

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

*Anti-Ballistic Missile Treaty* (Perjanjian ABM) adalah perjanjian antara Amerika Serikat dan Uni Soviet yang melarang negara bersangkutan untuk mengembangkan pertahanannya dalam bidang strategi misil balistik.<sup>1</sup> Kedua negara juga telah menyetujui untuk tidak mengembangkan sistem ABM berbasis laut, udara, maupun luar angkasa miliknya. Lebih dari itu, pasca runtuhnya Uni Soviet, perjanjian tersebut masih tetap diadopsi oleh negara-negara pecahannya, termasuk Rusia.<sup>2</sup> Perjanjian ABM sendiri resmi ditandatangani oleh kedua belah pihak pada bulan Mei 1972 dan mulai berlaku sejak bulan Oktober pada tahun yang sama. Berdasarkan perjanjian tersebut, baik Amerika Serikat maupun Uni Soviet (sekarang Rusia) diperbolehkan membangun dua kawasan ABM, pertama kawasan untuk melindungi ibukota negara dan yang kedua adalah kawasan untuk melindungi kompleks peluncuran ICBM (*Inter-Continental Ballistic Missile*). Namun, pada tahun 1974, terdapat penambahan protokol dalam perjanjian bahwa masing-masing negara hanya diperbolehkan untuk mengembangkan satu kawasan ABM saja.<sup>3</sup>

Pada saat penandatanganan perjanjian ABM, Amerika Serikat berada di bawah kepemimpinan Presiden Richard M. Nixon, sedangkan Uni Soviet berada

---

<sup>1</sup> Amy A. Hardman. 1999. *Anti-Ballistic Missile Treaty: Is It Still Relevant? A Primer on The Systems and Issues*. A Research Report Submitted to the Faculty In Partial Fulfillment of the Graduation Requirements. Air Command and Staff College, Air University.

<sup>2</sup> The Center for Arms Control and Non-Proliferation. t.t. *Fact Sheet: Anti-Ballistic Missile Treaty*. U.S. Department of State, Federation of American Scientists, Nuclear Threat Initiative.

<sup>3</sup> *Ibid*

di bawah kepemimpinan Leonid Brezhnev.<sup>4</sup> Richard Nixon adalah presiden Amerika Serikat yang berlatar belakang partai Republikan. Sedangkan Leonid Brezhnev merupakan anggota dari Partai Komunis Uni Soviet (*Communist Party of the Soviet Union*).<sup>5</sup>

Perjanjian ABM merupakan sebagian dari bentuk *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT I) yang memberikan batasan terkait senjata ofensif strategis. Lebih dari itu, perjanjian ABM pun dihasilkan berdasarkan premis pemahaman Amerika Serikat dan Uni Soviet bahwa senjata ofensif dan sistem pertahanan saling terkait. Jika sebuah negara mengembangkan sistem ABM, maka hal tersebut akan memberi pengaruh atau insentif negara lain untuk mengembangkan senjata yang sifatnya lebih canggih lagi demi memperkuat sistem pertahanannya. Hal tersebut pun secara tidak langsung akan menyebabkan kondisi di mana negara-negara *superpower* saling melakukan perlombaan senjata.<sup>6</sup>

Setelah kedua negara berhasil mengimplementasikan perjanjian ABM selama 30 tahun, akhirnya pada tahun 2002 Amerika Serikat resmi keluar dari perjanjian tersebut. Wacana terkait keluarnya Amerika Serikat dari perjanjian ABM mulai muncul sejak periode administrasi George W. Bush menjabat sebagai presiden Amerika Serikat, yaitu pada tahun 2001. Penyampaian pidato yang dilakukan Bush pada tanggal 1 Mei 2001 di National Defense University (NDU)

---

<sup>4</sup> Lawrence D. Freedman. 2008. *Anti-Ballistic Missile Treaty (ABM Treaty)*. (daring). Tersedia di: <https://www.britannica.com/event/Anti-Ballistic-Missile-Treaty>. Diakses pada 25 September 2017.

<sup>5</sup> The Editors of Encyclopædia Britannica. 2016. *Leonid Brezhnev*. (daring). Tersedia di: <https://www.britannica.com/biography/Leonid-Ilich-Brezhnev>. Diakses pada 25 September 2017.

