudian undang-undang yang disetujui diajukan ke sidang DPR dan Senat untuk diskusi terakhir dan pengambilan suara. Jika lolos, maka RUU akan diserahkan kepada presiden untuk ditandatangani. Biasanya, Senat akan memutuskan dengan voting apakah rancangan undang-undang itu bisa diterima atau tidak. Persetujuan senat ini memerlukan minimal dua pertiga suara dari total anggota. Partai yang menjadi mayoritas di Kongres adalah Partai Republik. Saat ini, House of Representatives beranggotakan 246 orang dari Partai Republik, dan 188 orang dari Partai Demokrat, sementara Senat terdiri dari 54 orang dari Partai Republik, 44 orang dari Partai Demokrat, dan 2 orang anggota independen (Civic Impulse, LLC, 2015).

Untuk meloloskan atau menolak NDAA diperlukan mayoritas suara di Kongres, padahal, Partai Republik sebagai partai mayoritas menentang keras rencana Obama untuk memindahkan tahanan dari Kamp Tahanan Guantanamo ke wilayah lain di AS dan ke beberapa negara berisiko tinggi di antaranya karena alasan keamanan. Kamp Tahanan di Guantanamo disebut sebagai tempat paling aman untuk menampung tahanan karena sangat kecil ada risiko mereka dapat melarikan diri dan menjadi residivis dengan melanjutkan kembali aktivitas terorismenya.

Ted Cruz, senator anggota SASC dari Partai Republik, menyatakan bahwa dengan pengorbanan militer AS untuk menangkap teroris di Guantanamo, melepaskan mereka (ke negara lain) begitu saja adalah sangat berbahaya (Everett,

2014). Senator Kelly Ayotte dan Senator Charles Grassley memiliki pendapat serupa. Senator Ayotte meminta jaminan dari pemerintah bahwa para tahanan tidak akan kembali menjadi teroris yang memerangi AS dan sekutunya sebelum memindahkan mereka dari Guantanamo. Sementara itu, Senator Charles Grassley mempercayai bahwa satu dari lima orang tahanan yang dilepaskan sudah kembali ke medan perang dan satu dari sepuluh tahanan dicurigai melakukan hal yang sama (Bravin, 2015). Penolakan anggota partai mayoritas ini berarti sangat sulit bagi Obama untuk membuat Senat berpihak kepadanya.

Dalam Partai Demokrat sendiri, tidak semuanya setuju untuk mengesampingkan NDAA demi menutup Guantanamo. Walaupun anggota Partai Demokrat tidak sekuat Partai Republik dalam menentang isu ini, namun banyak dari mereka yang memilih untuk mendukung NDAA walaupun harus mengorbankan agenda Obama untuk menutup Guantanamo karena isi NDAA yang membahas mengenai Guantanamo memang hanya sebanyak kurang dari satu persen dari keseluruhan isi NDAA yang mengatur kebutuhan Departemen Pertahanan AS.

Dukungan anggota Partai Demokrat terhadap NDAA terlihat jelas dari voting yang dilakukan SASC untuk NDAA 2016 pada bulan Mei 2015. Hasil voting yang mendukung NDAA berjumlah 22 suara setuju melawan 4 suara tidak setuju (Wong, 2015). Voting selanjutnya yang diikuti oleh seluruh anggota Senat menghasilkan 71 suara setuju dan 25 tidak setuju (Riechmann, 2015). Kemudian di bulan Oktober, versi akhir NDAA yang sudah melalui persetujuan bersama Senat-DPR mendapatkan 70 suara setuju dan 27 suara tidak setuju dalam voting Senat

(McAuliff, 2015), dengan 20 anggota senat dari Partai Demokrat yang mendukung UU tersebut.

Anggota Partai Demokrat yang mendukung NDAA kebanyakan meminta rencana yang lebih jelas dari Obama sebelum mereka bisa mendukungnya seratus persen. Senator Chris Coons, misalnya, beranggapan bahwa NDAA adalah undang-undang yang dibutuhkan untuk memastikan tentara Amerika Serikat mendapatkan apa yang mereka butuhkan untuk melindungi dan membela kepentingan AS di seluruh dunia (Schulberg, 2015).

