

## **BAB II**

### **POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA DALAM PANGGUNG INTERNASIONAL**

Pada dasarnya tidak ada negara manapun yang dapat bertahan hidup sendiri tanpa adanya interaksi dengan negara lain. Untuk mempertahankan keberlangsungan ataupun demi mencapai kepentingan nasionalnya, setiap negara pada akhirnya akan berinteraksi dan mengambil perannya dalam panggung dunia internasional. Kerjasama bilateral dengan negara lain, partisipasi dalam forum-forum internasional, serta keanggotaan negara dalam institusi internasional. Dalam hal ini studi kasus yang diambil adalah penarikan diri Amerika dari sebuah institusi internasional yaitu UNESCO.

Dalam upaya menjelaskan alasan dan hal-hal yang pada akhirnya akan mengakibatkan pengunduran diri tersebut, maka dalam bab ini penulis akan mencoba memaparkan Politik Luar Negeri Amerika sebagai hegemon di dunia Internasional serta hal-hal yang mendukung munculnya peran tersebut. Selain itu, dalam bab ini akan dijelaskan juga Amerika dan keterkaitannya dengan institusi internasional, terutama perilaku serta dampak yang diberikan kepada organisasi internasional.

#### **A. Peran Amerika dalam dunia Internasional.**

Amerika memiliki peranan penting dalam dunia Internasional. Hal ini tidak dapat dipungkiri dan dibuktikan dengan keterlibatan Amerika dalam hampir seluruh masalah dan isu besar yang terjadi di dunia ini. Keterlibatan ini terlihat dari keikutsertaan Amerika dalam forum-forum regional, internasional dan juga partisipasinya dalam berbagai institusi internasional. Pengamat-pengamat politik seiring berjalannya waktu telah mendeskripsikan peran Amerika di dunia pasca Perang Dunia ke II dengan berbagai nama, diantaranya adalah *superpower*, *leader of the free world* dan *global leader*.

Peran Amerika sebagai *global leader* di dunia hadir terutama dikarenakan kebijakan luar negerinya yang internasionalis. Sebuah kebijakan yang bersifat global dan bertujuan untuk kebaikan banyak pihak, kebijakan luar negeri

yang membangun peradaban liberal internasional, kebijakan yang mengejar kekuasaan sebesar-besarnya dan oleh karenanya disebut juga sebagai kebijakan yang mengejar hegemoni dunia<sup>19</sup>. Beberapa kebijakan ataupun elemen yang kemudian menjadi implementasi kebijakan internasioanalis Amerika pasca Perang Dunia ke II diantaranya adalah Penciptaan dan Pertahanan Tatanan Internasional Liberal, serta Pertahanan dan Promosi Kebebasan, Demokrasi, dan Hak Asasi Manusia.

### **1. Menciptaan dan Mempertahankan Tatanan Internasional Liberal**

Perang Dunia ke II (PD II) merupakan salah satu peristiwa terkelam dalam sepanjang sejarah umat manusia. Tragedi yang merenggut nyawa jutaan manusia, berlangsung bertahun-tahun lamanya, dan merupakan bukti atas kegagalan pemimpin serta sistem internasional pada saat itu. Setelah 6 tahun berperang, PD II berhasil dimenangkan oleh Amerika dan pasukan sekutu. Amerika melihat bahwa PD II ini terjadi dikarenakan oleh sistem internasional yang berlaku pada saat itu gagal menjaga dan memastikan perdamaian dunia. Dibutuhkan sebuah sistem baru, sistem yang dapat mengakomodir kepentingan negara-negara secara adil dan terbuka, sistem yang kemudian diberi nama Tatanan Internasional Liberal (*Liberal International Order*).

Tatanan internasional liberal merupakan sebuah usaha oleh Amerika dan sekutunya untuk menciptakan sebuah sistem/tatanan dunia yang baru. Sebuah tatanan yang dapat mencegah terjadinya perang-perang berkelanjutan. Tatanan baru ini diciptakan dari refleksi atas kegagalan dunia internasional dalam setengah abad pertama dari abad ke 20. Sebuah periode dimana terjadinya konflik serta tragedi-tragedi terbesar dalam sejarah manusia seperti

---

<sup>19</sup> Congressional Research Service. *U.S. Role in the World: Background and Issues for Congress*. Dipetik dari <https://crsreports.congress.gov>, pada tanggal 29 Mei 2019.

Perang Dunia ke I (PD I), *Holocaust*, dan PD II. Atas dasar itu maka segera setelah PD II berakhir, diciptakanlah Tatanan Internasional Liberal.

