

BAB II

GARIS BESAR KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT

A. Latar Belakang Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat

Kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada dasarnya memiliki “keterikatan” dengan sejarah, sehingga kebijakan luar negeri AS memiliki beberapa elemen penting. Elemen pertama, pemikiran tentang “*fear of aliens*” yang diterapkan dalam pembentukan kebijakan AS, sehingga secara tidak langsung menjadi suatu *policy thinking* yang terus menyebar. Kedua, pemikiran mengenai kewajiban untuk melakukan perlawanan terhadap gerakan-gerakan yang mengancam secara universal. Ketiga, dalam upaya mencapai tujuan dari kebijakannya, AS tidak ragu-ragu untuk melakukan intervensi militer.²⁶ Elemen-elemen ini terus menjadi dasar dalam pembentukan kebijakan luar negeri AS dan nyaris tidak pernah berubah.

Dalam sejarahnya, Amerika Serikat yang pernah terlibat dalam perang dunia I dan II, sangat memperhatikan keamanan di dalam negerinya (*U.S. Homeland Security*). Untuk menjaga keamanan tersebut AS menerapkan politik luar negeri ekspansionis yang merupakan perwujudan dari doktrin maksimalisme.

²⁶ K. J. Clodfelter, W. B. Withers & Eugene B. 1996. *American Foreign Policy*. New York: St. Martin

Pada kenyataannya adalah maksimalisme bukan suatu pemikiran baru dalam sejarah politik Amerika Serikat. Pemikiran ini menekankan pada pencapaian tuntutan yang dilakukan baik secara langsung atau revolusioner, tanpa kompromi. Suatu pola kebijakan politik yang mencapai terobosan strategis guna mentransformasikan suatu situasi yang mampu menopang pengaruh Amerika Serikat secara berkesinambungan.²⁷

Doktrin maksimalisme tersebut dapat ditelusuri dari sejarah Amerika, bahwa politik ekspansionis ini pada dasarnya telah diterapkan sejak dari terbentuknya cikal bakal bangsa tersebut (John Winthrop dengan *the city upon a hill*) hingga terbentuknya negara (*declaration of independence*). Politik ekspansionis ini nampaknya tidak akan pernah berhenti bahkan hingga saat ini dan mungkin hingga masa yang akan datang.

Semangat ekspansionis bangsa Amerika yang ditunjukkan oleh John Winthrop dengan kotbahnya yang terkenal *the city upon a hill* tampak ketika Winthrop sebagai tokoh Puritan ingin mengembangkan kebebasan menjalankan ibadah agama di dunia baru. Dengan mengantongi "*charter*" dari Raja Charles, ia melakukan pelayaran dengan kapal *Arbella* ke Dunia Baru sebagaimana yang tertera dalam tulisan yang dikompilasi oleh Paul Lauter (editor):

"... *The charter, which granted the Massachusetts Bay Company the right to settle in New England, is unique in that no provision was made for a designated meeting place for the administration of the Company, thus*

²⁷ AIG, M. d. J. "D. J. L. dan Negeri Maksimalis Amerika." *Nation*, PDSN, vol. 5, no. 1 (2008)

freeing it to establish a government in New England. The Company was lucky to have been granted such a liberal charter, ..."²⁸

Pada tahun 1629, Winthrop telah membentuk pemerintahan baru, di tempat baru (New England) dengan komunitas orang-orang Puritan yang berjumlah sekitar 400 orang. Untuk memotivasi para pengikutnya Winthrop dalam pelayaran di atas kapal *Arbella* memberikan kotbah model ajaran Kristiani (*A Model of Christian Charity*) yang kemudian dikenal sebagai "*the city upon a hill*." Inti dari kotbah tersebut adalah mengajak para pengikutnya untuk berlayar menuju tempat baru seperti yang difirmankan Allah kepada umat Israel. Di tempat baru tersebut Allah menjanjikan kemuliaan dan kesejahteraan bagi umatnya. Dengan kotbah tersebut Winthrop telah menanamkan sebuah motivasi atau "imagi" kepada pengikutnya untuk membangun sebuah kota di atas bukit yang berarti sebuah tantangan untuk membangun kejayaan yang akan memancar ke seluruh negeri yang berada di bawah bukit dimana kota tersebut akan dibangun. Dan dengan imagi tersebut kemudian dijadikan sebagai salah satu justifikasi dalam kegiatan ekspansi yang pertama kali dilakukan oleh cikal bakal bangsa Amerika dengan semangat frontirnya yang pantang menyerah.

Sementara ajaran ekspansi yang bisa ditarik dari semangat awal kemerdekaan (*declaration of independence*) adalah rumusan deklarasi kemerdekaan Jefferson yang mengadopsi teori kontrak pemerintahan ajaran John Locke sebagaimana dinyatakan oleh Tindall:

²⁸ Nicholas D. Romber, Jr., "John Winthrop 1588 – 1649," in *The Heath Anthology of American Literature*, vol. 1, 2nd ed., ed. Paul Lauter (Lexington: D.C. Heath and Company, 1994), hlm. 224.