Menteri Pertahanan yang baru ditunjuk Obama, Ashton Carter, juga memiliki wewenang yang besar dalam masalah ini. Namun, beberapa kali Carter dinilai terlalu lambat dalam mengatur pemindahan tahanan yang sudah digolongkan sebagai *low risk* untuk ditransfer ke negara lain (Shinkman, 2015). Banyaknya syarat-syarat yang diperlukan untuk mengatur pemindahan tiap-tiap individu (di antaranya laporan yang mendetail kepada kongres dan jeda waktu tunggu hingga 30 hari), juga memperlambat proses transfer tahanan.

Beberapa ahli, seperti mantan Penasihat Gedung Putih, Gregory B. Craig, dan mantan Utusan Khusus untuk Penutupan Guantanamo, Cliff Sloan, yakin bahwa Obama dapat menggunakan kewenangannya untuk melewati Kongres karena larangan legislatif dalam pemindahan tahanan ke AS adalah pelanggaran terhadap pemisahan kekuasaan dan tidak sesuai dengan Konstitusi AS. Mereka berpendapat bahwa keputusan untuk memilih tempat penahanan tawanan adalah hak penilaian Presiden sebagai Commander in Chief, setara dengan keputusan-

keputusan militer lain, seperti keputusan yang diambil untuk mengatur penempatan tentara dan penggunaan peralatan perang (Schulberg, 2015).

## **B. Politik Incremental Kamp Tahanan Guantanamo**

Pembuatan keputusan dalam politik *incremental* adalah pembuatan keputusan melalui langkah-langkah kecil untuk menyelesaikan masalah tertentu dan bukannya membuat rencana perubahan secara menyeluruh. Hal ini disebabkan karena adanya kebutuhan untuk berkompromi. Hal ini terjadi karena tiap aktor memiliki bermacam-macam kepentingan yang diprioritaskan dan konsep yang berbeda-beda mengenai kepentingan publik (Hayes, 2007).

Politik *incremental* dalam kebijakan pemerintah Amerika Serikat yang berkaitan dengan Kamp Tahanan Guantanamo terjadi di dalam proses pembuatan undang-undang anggaran belanja Departemen Pertahanan atau NDAA, terutama dalam periode tahun anggaran 2010-2015 mengenai pemindahan tahanan ke Amerika Serikat dan mengenai transfer tahanan ke negara lain. Aktor-aktor yang terlibat, yaitu anggota Kongres yang terdiri dari Partai Demokrat pendukung Obama dan Partai Republik, oposisi yang menguasai DPR dan Senat, masing-masing memiliki kepentingan yang berbeda untuk menghantarkan suara pemilih mereka masing-masing. Partai Demokrat lebih progresif, tertarik untuk membela persoalan kesejahteraan rakyat, persoalan-persoalan hak asasi manusia dan hak perempuan; sementara Partai Republik dikenal konservatif, setia pada nilai-nilai tradisional kristiani serta sulit untuk menerima hal baru (Layman, 2001).

Menurut Amitai Etzioni, *incrementalism* juga dipengaruhi oleh keputusan-keputusan fundamental yang mengatur arah utama dari sebuah kebijakan (Hill, 2005). Dalam kasus ini, keputusan fundamental tersebut adalah *Section* 1041 dari NDAA tahun anggaran 2010 mengenai dana untuk pemindahan tahanan dari Guantanamo ke AS. Entri ini belum pernah ada di anggaran tahun-tahun sebelumnya. Keputusan Kongres untuk menambahkan *section* tersebut pada waktu itu dipengaruhi oleh rencana persidangan teroris yang bertanggung jawab atas serangan 9/11, Khalid Sheikh Mohammed dan empat orang rekannya, di Pengadilan Distrik AS untuk Distrik Selatan New York, dan rencana Presiden Obama untuk mengubah penjara berkeamanan maksimum di Illinois sebagai penjara pengganti Kamp Tahanan Guantanamo.

Rencana untuk membawa sekelompok teroris ke wilayah yang sangat strategis di daratan Amerika Serikat dipandang oleh mayoritas masyarakat sebagai ancaman bagi keamanan negara AS, karenanya Kongres menyusun peraturan ketat mengenai transfer tahanan ke AS agar hal tersebut tidak sampai terjadi. Pemindahan tahanan ke penjara di dalam wilayah Amerika Serikat ditakutkan akan membuat AS sebagai sasaran baru bagi kebencian teroris. Belum lagi ancaman yang terjadi jika teroris tersebut berhasil lolos dari penjara. Pilihan yang paling aman adalah membiarkan Guantanamo tetap beroperasi walaupun melanggar hak asasi tahanan di dalamnya.