Secara umum tatanan internasional liberal adalah sebuah tatanan yang berdasar pada hukum-hukum internasional, memiliki keinginan untuk mempromosikan perdamaian, kemakmuran dan kebebasan bersama<sup>20</sup>. Ada berbagai pandangan yang berbeda mengenai definisi baku dari sistem ini, akan tetapi secara umum nilai-nilai yang dianut adalah sebagai berikut:

- a. Menghormati integritas teritorial negara dan tidak dapat diterimanya perubahan batas-batas internasional secara paksa atau dengan paksaan;
- b. Preferensi untuk menyelesaikan perselisihan antara negara-negara secara damai tanpa menggunakan atau mengancam penggunaan kekuatan atau paksaan, dan dengan cara-cara yang konsisten serta sesuai dengan hukum internasional;
- c. Menghormati hukum internasional, aturan dan norma global, serta nilai-nilai universal, termasuk di dalamnya hak asasi manusia;
- d. Lembaga internasional yang kuat untuk mendukung dan menerapkan hukum internasional, aturan dan norma global, serta nilai-nilai universal;
- e. Penggunaan perdagangan internasional dan sistem investasi liberal untuk memajukan keterlibatan ekonomi, pembangunan, pertumbuhan, dan kemakmuran berbasis peraturan yang terbuka;
- f. Pengaturan terhadap perairan internasional, ruang udara internasional, ruang angkasa, dan (baru-baru ini) dunia

---

<sup>20</sup> Patrick, Stewart. *Was the Liberal International Order All That?* Dipetik dari World Politics Review: <https://www.worldpolitic.sreview.com/articles/27759/was-the-liberal-international-order-all-that>, pada tanggal 29 Mei 2019.

maya sebagai kepemilikan internasional secara bersama-sama<sup>21</sup>.

Nilai-nilai ini lah yang kemudian mendasari segala perjanjian, instrumen dan institusi-institusi internasional dan menjadi fondasi bagi peran besar Amerika dalam dunia Internasional.

Lahirnya sebuah tatanan internasional baru tentunya menghasilkan produk-produk baru. Munculnya lembaga-lembaga internasional merupakan salah satu contoh dari hal ini. Munculnya PBB sebagai suksesor dari Liga Bangsa-Bangsa (LBB) menandakan angin segar perubahan ke arah yang lebih baik. Tentunya instrumen internasional yang muncul pasca PD II ini tidak lepas dari Amerika dan nilai-nilai yang dibawa olehnya. Cara pandang liberal yang kental akan demokrasi menjadi ciri baru dari institusi-institusi internasional yang muncul ini. Sistem internasional liberal dapat dikatakan sebagai wadah untuk mencapai kepentingan nasional Amerika. Dimulai pada era ini Amerika disebut memiliki peran internasional sebagai pemimpin dari dunia bebas (*leader of the free world*)<sup>22</sup>.

Amerika Serikat muncul sebagai sebuah hegemon. Kehadiran Amerika Serikat sebagai hegemon memberikan kepastian akan keterlibatannya dalam berbagai aspek permasalahan global seperti politik, ekonomi, sosial, pendidikan dan budaya. Keterlibatan Amerika Serikat dalam aspek-aspek global ini dilakukan dengan berbagai cara seperti kehadiran dalam konferensi internasional, menginisiasi instansi internasional dan hubungan bilateral maupun multilateral dengan negara lain. Semenjak Perang

---

<sup>21</sup> Congressional Research Service. *U.S. Role in the World: Background and Issues for Congress*. Dipetik dari <https://crsreports.congress.gov>, pada tanggal 29 Mei 2019.

<sup>22</sup> Ibid.

Dingin berakhir, Amerika Serikat mendominasi sistem internasional<sup>23</sup>.

## 2. Mempertahankan dan Mempromosikan Kebebasan, Demokrasi, dan Hak Asasi Manusia

Demokrasi merupakan suatu hal yang mendasari berdirinya Amerika sebagai sebuah negara. Semangat kebebasan, kebebasan dalam berpendapat dan ide bahwa pemerintahan di bawah rakyat merupakan dasar dari demokrasi yang kemudian sangat dijunjung tinggi oleh Amerika. Amerika setidaknya merupakan salah satu negara paling awal yang menganut demokrasi dan merupakan negara yang semenjak setelah PD II terus menerus meletakkan demokrasi sebagai salah satu kebijakan luar negerinya yang terpenting. Kebijakan luar negeri ini terlihat dalam upaya Amerika untuk menyebarkan demokrasi seluas-luasnya, mempersiapkan tatanan internasional baru yang mendukung demokrasi, serta mempertahankan demokrasi dengan cara apapun.