*"..., was an eloquent restatement of John Locke's contract theory of government, the theory in Jefferson's words that governments derived "their just Powers from the consent of the people," who were entitled to "alter or abolish" those which denied their "unalienable right" to "life, Liberty, and the pursuit of Happiness." ..."*²⁹

Dengan rumusan teks deklarasi kemerdekaan tersebut *"the founding father"* bangsa Amerika yang secara turun temurun mewarisi "imagi" sebagaimana yang telah ditanamkan oleh Winthrop telah meletakkan dasar-dasar bagi bangsa baru Amerika dengan hak-hak "hidup, kebebasan, dan mengejar kebahagiaan." Dengan dasar-dasar inilah para pemimpin bangsa Amerika dari generasi ke generasi mencari peluang untuk mengejar kebahagiaan kemana pun berada yang kemudian melahirkan suatu ajaran ekspansionisme yang hebat *"manifest destiny."*³⁰

Bermula dari ekspansi teritorial kemudian berlanjut dengan ekspansi ekonomi demi menyejahterakan rakyatnya. Selanjutnya untuk mengamankan apa yang telah diperoleh dari hasil-hasil ekspansi sebelumnya, maka AS berupaya untuk melakukan ekspansi demokrasi. AS meyakini manakala demokrasi dapat disebarkan dan diterapkan di seluruh dunia, maka dunia akan aman dan damai, sehingga akan berdampak bagi terjaminnya keamanan di dalam negerinya.

²⁹ Tindall, George B, *America a Narative History*, vol.1 (New York, London: W.W.Norton & Company, 1984), hlm. 201.

³⁰ Tentang ajaran ekspansionis *"manifest destiny,"* Tindall dalam buku *America A Narative History* pada halaman 512 antara lain menyatakan bahwa pada tahun 1845 John Louis O'Sullivan, editor *the United States Magazine and Democratic Review*, memberikan istilah *"Manifest Destiny"* bagi semangat iugang kaum penjelaiah yang bergerak dari wilayah Timur ke wilayah Barat benua Amerika

Dalam menjalankan politik luar negeri melalui penyebaran demokrasi, AS meluncurkan program-program bantuan kepada negara-negara berkembang, termasuk bantuan keamanan. Salah satu program bantuan keamanan dimaksud adalah *U.S. Security Assistance*. Dengan penyebaran demokrasi ke seluruh penjuru dunia yang dilandasi oleh semangat *manifest destiny*, maka persoalan kepentingan nasional AS adalah identik dengan kepentingan globalnya. Dengan demikian bangsa Amerika memandang bahwa kepentingan nasional adalah terutama ditujukan untuk memberikan rasa aman bagi warganegaranya. Dan oleh karena itulah keamanan nasional merupakan bagian utama dari kepentingan nasionalnya. Keamanan nasional tersebut benar-benar dijaga. Salah satu upaya untuk menjaga keamanan nasional adalah dengan cara ekspansi atau membuka hubungan kerjasama dengan negara-negara lain dalam mengupayakan terciptanya dunia yang aman, damai, dan sejahtera. Bila kita perhatikan, kepentingan nasional AS dijalankan sesuai dengan konsep-konsep yang dikemukakan oleh beberapa orang ahli hubungan internasional yang mendefinisikan bahwa kepentingan nasional suatu bangsa akan terkait erat dengan masalah internal dan masalah eksternal. Hans J. Morgenthau menyampaikan pandangan tentang konsep kepentingan nasional sebagai berikut:

*"The concept of the national interest, then, contains two elements, one that is logically required and in that sense necessary, and one that is variable and determined by circumstances."*³¹

³¹ Morgenthau, Hans J, "Another "Great Debate": The National Interest of the United States," in *Classics of International Relations*, 2nd ed. ed. John A. Vasquez (New Jersey: Prentice Hall, 1966)

Dengan demikian konsep kepentingan nasional menurut Morgenthau pada dasarnya terdiri dari dua elemen, yang pertama didasarkan pada pemenuhan kebutuhan sendiri, dan yang kedua mempertimbangkan berbagai kondisi lingkungan strategis di sekitarnya. Dalam rangka pemenuhan kebutuhan sendiri, dapat diperoleh dengan cara melindungi kelangsungan hidup bangsa dalam mempertahankan kedaulatan integritas wilayah nasional, sistem politik, dan identitas budaya dari ancaman bangsa lain. Adapun pertimbangan adanya berbagai kondisi lingkungan strategis adalah dengan menjalankan kebijakan politik luar negeri melalui upaya diplomasi demi terciptanya perdamaian dunia. Sementara Charles W. Kegley dan Eugene R. Wittkopf menyatakan bahwa tujuan dari sebuah negara dalam rangka mencapai kepentingan nasional adalah:

“The State should promote the internal welfare of its citizens, provide for defense against external aggression, and preserve the state’s values and way of life. ... No country can long afford to pursue its own welfare in ways that reduce the security and welfare of its competitor.”³²

Charles W. Kegley dan Eugene R. Wittkopf menyatakan bahwa kepentingan nasional dari sebuah negara hendaknya tidak hanya didasarkan pada upaya meningkatkan kesejahteraan internal bagi setiap warga negaranya, menyediakan pertahanan terhadap agresi dari luar, dan melindungi nilai-nilai negara dan cara hidup. Lebih jauh mereka juga menyatakan bahwa tidak mungkin sebuah negara dapat mencapai kepentingan nasionalnya dengan mengurangi keamanan dan kesejahteraannya terhadap kompetitornya. Dan untuk

³² Charles W. Kegley and Eugene R. Wittkopf, *World Trend and Transformation Politics*, 8th ed.

mencapai tujuan nasional seperti yang diharapkan maka setiap negara harus mengkaitkan kepentingan nasionalnya melalui upaya kerjasama dengan banyak bangsa dalam rangka menciptakan kesejahteraan dan keamanan global.

Terkait hal tersebut di atas setiap negara selalu berupaya melakukan kerjasama dengan negara lain, baik dalam bentuk kerjasama bilateral maupun multilateral. Untuk merealisasikan kerjasama tersebut diperlukan kebijakan luar negeri yang dimaksudkan sebagai alat diplomasi dalam rangka menjamin dan mengembangkan kepentingan nasionalnya. Dengan demikian terdapat kaitan yang sangat erat antara kepentingan nasional dengan kebijakan luar negeri suatu negara.

Dalam konteks ini dua orang peneliti kebijakan luar negeri menarik korelasi yang begitu erat dengan kepentingan nasional, antara lain dinyatakan bahwa kebijakan luar negeri suatu negara sudah seharusnya didasarkan pada beberapa sumber yang mengacu pada berbagai bentuk kepentingan nasionalnya. Dalam tulisan mereka disebutkan bahwa kebijakan luar negeri suatu negara yang paling pokok adalah didasarkan pada kepentingan nasional yang dianggap fundamental (mutlak). Jenis kepentingan nasional yang dianggap mutlak tersebut adalah kelangsungan hidup (*survival*) bangsa tersebut dan integritas wilayah nasionalnya. *The most fundamental of source foreign policy objectives is perhaps the universally shared desire to insure the survival and territorial integrity of the*

*community and state.*³³ Atau dengan kata lain, keamanan nasional ditempatkan pada skala prioritas yang paling tinggi.

Selanjutnya kebijakan luar negeri harus didasarkan pula pada sumber kepentingan nasional lainnya yang dianggap sangat penting (vital). Kepentingan nasional yang termasuk dalam kelompok ini adalah kepentingan nasional terkait dengan kepentingan ekonomi bangsa tersebut dan dalam upaya penerapan sistem demokrasi yang mampu mengakomodasi kepentingan individu maupun kelompok ekonomi/bisnis.

*"... the most important set of domestic sources of foreign policy are the economic needs of the community. ... It is important to emphasize that economic needs are fundamental sources of a state's foreign policy. ... there are strong pressures generated in the state's political system to satisfy individual or group economic needs through foreign policy."*³⁴

Selanjutnya kebijakan luar negeri suatu negara seyogyanya juga didasarkan pada sumber kepentingan nasional lainnya yang sifatnya tidak begitu signifikan. Dengan kata lain kepentingan nasional seperti ini lebih bersifat sebagai pendukung, yang termasuk dalam kelompok ini antara lain yang menyangkut upaya memelihara akar budaya dan ideologi sebagai identitas yang dapat dijadikan sebagai kebanggaan dalam percaturan internasional dan perhatian bangsa tersebut terhadap terciptanya perdamaian dunia sebagai kewajiban moral yang harus dipenuhi.

³³ Keith R. Legg and James F. Marison, "The Formulation of Foreign Policy," in *Perspective on World Politics*, edited by Richard Little & Michael Smith (London: Croom Helm, in association with Open University Press, 1984), p. 10.