<sup>6</sup> The Center for Arms Control and Non-Proliferation. t.t. *Fact Sheet: Anti-Ballistic Missile Treaty*. U.S. Department of State, Federation of American Scientists, Nuclear Threat Initiative.

merupakan titik awal Bush menunjukkan perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terkait perjanjian ABM. Lebih dari itu, argumen-argumen yang disampaikan oleh Bush juga menunjukkan bahwa Amerika Serikat harus mulai mengembangkan, menguji, dan secara berkala meluncurkan teknologi serta sistem pertahanan misil balistik.<sup>7</sup>

Tentu saja Presiden Bush tidak sendiri dalam mengambil langkah untuk keluar dari perjanjian ABM. Menteri Pertahanan saat itu, Donald Rumsfeld, menjadi salah satu pendukung keluarnya Amerika Serikat dari perjanjian ABM. Jika Presiden Bush berujar bahwa perjanjian ABM adalah bagian dari peninggalan Perang Dingin, maka Rumsfeld memiliki anggapan bahwa perjanjian ABM adalah salah satu faktor yang menghambat dinamika hubungan Amerika Serikat dan Rusia. Begitu pula dengan Menteri Luar Negeri, Colin Powell, yang kemudian sejalan dengan keputusan unilateral pemerintah Amerika Serikat, walau kemudian Powell membantah adanya ketakutan Amerika Serikat terhadap Rusia dan Tiongkok.<sup>8</sup>

Pada sisi yang lain, sebagaimana kebijakan luar negeri yang kontroversial, penarikan diri Amerika Serikat dari perjanjian ABM juga menuai banyak pro dan kontra. Senator Dennis Kucinich, seorang Demokrat, misalnya, menuntut Presiden Bush, Rumsfeld, dan Powell untuk menghentikan penarikan dari perjanjian ABM. Dengan membentuk sebuah grup yang beranggotakan 30 senator dari Partai

---

<sup>7</sup> Lynn F. Rusten. 2010. "U.S. Withdrawal from the Antiballistic Missile Treaty", dalam *Center for the Study of Weapons of Mass Destruction Case Study 2*. National Defense University Press. Washington, D.C.

<sup>8</sup> Wade Boese. 2002. *Bush Announces U.S. Intent to Withdraw From ABM Treaty*. (daring). Tersedia di: [https://www.armscontrol.org/act/2002\\_01-02/abmjnfeb02](https://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/abmjnfeb02). Diakses pada: 18 Oktober 2017.

Demokrat dan 1 orang dari Partai Republikan, Kucinich dan partainya berharap pemerintahan Bush dapat mengubah sikapnya. Namun, keputusan untuk keluar dari perjanjian ABM juga mendapat banyak dukungan, di antaranya dari Senator Jon Kyl, Senator Chuck Hagel, dan Senator Jack Reed yang ketiganya berasal dari Partai Republikan.<sup>9</sup>

Pro dan kontra yang terjadi menunjukkan adanya dua kubu berbeda dalam birokrasi pemerintahan terkait kebijakan luar negeri Amerika Serikat untuk keluar dari perjanjian ABM, yaitu kubu yang menolak dan kubu yang mendukung kebijakan luar negeri tersebut. Dua kubu tersebut memiliki argumen dan alasan masing-masing yang saling bertolak-belakang. Perdebatan pun selalu ada dalam dinamika proses pengambilan keputusan tentang perjanjian ABM pada saat itu. Hingga akhirnya, satu kubu yang memiliki pengaruh besar dalam birokrasi pemerintahan Amerika Serikat mengendalikan perdebatan tersebut, yaitu kubu yang mendukung keluarnya Amerika Serikat dari perjanjian ABM. Kubu ini terdiri dari banyak anggota yang di antaranya berasal dari National Security Council (NSC).

NSC sendiri memiliki pengaruh yang besar dalam proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri Amerika Serikat, terutama dalam hal keamanan nasional. Selain itu, pengambilan keputusan dalam birokrasi pemerintahan Amerika Serikat pun pada dasarnya dilakukan pada tingkat kementerian.<sup>10</sup> Oleh karena itu, banyak anggota dari NSC yang menduduki posisi dalam birokrasi

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Council on Foreign Relations. 2008. *President and the National Security Council*. (daring). Tersedia di: <https://www.cfr.org/interview/presidents-and-national-security-council>. Diakses pada 15 Maret 2018.

pemerintahan sebagai menteri. Anggota NSC tersebut, terutama berada pada kementerian strategis nasional, diantaranya kementerian luar negeri, kementerian pertahanan, dan kementerian keuangan.<sup>11</sup>

Di sisi lain, berkaitan dengan respon Rusia, keputusan yang diambil oleh Amerika Serikat merupakan suatu kesalahan yang dapat memberikan dampak jangka panjang bagi Amerika Serikat. Dengan keluar dari perjanjian ABM, maka Amerika Serikat di masa yang akan datang dapat memberikan insentif bagi negara-negara lain untuk mengembangkan sistem ofensif pertahanannya. Dengan demikian, maka posisi Amerika Serikat dalam dunia internasional akan terancam nantinya.<sup>12</sup> Rusia tidak merasa terancam dengan keputusan Amerika Serikat keluar dari perjanjian ABM.<sup>13</sup> Lebih dari itu, Menteri Luar Negeri Rusia, Igor Ivanov, mengatakan bahwa ia kecewa pada keputusan yang diambil oleh Amerika Serikat, namun hal tersebut telah terjadi dan saat ini tugas bagi Rusia adalah untuk meminimalkan konsekuensi yang merugikan.<sup>14</sup>

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah mengapa Amerika Serikat memutuskan untuk keluar dari *Anti-Ballistic Missile Treaty* di era pemerintahan George W. Bush pada tahun 2002?