Pasca PD II, Presiden Truman mendeklarasikan *Marshall Plan* untuk menolong sekutu-sekutu di Eropa untuk mengembalikan kekuatan ekonomi dan mempertahankan institusi demokrasi mereka. Presiden Kennedy meluncurkan *US Agency for International Development* karena ia menyadari bahwa, dalam dunia yang terhubung ini, kemakmuran dan kebebasan bangsa lain akan mempengaruhi kemakmuran dan kebebasan warga Amerika di Amerika. Sejak runtuhnya Uni Soviet, kepemimpinan global Amerika yang selalu mendukung pemerintahan yang demokratis, hak asasi manusia, dan pasar yang diatur dengan

---

<sup>23</sup> Booth (1998). *Statecraft and Security: The Cold War and Beyond*. (Cambridge: Cambridge University Press) hlm. 36.

baik telah menciptakan tiga dekade dengan peningkatan global terbesar dalam kemakmuran manusia<sup>24</sup>.

Amerika mendukung dan menghadirkan demokrasi dalam tatanan internasional tidak hanya karena kesamaan nilai yang dibawa, akan tetapi juga dikarenakan ide demokrasi yang membawa nilai-nilai kemanusiaan seperti menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan berpendapat, dianggap dapat menyelesaikan permasalahan yang muncul pada era-era sebelumnya. Sesama negara yang menganut demokrasi dianggap cenderung akan lebih enggan untuk melakukan perang kepada satu dengan yang lainnya, disebut juga sebagai *democratic peace theory*<sup>25</sup>.

*Democratic peace theory* menunjukkan bahwa penyebaran demokrasi di dunia akan berhubungan dengan kepentingan-kepentingan Amerika dalam berbagai bidang<sup>26</sup>. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, penyebaran demokrasi dianggap berdampak terhadap keamanan dan kebebasan warga negara Amerika. Hal ini dikarenakan negara yang menganut demokrasi dianggap lebih dapat diandalkan dan dipercaya sebagai rekan Amerika dalam kancah internasional, dengan argumen bahwa sesama negara demokrasi lebih kecil kemungkinannya untuk saling berperang. Oleh karena itu penting bagi Amerika untuk terus menyebarkan demokrasi kepada seluruh penjuru dunia.

Penyebaran dan promosi demokrasi yang dilakukan oleh Amerika selama ini ditempuh dengan berbagai cara,

---

<sup>24</sup> Foreign Policy for America. *Democracy/Human Rights*. Dipetik dari <https://www.fp4america.org/democracy-human-rights>, pada tanggal 31 Mei 2019.

<sup>25</sup> Lynn Jones, Sean. *Why the United States Should Spread Democracy*. Dipetik dari <https://www.belfercenter.org/publication/why-united-states-should-spread-democracy>, pada tanggal 31 Mei 2019.

<sup>26</sup> Congressional Research Service. *Global Trends in Democracy: Background, U.S. Policy, and Issues for Congress*. Dipetik dari <https://crsreports.congress.gov>, pada tanggal 31 Mei 2019.

baik melibatkan diplomasi ataupun tekanan. Diplomasi bilateral dan multilateral, sanksi dan hukuman-hukuman lainnya, program-program bantuan asing, program pertukaran pendidikan dan kultur dan diplomasi publik merupakan beberapa bentuk promosi atas demokrasi tersebut<sup>27</sup>. Adapun penggunaan cara tekanan dapat dilihat dari bentuk promosi yang menggunakan intervensi militer. Amerika aan melakukan segala cara untuk melindungi keamanan dan kepentingan negaranya. Pertahanan demokrasi merupakan salah satu bentuk dari kepentingan itu.

Selain menyebarkan dan mempromosikan demokrasi, Amerika juga mempromosikan kebebasan dan hak asasi manusia. Kebebasan dan hak asasi manusia tidak dapat dipisahkan dengan demokrasi itu sendiri. Kebebasan dan hak asasi manusia menjadi salah satu nilai-nilai yang terkandung dalam demokrasi dan juga pada Amerika sendiri, dan oleh karena itu penyebaran dan pertahanannya merupakan hal yang wajib.

Amerika menyadari bahwa demokrasi, hak asasi manusia dan kebebasan tidak bisa dijadikan satu-satunya hal dalam kebijakan luar negeri, akan tetapi merupakan hal yang salah bagi Amerika untuk memisahkan kepentingan nasionalnya dengan hal-hal ini<sup>28</sup>. Hak asasi manusia dan kebebasan sama pentingnya dengan demokrasi. Tidak ada demokrasi yang dapat berjalan baik tanpa adanya kebebasan dan perlindungan hak asasi manusia yang kuat dan begitu juga sebaliknya. Sehingga alasan penyebarannya pun dapat dikatakan sama, karena penyebaran demokrasi, kebebasan

---

<sup>27</sup> U.S. Department of State. *2016-17 Advancing Freedom and Democracy Report*. Dipetik dari <https://www.state.gov/2016-17-advancing-freedom-and-democracy-report/>, pada tanggal 31 Mei 2019.