Sebagai partai pendukung, Partai Demokrat cenderung mendukung kebijakan Presiden Obama, sedangkan Partai Republik cenderung menolaknya. Kedua partai berkepentingan untuk menjaga kepentingan pemilih mereka agar mereka tidak

berpindah suara di pemilu selanjutnya. Alasan dari anggota Partai Demokrat yang belum mendukung Obama adalah karena presiden belum memiliki rencana yang jelas mengenai pemindahan serta hak hukum yang dimiliki tahanan. Alasan yang sama juga dikemukakan oleh anggota Partai Republik yang ingin mendukung Obama namun masih menunggu rencana yang lebih matang seperti Senator John McCain yang menjadi Chairman of Senate Armed Services Committee. Bagi anggota Partai Republik seperti Senator Jeff Sessions, pemindahan tahanan ke AS akan memberikan mereka hak yang sama dalam pengadilan federal sebagaimana hak yang dimiliki oleh warga sipil Amerika, dan hal ini tidak boleh dibiarkan (Welna, 2015).

Pendapat senator-senator dari Partai Republik tentunya bertentangan dengan pendapat Presiden Obama bahwa pemberian hak hukum yang setara dengan hak warga AS pada tahanan Guantanamo adalah hal yang wajar karena mereka berada di yurisdiksi AS. Karenanya, Obama mendukung penggunaan pengadilan federal di Amerika Serikat untuk mengadili tahanan serta pengosongan Kamp Tahanan Guantanamo yang terbukti melanggar hak asasi manusia. Namun demikian, Obama belum dapat memberikan rencana yang dapat dibenarkan oleh Kongres.

Dengan terbatasnya waktu yang dimiliki untuk menuntaskan berbagai permasalahan yang ada (bisa diingat bahwa NDAA mengatur anggaran untuk keseluruhan militer AS dan juga berpengaruh pada anggaran tahunan AS), solusi bagi pembuat kebijakan adalah untuk membatasi fokus mereka pada perubahan kebijakan *incremental*. Hayes (2007), menyatakan bahwa pembatasan perhatian



pada proposal-proposal yang sedikit berbeda dari kebijakan sebelumnya dapat dibenarkan dengan beberapa alasan. Yang pertama, rancangan undang-undang dengan perubahan kebijakan yang substansial hampir tidak mungkin teratifikasi. Sebagian besar kebijakan yang sudah berakar akan memiliki dukungan konstituen yang kuat untuk melawan perubahan signifikan dalam kebijakan tersebut. Karena kekalahan dapat dipastikan, maka hal ini akan dihindari agar tidak menjadi pemborosan waktu.

Alasan kedua, pembuat kebijakan telah memiliki pengalaman dan informasi yang didasarkan dari kebijakan yang ada sehingga untuk mengganti kebijakan tersebut berarti membuang informasi yang dimiliki dan memulai dari nol lagi. Alasan pembenaran yang terakhir adalah karena pemusatan perhatian pada alternatif kebijakan incremental merupakan cara yang lebih efisien untuk mengumpulkan pengetahuan yang dapat diandalkan. Sesuai dengan metode ilmiah, perubahan incremental dapat dilihat untuk menentukan apakah perubahan di satu kebijakan memiliki hasil yang diinginkan karena tidak ada perubahan dalam berbagai kebijakan lain dalam waktu yang sama.

Lindblom menegaskan adanya tendensi pada pembuat kebijakan untuk memusatkan pada satu solusi setelah mereka mempersempit perbedaan yang mereka miliki melalui akumulasi pengalaman yang berangsur-angsur (Hayes, 2007). Yang diharapkan adalah penyelesaian masalah ketika tidak lagi ada suara publik yang menyatakan ketidakpuasan mengenai kebijakan tersebut.

Dalam kebijakan mengenai penutupan penjara Guantanamo serta pemindahan tahanan ke AS, Kongres dan Presiden belum mencapai kata sepakat,

karenanya yang terbaik yang dapat mereka lakukan adalah kompromi dalam persoalan transfer tahanan dari Guantanamo ke negara lain. Dengan perlahan-lahan melonggarkan birokrasi yang diperlukan, Kongres dapat memantau dan mengatur proses transfer serta menunjukkan itikad AS untuk menyelesaikan persoalan HAM di Guantanamo sambil menunjukkan pada pemilih mereka bahwa mereka berkeinginan untuk menjaga Amerika tetap aman dari serangan teroris. Sementara Presiden Obama dapat memanfaatkan kelonggaran tersebut sebagai strategi untuk sedikit demi sedikit mengosongkan Kamp Tahanan Guantanamo dengan tujuan untuk menutup fasilitas itu di kemudian hari.