---

<sup>11</sup> Council on Foreign Relations. 2008. *President and the National Security Council*. (daring). Tersedia di: <https://www.cfr.org/interview/presidents-and-national-security-council>. Diakses pada 15 Maret 2018.

<sup>12</sup> The Center for Arms Control and Non-Proliferation. t.t. *Fact Sheet: Anti-Ballistic Missile Treaty*. U.S. Department of State, Federation of American Scientists, Nuclear Threat Initiative.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Amy Woolf. 2002. "National Missile Defense: Russia's Reaction," dalam *Congressional Research Service Report for Congress*

### **1.3 Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1 Secara Umum**

Tujuan penelitian ini secara umum adalah untuk memberikan suatu sumbangsih ilmu pengetahuan bagi khalayak umum dan akademisi dalam bentuk karya tulis ilmiah atau penelitian ilmiah. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk memenuhi gelar strata 1 dalam program studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

#### **1.3.2 Secara Khusus**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dituliskan di atas, maka tujuan penelitian ini secara khusus adalah untuk menjelaskan argumentasi Amerika Serikat terkait keputusannya keluar dari *Anti-Ballistic Missile Treaty* pada tahun 2002. Di samping itu, argumentasi yang diperoleh dari penelitian ini pun merupakan alternatif pembahasan dari penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dengan topik yang sama.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini secara umum adalah sebagai sumbangan karya tulis ilmiah atau penelitian ilmiah tentang studi Hubungan Internasional bagi khalayak umum dan para akademisi. Sedangkan manfaat khusus dari penelitian ini adalah untuk memberikan pengetahuan bagi peneliti HI lainnya terkait kebijakan luar negeri penarikan diri Amerika Serikat dari perjanjian ABM.

## 1.5 Kerangka Pemikiran

### 1.5.1 *Level of Analysis*

*Level of Analysis* diperlukan peneliti untuk menganalisis sebuah kebijakan luar negeri suatu negara dengan memandang suatu kasus dalam jangkauan dan pendekatan tertentu. Di samping itu, peringkat analisis dapat membantu peneliti untuk mempelajari subjek yang sedang diteliti. Ketika peneliti menggunakan perangkat analisis, maka terdapat dua hal yang menjadi fokus peneliti tersebut, yaitu unit analisis dan unit eksplanasi.<sup>15</sup> Unit analisis adalah variabel dependen atau perilaku yang hendak dideskripsikan serta dianalisis.<sup>16</sup> Sedangkan unit eksplanasi adalah variabel independen atau sesuatu yang dampaknya terhadap unit analisa hendak diamati.<sup>17</sup>

Menurut Laura Neack, terdapat enam peringkat analisis yang digunakan dalam studi kebijakan luar negeri, yaitu individu, kelompok, *national self-image and culture*, opini publik, politik domestik, dan sistem internasional.<sup>18</sup> Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan peringkat analisis kelompok sebagai alat untuk menganalisis. Unit analisis dalam penelitian ini adalah kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Sedangkan unit eksplanasinya adalah kelompok birokrasi pada era pemerintahan George W. Bush. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori *foreign policy decision making* dan teori-teori yang merupakan derivasi

---

<sup>15</sup> Mohtar Mas' oed. 1994. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES

<sup>16</sup> David J. Singer. 1961. "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", dalam James N. Rosenau, *International Politics and Foreign Policy*, New York, *The Free Press*, hlm. 20-29

<sup>17</sup> *Op.Cit.*

<sup>18</sup> Laura Neack. 2008. *The New Foreign Policy: power seeking in a globalized era*. United States of America: Rowman & Littlefield Publisher, Inc.

(turunan) dari *level of analysis* kelompok, yaitu *ultimate decision unit* dan *coalition decision unit*.