<sup>28</sup> Schnetzer, Amanda. *Why promoting freedom and human rights is in our national interest*. Dipetik dari <https://www.bushcenter.org/publications/articles/2016/07/why-promoting-freedom-is-in-national-interest.html>, pada tanggal 31 Mei 2019.

dan hak asasi manusia akan menguntungkan kepentingan dan keamanan Amerika.

Dalam perlindungan atas hak asasi manusia, Amerika mengajak pemerintahan-pemerintahan untuk membawa praktik hak asasi agar sesuai dengan komitmen dan kewajiban hak asasi mereka. Pemerintahan Amerika juga membiayai agenda sosial masyarakat yang mendukung kebebasan berpendapat, berkumpul, dan hak-hak anak. Memberikan bantuan yang berupaya untuk meningkatkan penghargaan terhadap hak buruh, mencegah kekerasan berbasis gender, mengurangi diskriminasi terhadap perempuan, membantu masyarakat adat dalam mengakses keadilan yang efektif, dan memantau ketaatan terhadap hak asasi manusia oleh polisi setempat<sup>29</sup>.

Usaha Amerika dalam mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia juga dilakukan dalam ranah internasional. Penggunaan kebijakan luar negeri yang menganut nilai nilai hak asasi manusia, serta menginisiasi ataupun membiayai institusi internasional yang berkaitan dengan hal itu. Amerika menanamkan keaman dan hak asasi manusia dalam pembentukan PBB. Universal Declaration of Human Rights yang diadopsi oleh UN General Assembly pada tahun 1948, membahas hal mendasar mengenai kebebasan dan hak asasi manusia juga merupakan inisiasi dari Amerika<sup>30</sup>.

*"For too many years, we've been willing to adopt the flawed and erroneous principles and tactics of our*

---

<sup>29</sup> U.S. Department of State. *2015-16 Advancing Freedom and Democracy Report*. Dipetik dari <https://www.state.gov/2015-16-advancing-freedom-and-democracy-report/>, pada tanggal 31 Mei 2019.

<sup>30</sup> Council on Foreign Relations. *Human Rights Reporting and U.S. Foreign Policy*. Dipetik dari <https://www.cfr.org/background/human-rights-reporting-and-us-foreign-policy>, pada tanggal 31 Mei 2019.

*adversaries, sometimes abandoning our own values for theirs." - President Jimmy Carter, 1977<sup>31</sup>*

Amerika telah menyebarkan, mempromosikan dan mempertahankan demokrasi, kebebasan dan hak asasi manusia selama 70 tahun. Dalam kurun waktu itu demokrasi dan nilai-nilai yang mengikutinya menjadi fokus dalam strategi keamanan, maupun kebijakan luar negeri. Perlindungan dan penyebaran demokrasi, kebebasan dan hak asasi manusia merupakan hal fundamental yang akan selalu diperjuangkan oleh Amerika.

## **B. Perilaku Amerika terhadap Organisasi Internasional**

Amerika merupakan salah satu negara di dunia yang memiliki kapabilitas untuk memimpin dunia internasional. Amerika disebut sebagai pemimpin global, hegemon, dan banyak nama lainnya. Tentunya dalam memangku kepemimpinan yang unik ini, Amerika harus ikut aktif dalam hubungan internasional dan segala instrumen yang terdapat di dalamnya. Salah satu instrumen penting dalam hal ini adalah organisasi/institusi internasional.

Organisasi internasional yang berdiri pada saat ini merupakan hasil dari tatanan internasional liberal yang diciptakan oleh Amerika. Didirikan dengan dasar-dasar liberal dan digunakan sebagai wadah penampung kepentingan negara-negara di seluruh dunia, organisasi internasional yang hadir pada saat ini merupakan jawaban dari Amerika dan sekutunya sebagai upaya untuk menghindari konflik besar seperti perang dunia.

Sebagai wadah kepentingan antar negara, organisasi internasional menjadi salah satu bentuk multilateralisme dan solusi bagi negara-negara untuk mencapai kepentingannya tanpa harus bertindak secara unilateral yang cenderung tidak memperdulikan negara lain. Amerika sebagai negara unipolar memiliki kemampuan serta sumber daya untuk meningkatkan, ataupun mengganggu kestabilan sebuah organisasi internasional.

---

<sup>31</sup> Ibid.

Oleh karena itu keterlibatan dan sikap Amerika baik menggunakan pendekatan multilateral ataupun unilateral untuk mencapai kepentingannya menjadi hal yang penting bagi negara-negara lain.