Hasil incrementalism dalam kebijakan AS mengenai pemindahan tahanan dari Guantanamo terlihat dalam perubahan-perubahan kecil yang diaplikasikan dalam undang-undang sebagai berikut:

NDAA untuk tahun anggaran	Mengenai penggunaan dana untuk memindahkan tahanan dari Guantanamo ke wilayah lain di bawah kekuasaan AS	Mengenai pemindahan tahanan dari Guantanamo ke negara selain Amerika Serikat
2010	Departemen Pertahanan tidak boleh menggunakan dana untuk pemindahan tahanan ke AS. Transfer harus menunggu sampai Presiden mengirimkan pemberitahuan ke Kongres minimal 45 hari sebelumnya dengan rencana yang terperinci mengenai risiko, lokasi, biaya, dan memerlukan sertifikasi dari	Tidak ada

	jaksa agung serta konsultasi dengan Gubernur negara bagian tempat tujuan transfer.	
2011	Tidak boleh menggunakan dana untuk transfer atau melepaskan tahanan ke AS. Tidak boleh menggunakan dana untuk membangun atau mengubah fasilitas penahanan di AS untuk menampung tahanan dari Guantanamo.	Menteri Pertahanan harus mengirimkan pemberitahuan ke Kongres untuk mendapatkan persetujuan minimal 30 hari sebelumnya, kecuali diperintahkan oleh Pengadilan. Membutuhkan sertifikasi dari Menhan dan persetujuan Menlu bahwa negara tujuan bukan pendukung organisasi teroris, memiliki fasilitas penahanan yang terkontrol oleh pemerintahnya, tidak terancam keamanannya, mau bekerja sama dengan AS, dan dapat menjamin keamanan AS. Negara lain tersebut tidak boleh lagi menjadi tujuan transfer jika terbukti ada mantan tahanan Guantanamo yang kembali terlibat terorisme di sana.
2012	Sama dengan tahun sebelumnya.	Sama dengan tahun sebelumnya, ditambah dengan syarat konsultasi dengan Director of National Intelligence.
2013	Sama dengan tahun sebelumnya.	Sama dengan tahun sebelumnya, tetapi Menhan diperbolehkan

		membuat perkecualian dari syarat-syarat yang disebutkan jika mengajukan laporan kepada Kongres 30 hari sebelumnya.
2014	Sama dengan tahun sebelumnya.	Menhan berhak mengizinkan transfer bagi individu yang diputuskan tidak lagi berbahaya oleh Gugus Tugas Guantanamo dan telah diputuskan oleh tribunal atau pengadilan AS dengan mempertimbangkan karakter tahanan. Laporan yang lebih detail harus disampaikan kepada Kongres 30 hari sebelumnya.
2015	Sama dengan tahun sebelumnya.	Sama dengan tahun sebelumnya.
2016 (masih berupa RUU)	Sama dengan tahun sebelumnya.	Tidak diizinkan transfer ke negara Syria, Somalia, Libya, dan Yaman. Persyaratan lain sama dengan tahun sebelumnya.

*Tabel 1: Perbandingan isi NDAA mengenai transfer tahanan (Dari berbagai sumber).*

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa tidak ada perubahan besar yang terjadi dalam undang-undang yang dikeluarkan oleh Kongres. Perubahan kecil yang terjadi, seperti jangka waktu pemberitahuan, permintaan laporan tambahan, atau tambahan persyaratan mengenai negara pihak ketiga, merupakan hasil adaptasi bersama yang berhubungan dengan perkembangan terbaru seperti kondisi keamanan internasional, ada atau tidaknya serangan teroris dari negara tertentu, ancaman dari ISIL, dan lain sebagainya. Sebagai contoh, perubahan pada NDAA

2013 yang memperbolehkan Menteri Pertahanan membuat pengecualian, dipengaruhi oleh iklim politik yang menyorot masalah keuangan yang dihadapi oleh Amerika Serikat karena adanya laporan dari Pentagon mengenai biaya pengoperasian penjara di Guantanamo yang sangat tinggi.