## 1.5.2 Landasan Teori

### 1.5.2.1 *Foreign Policy Decision Making (FPDM)*

Masalah tentang kebijakan luar negeri identik dengan suatu hal inheren yang rumit.<sup>19</sup> Oleh sebab itu, membuat keputusan terkait kebijakan luar negeri merupakan tugas yang rumit karena harus mempertimbangkan setiap akibatnya. Menurut Mintz dan DeRouen, keputusan terkait kebijakan luar negeri dapat dibuat oleh pemimpin tunggal, sebuah kelompok, maupun sebuah koalisi.<sup>20</sup> Batasan waktu dan informasi seringkali mempengaruhi hasil keputusan tentang kebijakan luar negeri suatu negara. Tidak hanya itu, perhitungan ekonomi, politik domestik, kepribadian pemimpin, sistem internasional, perlombaan senjata, rezim setiap negara, aliansi, dan lain sebagainya juga turut menjadi faktor berpengaruh dalam pengambilan keputusan kebijakan luar negeri.<sup>21</sup> Menurut Robinson dan Snyder, banyak keputusan terkait kebijakan luar negeri diambil di bawah tekanan waktu dan situasi. Lebih dari itu, FPDM terdiri dari empat komponen, yaitu mengidentifikasi masalah, mencari alternatif, memilih alternatif, dan menjalankan alternatif.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> John Steinbruner. 1974. *The Cybernetic Theory of Decision*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

<sup>20</sup> Alex Mintz dan Karl DeRouen. 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge University Press.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> James A. Robinson dan Richard C. Snyder. 1965. "Decision-Making in International Politics", dalam *International Behavior: A Social-Psychological Analysis*. New York: Holt, Rinehart, dan Winston.

Lalu, apakah yang dimaksud dengan *foreign policy decision making*? FPDM adalah proses analisis masalah yang ada, mengevaluasi alternatif kebijakan dan mengambil tindakan yang tepat untuk mengatasi isu serta memaksimalkan keuntungan nasional oleh pemerintah. Mintz dan DeRouen berargumen bahwa FPDM mengacu pada pilihan individu, kelompok, dan koalisi yang mempengaruhi tindakan suatu bangsa di dunia internasional.<sup>23</sup> Di sisi lain, Goldstein dan Pavehouse mengungkapkan bahwa FPDM adalah suatu proses penyesuaian keputusan terhadap umpan balik dari dunia luar. Keputusan yang dihasilkan pun ditujukan untuk memberi pengaruh terhadap dunia internasional dan kemudian respon dari dunia internasional digunakan untuk mengevaluasi keputusan tersebut.<sup>24</sup>

FPDM merupakan teori yang menjelaskan mengapa pemerintah mengambil suatu tindakan tertentu, bagaimana keputusan tersebut akan berjalan dan apa saja kemungkinan alternatif serta konsekuensinya. Lebih dari itu, FPDM merupakan suatu tindakan investigasi untuk mengetahui cara alternatif dalam mengatasi permasalahan dalam sistem internasional, menghindari konflik, mempromosikan kepentingan nasional, dan perdamaian. FPDM adalah proses yang kompleks dalam menemukan keputusan alternatif terbaik dengan berbagai cara dan pendekatan.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Joshua S. Goldstein dan John C. Pevehouse. 2010. *International Relations, 9th ed.* New York: Pearson.

<sup>25</sup> Anon. t.t. *Chapter-II Foreign Policy Decision Making: A Theoretical Framework.* (daring). Tersedia di: [http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/175801/8/08\\_chapter%202.pdf](http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/175801/8/08_chapter%202.pdf). Diakses pada 16 Maret 2018

### 1.5.2.2 *Ultimate Decision Unit*

Dalam beberapa kasus tentang kebijakan luar negeri, menurut Hermann & Hagan, peran kelompok dapat dianalisis dengan menggunakan teori *ultimate decision unit*. Keputusan akhir di dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri dapat dilakukan oleh kelompok dan secara eksplisit mencegah entitas lain dalam pemerintahan untuk mengubah keputusan akhir tersebut.<sup>26</sup> Sedangkan *ultimate decision unit* menurut James Rosenau adalah seperangkat otoritas yang memiliki kemampuan untuk mengarahkan sumber daya dan membuat keputusan yang tidak dapat diganggu gugat.<sup>27</sup> Sehingga, teori *ultimate decision unit* menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri suatu negara telah mencapai posisi final apabila sudah mendapatkan persetujuan dari seperangkat otoritas (kelompok) yang memiliki *power* untuk membuat keputusan tanpa dapat diganggu gugat.

Menurut Margaret G. Hermann dan Charles F. Hermann, *ultimate decision unit* dibedakan menjadi tiga tipe, yaitu *predominant leader*, *single group*, dan *coalition decision unit*. *Predominant leader* adalah seorang individu yang memiliki kemampuan untuk menolak atau menahan semua pendapat yang tidak sesuai dengan dirinya (oposisi) serta mampu untuk membuat keputusan sendiri bila diperlukan. Kemudian, *single group* adalah sekelompok individu yang merupakan anggota dari sebuah lembaga atau badan yang lebih besar dan secara kolektif melakukan interaksi tatap muka serta mematuhi peraturan yang diberlakukan. Sedangkan *coalition decision unit* merupakan aktor pengambil keputusan yang terdiri dari individu, kelompok, ataupun representasi dari

---

<sup>26</sup> Marijke Breuning. 2007. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*.