Sikap Amerika terhadap organisasi multilateral sejak awal pendiriannya hingga saat ini menjadi subjek perdebatan. Amerika merupakan salah satu negara yang menggagas organisasi multilateral dan memberikan fondasi awal konsepsi liberal yang akan digunakan. Akan tetapi sikap Amerika terhadap organisasi ini sering berlawanan dengan komitmen yang dimunculkannya saat menggagas konsep organisasi multilateral. Terlepas dari keterlibatan dan komitmennya dalam hal ini, Amerika tidak jarang menunjukkan keengganan dan penarikan diri dari usaha-usaha multilateral. Penarikan diri Amerika dari perjanjian *Anti-Ballistic Missile (ABM)*, *Kyoto Protocol* dalam isu perubahan iklim global merupakan contoh dari hal ini. Sikap Amerika yang tidak stabil ini memunculkan berbagai pendapat tentang bagaimana Amerika melihat organisasi internasional dan usaha multilateral lainnya.

Richard Haass, salah satu juru bicara dalam administrasi Bush, mendeskripsikan sikap yang diambil Amerika sebagai sikap yang diambil Amerika sebagai *hard-headed multilateralism*. Menurut Haas, bentuk multilateralisme seperti ini memadukan kepemimpinan Amerika dengan pembagian kerja dalam menghadapi masalah dalam kebijakan luar negeri. Terkadang ia menciptakan struktur institusi formal, terkadang tidak, dan dikarenakan oleh tanggung jawab global yang dimiliki Amerika, terkadang ia melibatkan kerelaan akan keputusan tidak populer yang tidak selalu sesuai dengan mayoritas. Haas menyimpulkan bahwa multilateralisme tidak boleh mengekang pilihan-pilihan Amerika, dilakukan dengan benar, ia akan mengembangkannya<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Foot, Rosemary, & Macfarlane, Neil, & Mastanduno, Michael (2003). *U.S. Hegemony and International Organizations: The United States and*

Berlawanan dengan Haas, Charles Krauthammer berpendapat bahwa penarikan Amerika dalam perjanjian ABM menunjukkan bahwa unilateralisme merupakan tema utama kebijakan luar negeri administrasi Bush. Unilateralisme Amerika pada dasarnya adalah tidak akan membiarkan pihak lain, bagaimanapun baiknya, untuk menjauhkannya dari pengejaran terhadap kepentingan keamanan yang mendasar bagi Amerika dan seluruh dunia. Hal ini merupakan dasar dari kebijakan luar negeri era Bush, dan menjadi alasan dari keberhasilannya<sup>33</sup>.

Terlepas dari berbagai macam pendapat yang ada mengenai sikap Amerika yang sering berkontradiksi antara satu dengan yang lainnya, Joseph Nye merasa bahwa Amerika tidak dapat melaksanakan peran globalnya sendiri, bahkan dengan segala kekuatan dominannya. Nye berpendapat bahwa Amerika mau tidak mau harus berkolaborasi dengan negara-negara lain untuk mencapai kepentingan luar negerinya<sup>34</sup>.

Dalam menganalisa dinamisasi sikap Amerika terhadap organisasi internasional, setidaknya dapat dibagi menjadi dua faktor utama yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Kedua faktor ini kemudian dapat berkaitan satu dengan yang lainnya.

### **1. Faktor Internal**

Faktor internal yang mempengaruhi sikap Amerika terhadap sebuah organisasi internasional dapat dilihat pada tingkatan masyarakat dan juga negara, dan terkadang diantara keduanya.

Pada tingkatan masyarakat, kelompok kepentingan memiliki pengaruh yang kuat akan sikap Amerika terhadap suatu organisasi internasional. Pengaruh ini akan

*Multilateral Institutions.* (New York: Oxford University Press Inc.) hlm. 1.

<sup>33</sup> Krauthammer, Charles (2001). *The Washington Post: The New Unilateralism.* (Washington D.C.: The Washington Post) hlm. 3.

<sup>34</sup> Nye, Joseph (2002). *The Paradox of American Power.* (Oxford: Oxford University Press) hlm. 3.

dipengaruhi oleh preferensi dan kekuatan dari masing-masing kelompok kepentingan tersebut. Kelompok kepentingan dapat memiliki pengaruh yang besar dikarenakan dampak dari organisasi internasional yang semakin dirasakan oleh masyarakat Amerika. Kelompok kepentingan akan merespon dengan memberikan tekanan agar sebuah kebijakan dapat diimplementasikan, ditolak, atau dibatasi. Sikap yang diambil oleh kelompok kepentingan akan sesuai dengan kepentingan atau keuntungan yang diperjuangkan.