"Another major domestic sources of foreign policy is what we might call the political needs of a state and its leader... Still another major domestic sources of foreign policy is the cultural, psychological, and/or ideological needs of the state for prestige and status in the world: identity or meaning in life, needs for fulfillment of religious or sacred ideological imperatives, need to follow moral principles of fulfill obligation..."³⁵

Berakhirnya Perang Dingin 1989 – 90 Amerika dipimpin oleh Presiden George W. H. Bush. Dalam pemerintahannya Bush – dalam hal urusan luar negeri melakukan pendekatan liberalisme kritis, yang ditandai dengan dimunculkannya kebijakan luar negeri yang difokuskan untuk menjamin keamanan nasional. Kebijakan ini dikenal sebagai doktrin *"Liberal democratic internationalism"*. Kebijakan ini didukung oleh Menlu James Baker yang juga memiliki visi yang senada dengan Bush, bahkan Baker menyatakan dirinya sebagai pelaksana doktrin *Liberal democratic internationalism*. Yang menarik dari pengakuan ini, Baker dalam suatu acara dengar pendapat dengan Senat (1989) ia menyatakan bahwa kebijakan luar negeri AS akan menerapkan idealisme dan nilai-nilai Amerika yakni kebebasan, demokrasi, persamaan hak, penghormatan pada hak-hak individu (*respect for human dignity*), dan bermain jujur (*fair play*).³⁶ Apa yang dilakukan oleh Bush pasca Perang Dingin selaras dengan visi Wilson yang memperjuangkan demokrasi ke seluruh dunia berdasarkan liberalisme demi terjaminnya keamanan nasional.

³⁵ *Ibid*, hlm. 62-63.

³⁶ Tony Smith, *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in*

Era pasca Perang Dingin juga disebut sebagai era *neoliberalism* atau era kebangkitan kembali *Wilsonian Liberalism* sebagai alat diplomasi hubungan bilateral dan multilateral dalam mempromosikan dan melindungi hak-hak asasi manusia.

*“Neoliberals have recently given great emphasis to bilateral and multilateral diplomacy for promotion and protection of human rights. They have brought the topic of humanitarian intervention into spotlight ... This, too, returns inquiry to focus on concerns central to idealists in the liberal tradition of Wilson.”*³⁷

Dengan demikian sesungguhnya paham liberalisme telah dicanangkan dengan sangat kuat oleh Presiden Woodrow Wilson yang menyampaikan satu visi yang cukup terkenal dengan menyatakan tentang perdamaian tanpa kemenangan (*“peace without victory”*) melalui penyebaran demokrasi ke seluruh penjuru dunia dalam rangka mewujudkan dunia yang aman. Visi Wilson ini memunculkan debat nasional yang cukup seru pada tahun 1918 – 1919, bagaimana mungkin hal tersebut dapat terwujud dalam situasi dunia yang berada dalam kesemrawutan dan ketidak pastian.³⁸ Pada saat itu situasi dunia sedang dibayangi perang besar. Eropa terbelah dalam dua sistem aliansi yang saling berhadapan sebagai musuh yang kemudian memicu meletusnya Perang Dunia I. Dua aliansi besar tersebut adalah *Triple Alliance* atau *Central Power* (German,

³⁷ Charles W. Kegley Jr., *Controversies in International Relations Theory: Realism and Neoliberal Challenge* (New York: St. Martin's Press, 1995), hlm. 14.

³⁸ Tony Smith, *Op.cit.*, hlm. 31.

Austria-Hungaria, dan Italia) berhadapan dengan *Triple Entente* (Perancis, Inggris, dan Rusia).³⁹

Visi Wilson nampaknya tidak hanya menjadi sebuah visi tanpa makna, karena para pemimpin Amerika setelah dia mampu melihat bahwa visi Wilson merupakan sebuah visi universal yang hanya mungkin untuk dapat diwujudkan oleh sebuah bangsa besar seperti Amerika.

*"Thus, when President Clinton, like Presidents Bush (senior) and Reagan before him, speaks of his conviction that no feature of U.S. foreign policy is more critical at the end of the cold war than helping the democratic forces in Russia, he may often be at a loss on how best to proceed. But he is articulating his concerns for peace in a recognizable way that stretches back across the generation, to American leaders in other time who have speculated on what to do in the aftermath of victory and who rightly concluded that the answer consisted in promoting the fortunes of democracy for other the sake of American national security."*⁴⁰

Sedemikian kondusifnya sistem pemerintahan Amerika yang mampu bertahan dari generasi ke generasi, yang mana keamanan nasional menjadi tujuan utama bagi bangsa ini. Keamanan nasional benar-benar diagungkan sebagai kepentingan nasional yang diutamakan (mutlak). Adapun strategi untuk mewujudkan kepentingan nasional tersebut disesuaikan dengan situasi tantangan jaman yang selalu berubah dari satu generasi ke generasi berikutnya. Pada saat Amerika Serikat menghadapi tantangan Perang Dingin, strategi yang digunakan adalah dengan menerapkan kebijakan pembendungan (*policy of containment*), dan strategi ini tentunya sudah tidak valid lagi menaklukkan ancaman komunis Uni

Soviet sudah tidak ada lagi dengan berakhirnya Perang Dingin ditahun 1989-1990 yang ditandai dengan runtuhnya USSR.