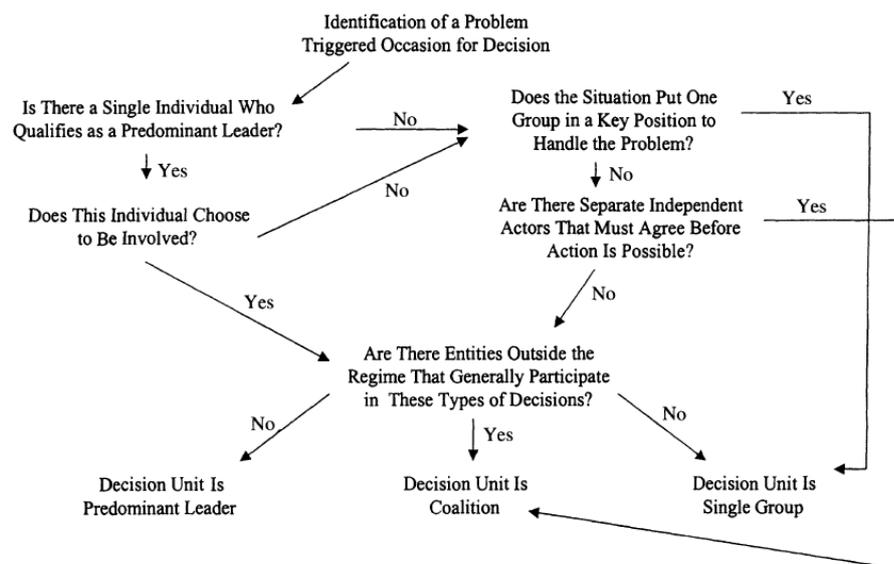
<sup>27</sup> Margaret G. Hermann dan Charles F. Hermann. 1989. "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry", dalam *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4. Wiley.

beberapa institusi pemerintahan. Mereka dapat bertindak untuk pemerintah apabila sebagian atau seluruh anggota mencapai hasil yang disetujui. Namun, mereka tidak memiliki hak untuk saling memutuskan ataupun memaksa sesuai dengan kehendaknya masing-masing.<sup>28</sup>

### 1.5.2.3 Coalition Decision Unit

Untuk menentukan tipe *ultimate decision unit* apa yang digunakan dalam menganalisis suatu kebijakan luar negeri, maka hal tersebut dapat dilihat dari beberapa faktor berpengaruh seperti yang terdapat pada bagan di bawah ini:

**Bagan 1.1 Alur Penentuan Penggunaan Tipe *Ultimate Decision Unit***<sup>29</sup>



Berdasarkan penjelasan dan bagan di atas, maka tipe *ultimate decision unit* yang digunakan oleh Amerika Serikat dalam menghadapi masalah terkait perjanjian ABM adalah tipe *coalition decision unit*. Pengambilan keputusan atau

<sup>28</sup> Margaret G. Hermann. 2001. "How Decision Unit Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework", dalam *International Studies Review*, Vol. 3, No. 2, *Leaders, Groups, and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking*. Wiley.

<sup>29</sup> *Ibid.*

kebijakan Amerika Serikat pada saat itu melibatkan Presiden George W. Bush, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Colin Powell, Menteri Pertahanan Amerika Serikat Donald Rumsfeld, dan beberapa aktor lainnya dalam kursi birokrasi pemerintahan Amerika Serikat. Aktor-aktor tersebut bergabung dan membentuk koalisi dalam proses pembuatan keputusan bagi Amerika Serikat, termasuk saat Amerika Serikat pada akhirnya memutuskan untuk keluar dari perjanjian ABM pada tahun 2002.

Menurut teori *coalition decision unit*, proses pengambilan keputusan tidak dapat melibatkan kelompok unggul (*superior group*) ataupun individu yang dapat secara independen menyelesaikan atau memberikan oposisi terhadap keputusan yang telah didiskusikan oleh entitas-entitas lain secara kolektif. Aktor-aktor yang terlibat tidaklah memiliki wewenang kecuali sebagai wakil atau representasi dari entitas masing-masing. Lebih dari itu, anggota koalisi nyatanya saling bergantung satu sama lain untuk mempertahankan fungsi kontrol pemerintah. Situasi inilah yang kemudian mampu membuat masing-masing aktor terkait memiliki komitmen untuk tidak menarik diri dari koalisi sewaktu-waktu.<sup>30</sup>

Dalam memastikan sifat dari kebijakan luar negeri yang dihasilkan dari *coalition decision unit*, maka yang perlu diperhatikan adalah hubungan politik yang terjalin antara aktor-aktor terkait, apakah *zero-sum* atau *non-zero-sum*. Ketika aktor-aktor tersebut memiliki hubungan *zero-sum*, maka mereka biasanya akan mengerahkan usaha untuk saling melakukan penolakan satu sama lain demi mendapatkan keuntungan. Namun sebaliknya, apabila aktor-aktor terkait memiliki