Besarnya pengaruh yang dimiliki oleh kelompok kepentingan dalam politik Amerika, terutama dalam pemerintahan pusat menunjukkan “kelemahan” Amerika<sup>35</sup>. Kenyataan bahwa kelompok kepentingan memiliki pengaruh begitu besar terhadap aktifitas organisasi internasional dan akses terhadap keputusan Amerika menunjukkan bahwa tekanan masyarakat dapat menjelaskan sikap Amerika. Kelompok kepentingan pada umumnya banyak terlibat dalam isu-isu ekonomi ataupun lingkungan.

Pada tingkatan negara, struktur politik dianggap dapat memberikan penjelasan terhadap sikap Amerika. Amerika Serikat merupakan sebuah negara yang terdesentralisasi, dimana eksekutif dan kongres keduanya memiliki kemampuan pembuatan keputusan. Ketidakstabilan politik di dalam negeri dapat mempengaruhi keputusan dan sikap Amerika terhadap organisasi internasional.

Pada era awal Perang Dingin, eksekutif memiliki peranan penting dalam merumuskan dan memutuskan kebijakan luar negeri Amerika. Anggota kongres pada saat itu tidak terlalu mencampuri ataupun menyulitkan dalam perihal ini. Kekalahan Amerika di Vietnam kemudian

---

<sup>35</sup> Milner, Helen (1997). *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. (Princeton: Princeton University Press) hlm. 8.

merubah pandangan kongres terhadap kebijakan luar negeri Amerika di tangan eksekutif. Kongres semenjak itu memberikan pengawasan lebih dan bahkan memiliki peran yang sentral terhadap kebijakan luar negeri.

Meningkatnya peran kongres dalam kebijakan luar negeri Amerika memasuki titik yang buruk ketika otoritas itu digunakan dalam politik antar partai (partisan). Berakhirnya Perang Dingin menghilangkan musuh bersama yang selama ini menyatukan, atau setidaknya memudahkan konsensus politik Amerika. Hal ini kemudian membuka kesempatan untuk menggunakan kebijakan luar negeri sebagai instrumen politik partisan. Penolakan senat akan *Comprehensive Test Ban Treaty* pada tahun 1998 merupakan contoh yang tepat akan hal ini. Musuh republikan dari presiden Clinton menggunakan penolakan ini untuk mempermalukannya secara politik, tanpa melihat dampaknya pada posisi Amerika dalam konsensus internasional<sup>36</sup>.

Sejarah menunjukkan bahwa lembaga eksekutif condong melihat partisipasi Amerika dalam organisasi internasional sebagai hal yang baik dan mendukung keputusan tersebut. Di lain pihak, anggota kongres cenderung mengambil pandangan pesimis dalam melihat partisipasi Amerika dalam organisasi internasional. Kongres merasa organisasi internasional dapat membahayakan kedaulatan dan otonomi Amerika. Perbedaan pendapat dalam dua lembaga ini kemudian dapat memberi dampak besar terhadap perilaku Amerika kepada organisasi internasional.

## 2. Faktor Eksternal

Selain faktor internal, faktor eksternal dianggap juga berperan dalam mempengaruhi perilaku Amerika terhadap

---

<sup>36</sup> Foot, Rosemary, & Macfarlane, Neil, & Mastanduno, Michael (2003). *U.S. Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*. (New York: Oxford University Press Inc.) hlm. 9.

organisasi internasional. Peran Amerika terhadap organisasi internasional sangat mungkin dipengaruhi secara eksternal oleh lingkungan eksternal itu sendiri, lebih tepatnya posisi Amerika di lingkungan internasional. Ada empat faktor yang membutuhkan perhatian khusus, yaitu distribusi kemampuan materi internasional, konteks normatif internasional, usaha diplomatik pemerintahan lain, dan performa organisasi internasional itu sendiri<sup>37</sup>.

Distribusi kemampuan materi internasional maksudnya adalah kemampuan dan kekuatan (*power*) sebuah negara secara materi dalam konstelasi internasional. Negara yang memiliki kekuatan, kapabilitas yang lebih kuat akan lebih memiliki kebebasan dalam menentukan pilihannya, hal ini terutama sangat benar dalam konteks Amerika sebagai negara unipolar. Partisipasi dalam tatanan internasional dan segala instrumennya lebih banyak memberi manfaat kepada negara yang lemah daripada kepada negara yang kuat. Hal ini yang menyebabkan negara kuat dan dominan cenderung tidak memiliki keterbatasan dalam kebijakan luar negerinya.

Ada dua pendapat yang muncul terkait hubungan antara hegemoni Amerika dan perilakunya terhadap organisasi internasional. Pendapat pertama adalah sikap Amerika yang akan memperlakukan organisasi internasional secara semena-mena. Negara kuat dapat melakukan hal yang diinginkannya secara unilateral dan semena-mena jika ia ingin. Kekuatannya yang dominan akan menjauhkannya dari segala dampak negatif yang kemudian akan hadir.