Kemenangan AS atas Perang Dingin telah membuktikan keunggulan demokrasi Amerika Serikat dalam mana liberalisme menjadi bagian penting dari demokrasi itu sendiri, atau dengan kata lain liberalisme sesungguhnya merupakan nafas dari sebuah demokrasi. Liberalisme dalam bentuk ekonomi terwujud dalam kapitalisme, dan dalam bentuk politik diwujudkan melalui penghormatan hak-hak individu yang menjadi dasar bagi perjuangan demokrasi Amerika yang disebar ke seluruh dunia.⁴¹

Dapat dipahami bahwa kepentingan nasional AS yang paling hakiki adalah keamanan nasional. Keamanan nasional itu pula yang dipertaruhkan pada saat menghadapi komunisme di era Perang Dingin, dan strategi yang paling tepat digunakan untuk menyebarkan demokrasi guna menjaga keamanannya pada saat itu dihadapkan pada ancaman global, adalah kebijakan pembendungan melalui penerapan kebijakan luar negeri yang diwujudkan dalam bentuk *U.S.*

⁴¹ *Liberalism* lebih mengutamakan hak-hak warga negara yang direpresentasikan melalui peran yang lebih besar oleh negara dengan membatasi peran *market* dan mengutamakan penghormatan atas hak-hak individu. Liberalisme semacam ini dijelaskan oleh Michael W. Doyle dalam tulisannya yang berjudul *Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs*, ia menyampaikan tentang prinsip-prinsip *liberalism* yang secara umum di bentuk dari sebuah komitmen yang terdiri dari 3 set atau kelompok hak-hak sebagai berikut: Pertama, liberalisme yang bebas dari tindakan kesewenang-wenangan penguasa atau lazim disebut sebagai "kebebasan negatif." Yaitu termasuk kebebasan hati nurani, kebebasan pers dan menyampaikan pendapat, kesetaraan di mata hukum (tidak pandang bulu), dan hak atas kekayaan yang dimiliki. Kedua, liberalisme atas hak-hak yang diperlukan untuk melindungi dan mempromosikan kapasitas dan kesempatan untuk memperoleh kebebasan atau lazim disebut sebagai "kebebasan positif." Yaitu meliputi hak-hak sosial dan ekonomi seperti kesetaraan dan kesempatan dalam memperoleh pendidikan, dan hak untuk memperoleh perawatan kesehatan serta pekerjaan yang layak. Ketiga, liberalisme atas hak-hak partisipasi. Ketiga hak atas kebebasan untuk berpartisipasi

Security Assistance. Bertepatan waktu itu Indonesia yang dinilai memiliki pengaruh yang cukup dominan bagi terjaminnya kepentingan nasional AS menghadapi ancaman serupa, sehingga Amerika tidak mungkin membiarkan Indonesia jatuh ke rezim komunis. Dengan demikian Amerika meyakini bahwa pilihannya pada waktu itu merupakan pilihan yang tepat. Setelah Perang Dingin usai, ancaman global yang dialami AS dalam mempertahankan kepentingan nasional bergeser, nilai-nilai demokrasi dalam bentuk penghormatan terhadap hak-hak individu memperoleh porsi yang lebih utama.⁴²

Pembentukan kebijakan luar negeri AS tidak dapat terpisahkan dari sejarah AS itu sendiri. Presiden Bill Clinton selama memimpin pemerintahan AS secara tidak langsung mencrapkan pemikiran Wilson yang disebut sebagai *Wilsonianisme* atau disebut juga *Wilsonian idealisme*. Kissinger (1994) menjelaskan pemikiran ini merupakan suatu pandangan idealis Woodrow Wilson yang menyebutkan bahwa pada dasarnya manusia adalah makhluk yang damai dan selalu hidup berdampingan di dunia. Pandangan ini berkaitan juga dengan pengertian demokrasi sebagai suatu keadaan yang damai dan adanya jaminan *self determination* yang diangkat oleh Wilson. Oleh karena itu, dengan membentuk

⁴² Prajogo, Martinus S, *Kepentingan Nasional: Sebuah Teori Universal Dan Penerapannya Oleh Amerika Serikat Di Indonesia*. Disarikan dari sebuah tesis yang berjudul *U.S. Security Assistance dalam Proses Integrasi dan Pelepasan Timor-Timur*. (Universitas Indonesia, Program pascasarjana, Program Kerja Wiluhh Amerika, Jakarta, Juni 2000). Ditkomin Ditjen Strahan Depan RI, blm. 15

suatu negara yang demokratis, maka individu atau negara tidak memiliki alasan untuk berperang.⁴³