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

hubungan *non-zero-sum*, maka tindakan mereka akan lebih banyak dipengaruhi oleh perjanjian atau aturan main yang telah disetujui sebelumnya.<sup>31</sup>

Jadi, *coalition decision unit* merupakan teori yang menyatakan bahwa kebijakan luar negeri suatu negara dihasilkan dari aktor-aktor dalam birokrasi pemerintahan yang saling membutuhkan satu sama lain untuk mempertahankan fungsi kontrol pemerintah. Aktor-aktor tersebut pun tidak memiliki hak untuk memberikan oposisi terhadap keputusan yang telah didiskusikan oleh entitas-entitas lain secara kolektif dalam koalisi. Oleh karena itu, kebijakan luar negeri juga harus memperhatikan stabilitas politik dalam internal pemerintahan dan kepentingan nasional dari sebuah negara.

*Coalition decision unit* menurut Margaret G. Hermann, Charles F. Hermann, dan Hagan harus dapat memberikan dukungan terhadap proses pembuatan kebijakan luar negeri. Dukungan tersebut dapat dirangkum menjadi 2 (dua) bentuk, yaitu dengan melakukan *blocking* atau veto dan dengan memberdayakan sumber daya yang berguna bagi proses pembuatan kebijakan luar negeri.<sup>32</sup> Dalam memberikan dukungan terhadap proses pembentukan kebijakan luar negeri tersebut, menurut Van Gelder, *coalition decision unit* melakukan *bargaining* dan negosiasi. Van Gelder pun menambahkan bahwa partai politik yang mendominasi birokrasi pemerintahan dan berafiliasi dengan presiden mampu memberikan pengaruh yang cukup besar dalam proses pembentukan dan

---

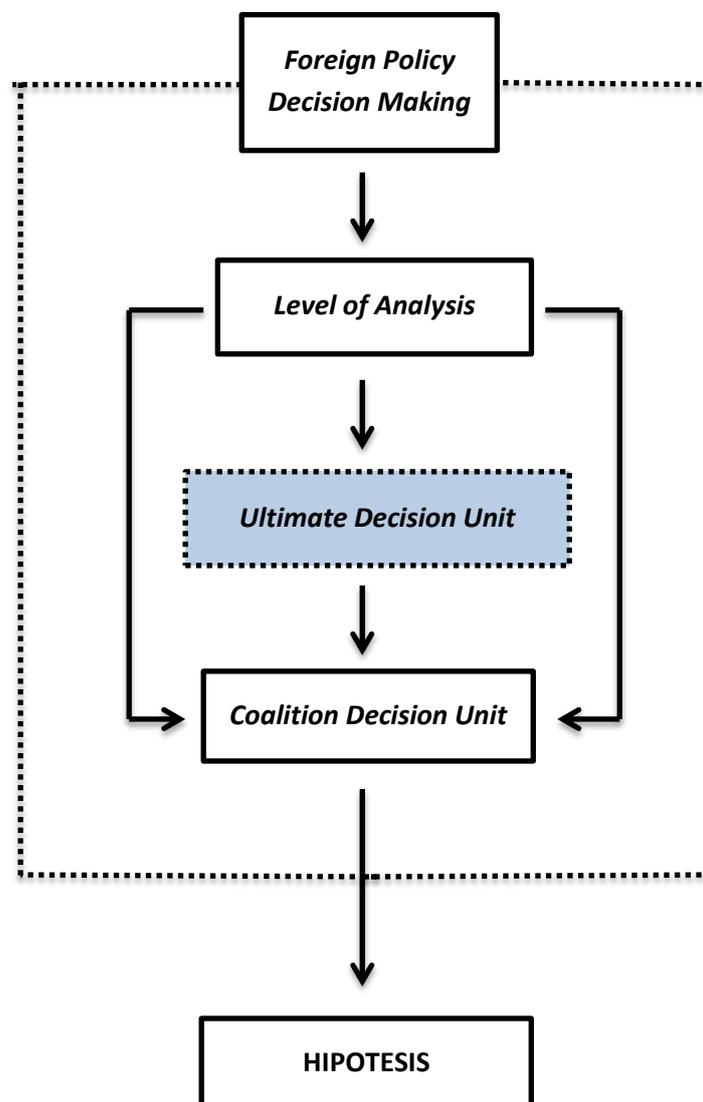
<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

pengambilan kebijakan, khususnya kementerian luar negeri.<sup>33</sup> Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa *coalition decision unit* memberikan pengaruh pada proses pembuatan kebijakan luar negeri dengan cara yang berbeda-beda.

#### 1.5.2.4 Sintesa Pemikiran

Bagan 1.2 Sintesa Pemikiran



<sup>33</sup> Laurens van Gelder. 2017. "Coalition theory and Foreign Policy Decision-Making: a case study of Dutch coalition politics during the Greek-government debt crisis in 2012 and 2015", dalam *National states and international decision making*.