Bertolak belakang dari pendapat pertama, pendapat kedua menunjukkan bahwa organisasi internasional menjadi hal yang sangat penting bagi negara dengan kekuatan dominan justru dikarenakan posisinya sebagai kekuatan dominan. Negara dengan kekuatan dominan sangat

---

<sup>37</sup> Ibid.

diuntungkan dengan posisi internasional yang dimilikinya dan akan melakukan apa saja untuk mempertahankannya. Partisipasi dalam organisasi internasional dapat membantu hal ini. Dengan membantu dan memberi kesempatan bagi negara-negara yang lebih lemah dalam pengambilan keputusan dalam sebuah forum bersama, negara dengan kekuatan dominan akan terhindar dari pandangan buruk dari negara yang lebih lemah. Negara dengan kekuatan dominan juga dapat menggunakan kekuatannya untuk membentuk atau mempertahankan sebuah organisasi internasional sesuai dengan kepentingannya<sup>38</sup>.

Dua argumen ini memiliki melandasi hubungan antara hegemoni Amerika dan perilakunya terhadap organisasi internasional, setidaknya pada periode setelah 1990-an. Amerika pada periode tersebut memperlihatkan komitmen untuk mempromosikan dan memperkuat organisasi internasional dan membentuk konsensus internasional di dalamnya. Disisi lain, pada periode yang sama Amerika terkesan tidak dapat menahan diri untuk bertindak sendiri secara unilateral ketika kepentingannya dirugikan.

Konteks normatif internasional merupakan sumber eksternal kedua atas perilaku Amerika terhadap organisasi internasional. Konteks normatif ini menjadi norma, pendekatan dan tata cara yang memberikan legitimasi serta merupakan perilaku yang dianggap pantas oleh negara dalam tatanan internasional. Tatanan internasional liberal menciptakan kondisi interdependensi pada setiap negara dan mengundang mereka untuk bertindak dan membuat keputusan secara kolektif. Organisasi internasional hadir salah satunya untuk mengakomodasi kepentingan bersama ini. Sebagai tempat keputusan bersama diciptakan,

---

<sup>38</sup> Ikenberry, John (2000). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Building of Order After Major Wars*. (Princeton: Princeton University Press).

organisasi internasional menjadi tempat terbaik untuk negara-negara, bahkan yang terkuat untuk berpartisipasi di dalamnya.

Negara yang kuat cenderung untuk mengintervensi urusan negara yang lebih kecil dan lemah. Tatanan internasional liberal menciptakan kondisi dimana intervensi ini akan lebih ter legitimasi jika dilakukan melalui keputusan bersama yang diwadahi oleh organisasi internasional<sup>39</sup>. Perang Teluk Persia merupakan contoh yang tepat untuk mendeskripsikan hal ini. Amerika pada saat itu membangun koalisi internasional dan mencari dukungan dari Dewan Keamanan PBB dengan sangat hati-hati untuk melakukan intervensi. Koalisi dan dukungan internasional itu kemudian terbukti memberikan legitimasi politik yang penting terhadap intervensi tersebut. Contoh lain dimana Amerika berusaha sekuat mungkin untuk mendapatkan dukungan melalui organisasi internasional adalah saat setelah peristiwa 11 September, dimana ia mencari dukungan pada resolusi PBB, *The North Atlantic Treaty Organization* (NATO) dan *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC).

Organisasi Internasional, regional maupun global, mewadahi kepentingan internasional dan membentuk aturan dan kebijakan internasional. Pelanggaran atas peraturan dan kebijakan ini dianggap pelanggaran atas norma internasional. Oleh karena itu, organisasi internasional memastikan partisipasi dari negara-negara, walaupun tidak semua mungkin diuntungkan atas hal tersebut.

Pengaruh yang ketiga adalah usaha diplomatik pemerintahan lain, khususnya sekutu dekat Amerika. Dikarenakan kebesaran dan kekuatannya, tindakan Amerika yang bersifat unilateral menjadi perhatian utama bagi

---

<sup>39</sup> Lyons, Gene, & Mastanduno, Michael (1995). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. (Baltimore: John Hopkins University Press).

negara-negara lain. Untuk mencapai kepentingannya masing-masing, negara-negara ini lebih memilih Amerika yang memiliki kebijakan luar negeri yang dapat diprediksi. Salah satu cara untuk mencapai hal ini adalah dengan mengarahkan kebijakan luar negeri Amerika kedalam sebuah pembuatan keputusan yang kolektif. Sekutu Amerika pernah melakukan lobi keras untuk memastikan agar Amerika patuh dengan peraturan perdagangan multilateral pada tahun 1980-an<sup>40</sup>.