Tujuan utama kebijakan luar negeri AS semasa pemerintahan Presiden Bill Clinton ditekankan pada tiga obyekatif. Pertama adalah *promoting democracy*. Masalah penyebaran demokrasi di dunia memang menjadi perhatian yang terpenting dalam kebijakan luar negeri AS. Disebutkan oleh Bill Clinton bahwa "*democracies don't wage war on each other*". Namun demikian, Bill Clinton memimpin AS cenderung menunjukkan bahwa kebijakan luar negeri AS yang tidak mencerminkan hal-hal yang berkaitan dengan demokrasi tersebut. Hal tersebut terjadi pada saat kepentingan luar negeri AS berbenturan dengan kepentingan negara lain. Kedua adalah *promoting prosperity*. Masalah peningkatan kesejahteraan ini erat kaitannya dengan demokrasi yang disebarkan oleh Clinton, yakni dengan menjadi demokratis maka perekonomian akan meningkat karena diterapkan *market-based democracy*. Ketiga adalah *enhancing security*. Masalah keamanan juga menjadi hal yang utama dalam kebijakan luar negeri AS karena nantinya akan memunculkan kestabilan baik domestik maupun internasional. Tujuan ketiga ini menekankan pada *low-intensity conflict and neo-containment, non-proliferation, serta multilateralism*.⁴⁴

B. Perkembangan Terbaru Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat.

Amerika Serikat di bawah pemerintahan Presiden George Walker Bush menetapkan kebijakan luar negeri berupa *Global War on Terrorism*. Dalam kebijakan luar negeri tersebut, pemerintahan Amerika Serikat menetapkan kebijakan keamanan ekstra ketat di dalam negeri, menyeleksi secara ketat orang asing yang masuk ke negaranya, membangun teknologi militer anti teror, menekan parlemen untuk memberi anggaran lebih besar pada bidang keamanan, dan menjalin hubungan dengan negara lain yang sejalan dengan kebijakan luar negeri anti terorisme tersebut, menekan negara-negara lain yang tidak sepaham untuk mau mendukung kebijakan luar negeri Amerika Serikat, bahkan mencap negara-negara seperti Iran, Korea Utara, dan Kuba sebagai “poros jahat” (*rogue state*) akibat mereka dicurigai menghambat kebijakan luar negeri Amerika Serikat itu.

Tindakan yang diambil oleh Amerika Serikat inilah yang dinamakan sebagai kebijakan luar negeri. Kebijakan luar negeri disusun oleh negara dengan dasar kepentingan nasional dan dengan memperhatikan kapabilitas dari negara tersebut. Secara garis besar terdapat lima elemen analisis penting yang sangat mempengaruhi penyusunan kebijakan luar negeri. Rosenau menjabarkan lima elemen analisis ini adalah individu, kelompok, birokrasi, sistem nasional, dan sistem global.

Perubahan kebijakan luar negeri AS di bawah pemerintahan Presiden George W. Bush Jr. terjadi cukup signifikan karena dipicu oleh serangan teror

terhadap salah satu simbol superioritas Amerika Serikat. Kebijakan luar negeri AS berubah menjadi pola yang digunakan untuk merespon potensi ancaman dan serangan teror dan mengamankan aset ekonomi-politik jangka panjang, yakni kontrol geo-politik di kawasan Timur Tengah. Kebijakan ini diimplementasikan dalam bentuk invasi militer ke wilayah Afghanistan, dengan tujuan menghancurkan Taliban yang diduga oleh AS sebagai dalang serangan 11 September 2001 atas WTC (*World Trade Center*). Dalam merespon terorisme, kalkulasi kebijakan keamanan, pertahanan, dan luar negeri Amerika Serikat dapat dikatakan berubah secara signifikan, yang pada gilirannya telah mempengaruhi konstelasi politik internasional. AS kini tampil sebagai negara adidaya tunggal yang sangat yakin bahwa pendekatan militer merupakan pendekatan terbaik dalam memenuhi dan melindungi kepentingan-kepentingan keamanannya.

Invasi militer ke Afghanistan menunjukkan kebijakan yang mempunyai manfaat ganda bagi Amerika Serikat. Sejak awal Islam dianggap sebagai musuh oleh Amerika Serikat karena berseberangan dengan paham liberalisme yang dianut oleh AS. Ada banyak motivasi yang mendasari AS untuk menyerang Taliban di Afghanistan. Motivasi AS yang berhubungan dengan pengamanan aset ekonomi dan geo-politik jangka panjang terutama terkait kontrol terhadap arus dan jalur distribusi minyak dunia yang berasal dari kawasan Timur Tengah. Hal ini berhubungan dengan persoalan pertumbuhan ekonomi AS yang mengalami tekanan yang cukup berat pada tahun 2001 hanya sekitar 1,6%. Total kredit macet bank bank Amerika Serikat selama tahun 2000 mencapai lebih dari

US\$ 42,9 miliar dan kejatuhan besar saham di 20 perusahaan terkemuka Amerika beberapa minggu yang lalu merupakan isyarat terhadap permasalahan ekonomi AS.⁴⁵

Kondisi di atas memicu AS untuk mempraktekan kebijakan ekspansionis ke wilayah Timur Tengah yang dipercaya mempunyai cadangan minyak dan mineral dalam jumlah yang sangat besar. Amerika Serikat apabila berhasil menyingkirkan Taliban maka akan memudahkan AS untuk menguasai cadangan minyak dan mineral di Afghanistan, selanjutnya dieksplorasi untuk memperbaiki perekonomian AS yang sedang terpuruk.