Skema di atas menjelaskan secara singkat alur penelitian mulai dari landasan teori hingga kerangka pemikiran. Garis panah hitam menjelaskan interaksi langsung (*direct interaction*), sedangkan penggunaan garis putus-putus menjelaskan adanya interaksi tidak langsung (*indirect interaction*). Menurut Mintz dan DeRouen, FPDM merupakan teori besar yang menaungi *level of analysis* dan teori *coalition decision unit*.<sup>34</sup> Oleh sebab itu, penulis menggunakan garis panah hitam yang mengarah ke bawah untuk menjelaskan interaksi antara FPDM, *level of analysis*, dan *coalition decision unit*. Sedangkan menurut Hermann dan Hermann, *coalition decision unit* merupakan salah satu tipe dari *ultimate decision unit*.<sup>35</sup> Oleh sebab itu, peneliti menggambarkan *ultimate decision unit* di antara *level of analysis* dan *coalition decision unit* dengan garis putus-putus sebagai tanda interaksi tidak langsung antara FPDM, *LoA*, *ultimate decision unit*, dan *coalition decision unit*. Hal tersebut juga menjelaskan penggambaran garis putus-putus di luar yang menaungi *LoA*, *ultimate decision unit*, dan *coalition decision unit*. Namun, garis panah hitam yang tergambar di luar *LoA*, *ultimate decision unit*, dan *coalition decision unit* menjelaskan interaksi langsung.

Penggunaan *level of analysis* kelompok dalam penelitian ini memudahkan peneliti dalam memberikan gambaran atau penjelasan terkait masalah yang diteliti. Gambaran awal yang diberikan oleh *level of analysis* kelompok ini kemudian diturunkan ke dalam teori *ultimate decision unit* dan teori *coalition decision unit*. Kedua teori tersebut semakin menjelaskan bagaimana peran

---

<sup>34</sup> Alex Mintz dan Karl DeRouen. 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge University Press.

<sup>35</sup> Margaret G. Hermann dan Charles F. Hermann. 1989. "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry", dalam *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4. Wiley.

kelompok dalam kasus kebijakan Amerika Serikat ketika memutuskan untuk keluar dari perjanjian ABM. Selain itu, peneliti juga menggunakan *foreign policy decision making* sebagai teori yang menaungi *level of analysis*, *ultimate decision unit*, dan *coalition decision unit*. Hasil dari sintesa pemikiran dengan menggunakan *theoretical framework* di atas pun menunjukkan bahwa kelompok yang berperan dalam pengambilan keputusan Amerika Serikat pada saat itu adalah kelompok dalam birokrasi pemerintahan yang memiliki otoritas untuk mempengaruhi kebijakan luar negeri.

## **1.6 Hipotesis**

Dengan berlandaskan pada kerangka pemikiran, landasan teori, serta sintesa pemikiran penelitian, maka peneliti memberikan hipotesis sebagai berikut. Dalam konteks kebijakan luar negeri Amerika Serikat dan kaitannya dengan keluarnya Amerika Serikat dari perjanjian ABM tahun 2002, maka peneliti menduga bahwa keluarnya Amerika Serikat dari perjanjian ABM dipengaruhi oleh adanya kelompok dalam birokrasi pemerintahan yang memiliki otoritas lebih dalam hal penentuan sekaligus pengambilan kebijakan luar negeri Amerika Serikat, kelompok tersebut adalah *National Security Council* (NSC). NSC merupakan kelompok dalam birokrasi pemerintahan Amerika Serikat yang berwenang untuk memberikan nasehat dan saran bagi presiden terkait kebijakan luar negeri untuk mencapai kepentingan nasional Amerika Serikat.

## **1.7 Metodologi Penelitian**

### **1.7.1 Definisi Konseptual dan Definisi Operasional**

#### **1.7.1.1 Kebijakan Luar Negeri (*Foreign Policy*)**

Secara konseptual, istilah kebijakan luar negeri telah banyak didefinisikan oleh beberapa pihak dalam berbagai bidang ilmu pengetahuan. Menurut George Modelski, kebijakan luar negeri merupakan sebuah sistem aktivitas suatu kelompok yang bertujuan untuk merubah perilaku negara lain dan menyesuaikan diri dengan lingkungan internasional.<sup>36</sup> Dalam praktiknya, kebijakan luar negeri mencakup baik perubahan perilaku maupun kontinuitas perilaku dari pihak yang terkait pada waktu yang berbeda. Hal ini juga berhubungan dengan perubahan-perubahan yang mungkin terjadi dan kondisi kekinian sejauh kebijakan luar negeri mempengaruhi kepentingan nasional.<sup>37</sup>

Secara operasional, yang dimaksud kebijakan luar negeri dalam penelitian ini merujuk pada kebijakan luar negeri negara Amerika Serikat. Kebijakan luar negeri Amerika Serikat tersebut berkaitan dengan keputusan yang diambil oleh Presiden Bush pada era pemerintahannya. Pada saat itu, Amerika Serikat mengeluarkan kebijakan luar negeri untuk mengundurkan diri dari perjanjian ABM yang telah cukup lama dijalin dengan Rusia (Uni Soviet).