Faktor terakhir dalam Faktor Eksternal adalah performa organisasi internasional itu sendiri. Dalam hal ini performa yang dimaksud adalah bagaimana Amerika menilai dan melihat performa organisasi internasional tersebut. Faktor yang terakhir ini sangat internal dan subjektif, serta mempunyai pengaruh sangat besar dalam menentukan sikap Amerika terhadap organisasi ini. Salah satu contoh yang dapat diambil adalah bagaimana Amerika melihat PBB tidak efektif dalam melakukan usaha perdamaian pada tahun 1990-an. Hal ini kemudian mempengaruhi dukungan Amerika terhadap program-program PBB dalam setengah dekade kemudian.

### **C. Dampak Amerika terhadap Organisasi Internasional**

Sebagai sebuah negara yang dominan, Amerika memiliki kapasitas, sumber daya, serta kekuatan yang cukup untuk memberi pengaruh yang signifikan kepada sebuah organisasi internasional. Hampir seluruh organisasi internasional yang bersifat regional serta PBB tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk merespon ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional apabila tanpa bantuan Amerika. Satu-

---

<sup>40</sup> Bhagwati, Jagdish, & Patrick, Hugh (1990). *Aggressive Unilateralism: America's 301 Policy and the World Trading System*. (Ann Arbor: University of Michigan Press).

satunya organisasi yang mungkin kapasitas tersebut adalah NATO, dimana Amerika juga memiliki peranan penting disana.

Kemampuan dan kapasitas Amerika dalam militer sangat mempengaruhi organisasi internasional yang memiliki keterkaitan dengan isu keamanan dan perdamaian. Partisipasi dan dukungan Amerika terhadap organisasi-organisasi seperti ini terbukti sangat krusial. Pembebasan Kuwait pada tahun 1990-1991, intervensi koalisi negara-negara oleh PBB (UNITAF) pada perang saudara Somalia, dukungan logistik kepada pasukan yang dimandatkan PBB (IFOR), dipimpin oleh NATO yang pada akhirnya berhasil menghentikan perang saudara di Bosnia, semuanya dapat berhasil dan tercapai hanya karena adanya dukungan, bantuan dan partisipasi yang besar oleh Amerika<sup>41</sup>.

Selain dikarenakan kekuatan militernya, kapasitas Amerika dalam memberikan pendanaan menjadi salah faktor yang mempengaruhi kemampuan sebuah organisasi internasional dalam merespon isu-isu keamanan. Amerika cenderung menjadi kontributor terbesar dalam anggaran organisasi internasional, terutama dalam hal-hal yang bersifat keamanan dan perdamaian. Keengganan Amerika dalam memberikan pendanaan terhadap organisasi-organisasi ini akan mempengaruhi kemampuan mereka dalam merespon isu-isu tersebut.

Selain isu keamanan, Amerika juga memiliki dampak yang sangat besar terhadap organisasi internasional yang memiliki keterkaitan dengan kerjasama finansial. Amerika menjadi pemegang suara terbesar di IMF dan World Bank. Bahkan apabila Amerika bukanlah pemegang suara terbesar, organisasi-organisasi ini membutuhkan legitimasi Amerika dalam kebijakan mereka. Dukungan Amerika terhadap sebuah kebijakan akan

---

<sup>41</sup> Foot, Rosemary, & Macfarlane, Neil, & Mastanduno, Michael (2003). *U.S. Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*. (New York: Oxford University Press Inc.) hlm. 14.

memudahkan kebijakan tersebut untuk disetujui ataupun diakui oleh negara-negara lainnya.

Kemampuan Amerika dalam memberi dampak terhadap organisasi internasional juga terlihat pada isu-isu selain keamanan dan ekonomi. Penolakan Amerika dalam meratifikasi kesepakatan mengenai lingkungan mengakibatkan tidak dapat diciptakannya sebuah kesepakatan yang efektif. Amerika tidak hanya memiliki kemampuan dan sumberdaya untuk mempengaruhi sebuah organisasi internasional, akan tetapi juga memiliki kemampuan untuk mempengaruhi sikap negara lain terhadap organisasi tersebut.

Pada akhirnya, dampak yang dapat diberikan Amerika terhadap organisasi internasional akan kembali pada pembahasan hegemoni yang dimiliki olehnya. Kemampuan Amerika sebagai hegemon untuk menggunakan dimensi-dimensi kekuatan (*power*) yaitu: mengaktifkan atau tidak mengaktifkan (*enabling as well as disabling*) dan kemampuan untuk mengatur agenda (*the ability to control agendas*)<sup>42</sup> menjadi salah satu alasan besarnya dampak yang dapat ia berikan terhadap sebuah organisasi internasional, baik menggunakan cara-cara tekanan ataupun tidak.

---

<sup>42</sup> Nye, Joseph (1990). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. (New York: Basic Books).