Tragedi WTC yang disinyalir dikarenakan oleh ulah terorisme Al-Qaeda telah memberi Bush legitimasi penuh kembalinya unilateralisme AS. Dari sinilah disusun dasar-dasar kebijakan baru yang dibangun berdasarkan pondasi dan titik tolak baru yang memunculkan paradigma perang melawan teror disusul dengan aksi militer AS ke Afghanistan dimana Al-Qaeda bersembunyi. Perilaku politik AS yang unilateralis di bawah Presiden Bush Jr. ini sebenarnya tidak hanya disebabkan oleh tragedi WTC saja, melainkan juga disebabkan oleh sekelompok orang di dalam pemerintahan Bush yang disebut Neokonservatif. Kelompok Neo-konservatif pada era Bush tersebut, secara spektakuler telah berhasil mempengaruhi penggunaan kekuatan ekonomi dan militer AS. Hal itu dengan tujuan untuk mentransformasikan negara-negara dan kawasan yang menjadi

⁴⁵ Perkembangan Ekonomi Internasional <www.banpenas.go.id/get-file-server/node/1738/> diakses

target strategis AS dari para pembuat kebijakan Partai Republik. Secara garis besar, pandangan mengenai politik Neokonservatif di sekitar Bush dilandaskan asumsi pada penggunaan kekuatan militer dan melakukan politik unilateralis dalam mencapai kepentingan nasional AS demi mencegah tindakan atau ancaman dari negara-negara autokrasi dan rezim berbahaya serta aktor-aktor non-negara seperti terorisme internasional.

Tidak jauh berbeda dengan strategi Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah lainnya, tujuan utama strategi Amerika Serikat di sini adalah untuk menguasai sumber daya minyak dan menyebarkan demokratisasi. Banyak pihak yang menyatakan bahwa Irak merupakan pelopor adanya gerakan-gerakan anti-Amerika di kawasan Timur Tengah. Hal ini terlihat ketika Irak lebih memilih untuk menjual emasnya kepada Euro, ketimbang Dollar Amerika. Strategi yang kemudian dilancarkan oleh Amerika Serikat, terhadap Irak adalah dengan menanamkan opini publik tentang senjata pemusnah massal dan terorisme. Namun tujuan Amerika Serikat untuk menguasai sumber daya minyak dan menyebarkan demokratisasi di sini banyak mengalami hambatan. Salah satunya yakni, dengan banyaknya gerakan anti-Amerika yang terdapat di kawasan tersebut. Oleh sebab itu, Amerika Serikat menempuh jalan militer untuk 'memaksa' kawasan Timur Tengah dan negara-negara di dalamnya untuk

C. Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Pemerintahan Presiden Barack Obama

Secara garis besar kebijakan luar negeri AS di bawah pemerintahan Presiden Barack Hussein Obama tidak jauh berbeda dengan para pendahulunya, seperti penyebaran ideologi demokrasi liberal, peningkatan hegemoni geo-politik dan meningkatkan perekonomian AS. Salah satu perubahan yang ditunjukkan dalam kebijakan luar negeri Presiden Obama adalah memperbaiki citra AS terhadap dunia Islam yang hancur lebur akibat pendekatan represif pendahulunya yaitu Presiden Bush. Selain itu Presiden Obama mengurangi tensi pertempuran di wilayah konflik akibat invasi militer AS seperti Irak dan Afghanistan, dengan menarik secara perlahan jumlah pasukan AS yang bertugas di daerah konflik tersebut.⁴⁶

Pada masa pemerintahan Presiden Barack Obama, AS cenderung menggunakan metode *soft power*. Obama lebih mengedepankan cara-cara diplomasi damai di dalam dunia internasional. Obama menekankan pengembangan strategis dalam hal diplomasi, pembangunan, dan pertahanan. AS mulai sadar jika kebijakan represif terhadap negara lain yang tidak sejalan dengan kepentingannya akan mengakibatkan krisis ekonomi di dalam negeri. Hal ini yang mengubah kebijakan luar negeri AS pemerintahan Presiden Barack Obama cenderung bersifat *Soft Power*.