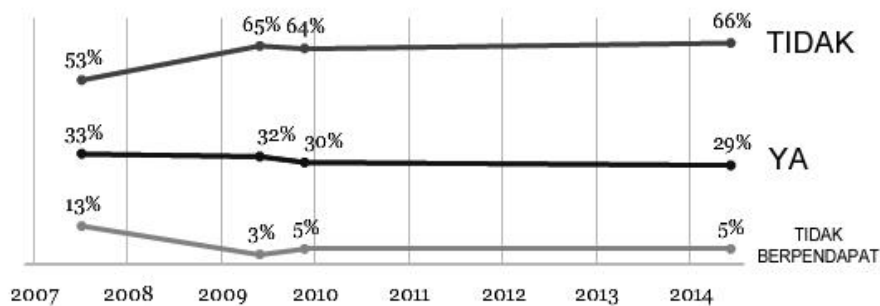
Politik *incremental* menyebabkan tidak ada perubahan kebijakan yang drastis, kecuali dalam kondisi tertentu. Apabila seorang aktor ingin membuat perubahan kebijakan yang lebih besar, aktor tersebut harus menunggu kesempatan di siklus politik atau tahun anggaran berikutnya, yang membuat proses ini sangat lamban.

### **C. Rasionalisasi Politik Incremental bagi Aktor-Aktor**

Disusunnya kebijakan dengan *incrementalism* membutuhkan waktu yang lama, namun hal ini dibiarkan berlangsung oleh aktor-aktor yang terlibat, karena politik *incremental* dianggap sebagai hal yang paling menguntungkan bagi mereka. Bahkan bagi Barack Obama sekalipun, keuntungan dari *incrementalism* dalam pembuatan kebijakan melebihi kerugiannya. Dengan adanya hambatan dari Kongres dalam pemindahan tahanan ke AS, kompromi dalam perubahan *incremental* dalam NDAA merupakan pemaksimalan utilitas yang terbatas. Pembuatan kebijakan dengan *incrementalism* dinilai lebih aman karena merupakan hasil dari kompromi semua atau sebagian besar aktor yang terlibat. Dari tiap kebijakan yang dihasilkan ada yang diuntungkan dan dirugikan, tetapi bisa

dipastikan, dengan *incrementalism* ada perubahan yang dapat dicapai tanpa ada konflik yang berarti.

Sebaliknya, jika Obama memilih kebijakan yang berbeda atau di luar jalur, akan berisiko mengurangi dukungan dari elektoratnya. Mayoritas warga Amerika Serikat memang memilih agar Guantanamo tetap dibuka untuk menampung teroris daripada membiarkan mereka bebas dan menjadi ancaman untuk AS. Hal ini menjadi pertimbangan bagi Obama dan anggota Kongres dalam memutuskan kebijakan yang mereka pilih. Tidak mungkin Obama begitu saja memindahkan tahanan dari Guantanamo ke AS tanpa dukungan dari rakyat.



GALLUP

Gambar 1: Hasil polling tahun 2007-2014 mengenai apakah rakyat AS setuju bahwa Guantanamo harus ditutup. Mayoritas mengatakan tidak setuju (Sumber: GALLUP)

Sikap hati-hati Obama ini jelas terlihat pada periode pertama kepemimpinannya (2009-2012) terutama di tahun 2012, tahun kampanye kepresidenan, tidak ada perkembangan berarti dalam usaha penutupan penjara Guantanamo. Setelah terpilih kembali untuk menjabat di periode kedua, barulah Obama bertindak lebih berani melawan kebijakan Kongres, seperti dengan memindahkan lima tahanan asal Afghanistan ke Qatar untuk ditukar dengan Sersan

Bowe Bergdahl yang menjadi sandera di Afghanistan tanpa pemberitahuan kepada Kongres. Akan tetapi, tidak ada kebijakan lain di luar kebiasaan, Presiden tidak membuat undang-undang baru yang menentang keputusan Kongres.

Persoalan lain yang harus dituntaskan Presiden adalah adalah penentuan lokasi baru penjara yang dapat diterima oleh pihak negara bagian serta pemerintah pusat. Saat Obama mengajukan Thomson Correctional Center di negara bagian Illinois sebagai lokasi tujuan, Gubernur Illinois saat itu, Pat Quinn, mendukung rencana tersebut karena akan mendatangkan lowongan pekerjaan, namun masyarakat serta anggota dewan Partai Republik menentang keras usulan tersebut. Rencana untuk memindahkan tahanan ke Thompson akhirnya dibatalkan oleh Departemen Pertahanan melalui Jaksa Agung saat itu, Eric Holder, yang berjanji di bawah sumpah untuk tidak memindahkan tahanan dari Guantanamo ke Thompson. Seorang *senior administrator* mengatakan bahwa pendanaan untuk pembelian fasilitas penahanan Thompson disetujui dengan dasar bahwa tidak ada tahanan Guantanamo yang akan dipindahkan ke sana, dan karenanya Thompson tidak lagi menjadi alternatif (Goldman & Ryan, 2015).