⁴⁶ "Scoring Obama's Foreign Policy", May/June 2012, http://www.brookings.edu/research/articles/2012/06/obama_induk_lieberthal_obanlon diakses

Beberapa pengamat menyebut cara-cara yang diterapkan Presiden Obama sebagai kebijakan luar negeri yang bersifat *Smart Power*.⁴⁷ Presiden Obama dinilai memiliki ciri khas berupa penggunaan standar ganda dalam setiap kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Standar ganda yang dimaksud dalam hal ini adalah mendasarkan politik luar negeri pada kepentingan nasional.⁴⁸ Dengan kata lain, hal-hal yang memberikan keuntungan bagi Amerika Serikat akan diambil dan hal-hal yang dapat mengancam keamanan negara akan dibuang. Hanya saja, ciri khas politik luar negeri yang diterapkan Presiden Obama berbeda dengan pendahulunya karena Presiden Obama mengedepankan negosiasi, tawar-menawar, dan tidak konservatif seperti Presiden Bush.⁴⁹ Ciri khas dari politik luar negeri Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Presiden Obama tersebut dapat dilihat dari kerjasama Amerika Serikat dengan dua negara berikut:

a. Kerjasama Amerika Serikat dengan Australia

Pada tahun 2011, Amerika Serikat melakukan kerjasama pertahanan keamanan dengan Australia.⁵⁰ Kerjasama dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan peran Amerika Serikat dalam menjaga keamanan di kawasan Asia Pasifik. Dalam perjanjian tersebut, pasukan Amerika Serikat memiliki

⁴⁷ 'Menggugat Smart Power Obama', 8 Desember 2012, <<http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/content/view/449968/>>, diakses tanggal 17 Desember 2012.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ 'Keberpihakan WNI Cenderung ke Obama', 30 Oktober 2008, <<http://nasional.kompas.com/read/2008/10/30/12081358/Keberpihakan.WNI.Cenderung.ke.Obama>>, diakses tanggal 17 Desember 2012.

⁵⁰ 'Pasukan Amerika di Darwin tak Terkait Papua', 20 Desember 2011,

<<http://dunia.nusa.com/id/news/read/273583-pasukan-amerika-di-darwin-tak-terkait-papua>>

hak untuk mengakses pangkalan militer Australia di Darwin. Saat perjanjian tersebut dilaksanakan, situasi ketegangan sedang berlangsung di kawasan Laut Cina Selatan antara Tiongkok dan Jepang.⁵¹ Sebagaimana diketahui, Jepang merupakan negara yang didukung oleh Amerika Serikat. Dalam hal ini, kedatangan pasukan marinir Amerika Serikat di kawasan Pasifik akan membuat hubungan Tiongkok dan Jepang semakin tegang sehingga kebijakan yang diterapkan menuai banyak kontroversi.⁵² Oleh sebab itu, perjanjian antara Amerika Serikat dengan Australia tersebut banyak dinilai oleh pengamat sebagai wujud politik luar negeri Amerika Serikat menerapkan standar ganda dengan berfokus pada kepentingan negaranya.

b. Kerjasama Amerika Serikat dengan Arab Saudi

Kerjasama yang dilakukan Amerika Serikat dengan Arab Saudi merupakan salah satu strategi Presiden Obama untuk memperbaiki citra negaranya di mata negara-negara muslim. Dalam kerjasama tersebut, Amerika Serikat menyatakan kesanggupannya untuk menyediakan pesawat tempur F-15 bagi Arab Saudi.⁵³ Kerjasama bermula dari pertemuan Presiden Obama dengan Raja Abdullah pada pertemuan negara-negara G-20 di Kanada pada tahun 2010. Pada pertemuan tersebut, Presiden Obama menyatakan minatnya untuk

⁵¹ Obama: Perjanjian Militer AS-Australia akan Tingkatkan Keamanan Asia Pasifik, 16 November 2012, <<http://www.voaindonesia.com/content/obama-perjanjian-militer-as-australia-akan-tingkatkan-keamanan-kawasan-134072618/100861.html>>, diakses tanggal 17 Desember 2012.

⁵² Menggugat Smart Power Obama', *op. cit.*

⁵³ 'Israel Benar-Benar Ketakutan Amerika Jalin Kerjasama Militer dengan Arab Saudi!', 5 Juli 2010, <<http://muslimdaily.net/berita/internasional/israel-benar-benar-ketakutan-amerika-jalin-kerjasama->

membantu angkatan udara Arab Saudi sehingga mampu mengimbangi dan menghadapi kekuatan militer Iran. Berdasarkan pernyataan tersebut, dapat diketahui bahwa tujuan kerjasama Amerika Serikat dengan Arab Saudi tidak semata-mata karena persoalan upaya perbaikan hubungan Amerika Serikat dengan negara muslim, namun juga untuk mendapat keuntungan lain bagi negaranya. Hal demikian semakin diperkuat dengan tidak dihiraukannya kekhawatiran Israel yang merupakan negara sekutu terdekat Amerika Serikat atas perkembangan kekuatan angkatan udara Arab Saudi⁵⁴. Keberatan Israel atas penambahan pesawat tempur Arab Saudi dinilai Israel akan membahayakan dominasi atau superioritas angkatan udara Israel di kawasan Timur Tengah. Akan tetapi, Amerika Serikat tetap melakukan kerjasama dengan Arab Saudi karena memiliki kepentingan untuk menentang Iran