Saat ini, lokasi di Leavenworth, Kansas, dan Charleston Navy Brig, South Carolina, menjadi pertimbangan Pentagon. Departemen Pertahanan akan memilih lokasi berdasarkan pertimbangan keamanan, perlakuan yang manusiawi, dan biaya, karena biaya operasional penjara Guantanamo semakin meningkat setiap tahunnya serta tahanan yang lanjut usia memerlukan perhatian medis khusus. Senator Lindsay Graham, Senator Tim Scott dan Anggota Dewan Mark Sanford yang mewakili Partai Republik dari South Carolina, menentang pemilihan Charleston Navy Brig

dengan alasan terlalu dekat dengan populasi penduduk dan tidak dianggarkan dalam NDAA (Kropf, 2015).

Sementara ini, aktor-aktor yang berperan dalam masalah penutupan Kamp Tahanan Guantanamo belum mendapatkan jalan keluar yang memuaskan semua pihak. Meskipun demikian, isu ini bukanlah hal yang mendesak atau segera membutuhkan jalan keluar jika dibandingkan dengan kebijakan lain yang menyangkut kehidupan dan kesejahteraan warga AS, sehingga untuk menyelesaikan polemik ini, pemerintah tidak dikejar batas waktu dan *incrementalism* menjadi jalan yang aman.

Selain mempertimbangkan *cost and benefit* politik *incremental* bagi aktor politik, pembuat kebijakan juga mempertimbangkan *cost and benefit* politik *incremental* dalam kebijakan penutupan Kamp Tahanan Guantanamo bagi pemerintahan Amerika Serikat. Posisi Presiden dan Kongres yang saling bertentangan dalam isu ini membuat kompromi menjadi jalan terbaik untuk menghindari konflik. Seperti disebutkan oleh Dahl dalam *Polyarchy* (1971), semakin besar konflik di dalam pemerintahan antara pemerintah dan oposisi, maka semakin banyak kemungkinan yang satu untuk menolak yang lainnya dalam berpartisipasi secara efektif dalam pembuatan keputusan. Dengan meminimalisir konflik dan bekerja sama mereka membangun toleransi untuk menjaga kondisi *mutual security* untuk mencegah terpecahnya pemerintahan (Dahl, 1971). Pemerintah dan oposisi akan mengakomodasi satu sama lain untuk menjaga iklim demokrasi.



Berdasarkan pembahasan tersebut, disimpulkan kerugian dan keuntungan incrementalism dalam kebijakan penutupan Kamp Tahanan Guantanamo bagi Amerika Serikat yang dapat dilihat dalam tabel di bawah:

Kerugian dari <i>Incrementalism</i>	Keuntungan dari <i>Incrementalism</i>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keberadaan Kamp Tahanan Guantanamo mencoreng nama baik Amerika Serikat di mata dunia dan mendorong timbulnya perlawanan terhadap AS,</li> <li>2. Pemindahan tahanan ke AS lebih humanis,</li> <li>3. Pemindahan tahanan ke AS dapat menghemat anggaran karena biaya operasional Guantanamo jauh lebih besar daripada biaya operasional Penjara Federal.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keberadaan Kamp Tahanan Guantanamo memberi rasa aman bagi warga negara AS,</li> <li>2. Tahanan yang dibebaskan berpotensi menjadi residivis,</li> <li>3. Rencana Presiden Obama untuk menutup Guantanamo belum disusun sempurna,</li> <li>4. Dibangunnya penjara baru di wilayah AS untuk menampung tersangka tindakan terorisme akan membuat lokasi tersebut menjadi sasaran terpusat teroris pada AS,</li> <li>5. Tidak ada lokasi yang lebih aman daripada Guantanamo yang berada di luar wilayah AS tetapi masih di dalam kewenangannya supaya tahanan tidak bisa melarikan diri,</li> <li>6. Persoalan Guantanamo belum menjadi keadaan darurat yang menjadi prioritas,</li> <li>7. <i>Incrementalism</i> menjaga <i>mutual security</i>.</li> </ol>

Tabel 2: Kerugian dan keuntungan incrementalism dalam kebijakan penutupan Kamp Tahanan Guantanamo bagi Amerika Serikat (Diambil dari berbagai sumber).