#### **1.7.1.2 Kepentingan Nasional (*National Interest*)**

Secara konseptual, menurut Arnold Wolfers, konsep kepentingan nasional mengacu pada tujuan kesejahteraan dalam tingkat nasional maupun internasional.

---

<sup>36</sup> George Modelski. 1962. *A Theory of Foreign Policy*. London : Pall Mall Press.

<sup>37</sup> Mahendra Kumar. t.t. *Theoretical Aspects of International Politics*.

Selain itu, kepentingan nasional pun identik dengan konsep keamanan nasional.<sup>38</sup> Miroslav Nincic mengemukakan bahwa fungsi dari konsep kepentingan nasional lebih bersifat normatif, yaitu untuk memberikan standar penilaian bagi perilaku negara terkait hubungan luar negeri.<sup>39</sup> Kepentingan nasional tidak hanya direfleksikan dalam bentuk klaim-klaim spesifik, namun juga dalam bentuk perluasan dari kebijakan-kebijakan lainnya, misalnya kebijakan terkait pengendalian senjata ataupun kebijakan perdagangan bebas.<sup>40</sup>

Secara operasional, kepentingan nasional yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kepentingan nasional Amerika Serikat. Kepentingan nasional Amerika Serikat nyatanya mengalami pergeseran seiring dengan berjalannya waktu, terutama pada era pemerintahan George W. Bush (2001-2009). Pada saat itu, kepentingan nasional Amerika Serikat bukan lagi perkara tentang *balance of power* terkait senjata misil balistik, namun berubah menjadi *global war on terrorism*. Hal ini terkait dengan adanya klaim Amerika Serikat bahwa terorisme menjadi isu prioritas keamanan nasionalnya setelah kejadian 9/11.<sup>41</sup>

### 1.7.1.3 National Security Council (NSC)

Secara konseptual, menurut Anthony Wanis-St. John, NSC merupakan mekanisme kelembagaan penting bagi presiden dalam hal pengelolaan krisis keamanan nasional. Struktur dan penggunaannya pun harus dioptimalkan dengan

---

<sup>38</sup> Arnold Wolfers. 1962. *Discord and Collaboration*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

<sup>39</sup> Miroslav Nincic. 1999. "The National Interest and Its Interpretation", dalam *The Review of Politics*, Vol. 61, No. 1

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Lynn F. Rusten. 2010. "U.S. Withdrawal from the Antiballistic Missile Treaty", dalam *Center for the Study of Weapons of Mass Destruction Case Study 2*. National Defense University Press. Washington, D.C.

baik dalam memilih kebijakan bagi presiden dan untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan terkait.<sup>42</sup> *National Security Council* didirikan berdasarkan undang-undang pada tahun 1947 yang terdiri dari beberapa pihak berasal dari antardepartemen untuk memberi nasehat kepada presiden mengenai masalah keamanan nasional. Lebih dari itu, NSC dibentuk untuk mengintegrasikan kebijakan domestik, kebijakan luar negeri, militer, dan memfasilitasi kerja sama antara dinas militer, departemen, dan badan pemerintahan lainnya dalam hal keamanan nasional.<sup>43</sup>

NSC terdiri atas aktor-aktor yang bervariasi, mulai dari *power* yang dimilikinya, tujuan, dan darimana mereka berasal. Aktor-aktor dalam NSC berfokus untuk menasehati presiden dengan cara mengidentifikasi masalah keamanan, menganalisis, mengevaluasi, menyediakan pilihan kebijakan, mengawasi pelaksanaan kebijakan, dan meninjau kembali kebijakan yang telah diimplementasikan.<sup>44</sup> Walaupun demikian, presiden masih memegang otoritas dalam proses pembuatan keputusan di lingkup eksekutif. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa NSC telah muncul sebagai faktor yang berpengaruh dalam perumusan ataupun pelaksanaan kebijakan luar negeri terkait keamanan nasional.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Anthony Wanis-St. John. 1998. *The National Security Council: Tools of Presidential Crisis Management*. Journal of Public and International Affairs, vol. 9, no. 1.

<sup>43</sup> Anon. 2017. *The National Security Council: Background and Issues for Congress*. (daring). Tersedia di: [https://www.everycrsreport.com/files/20170428\\_R44828\\_835030f0006306b02d406f7c4c825c2f93a2ff69.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20170428_R44828_835030f0006306b02d406f7c4c825c2f93a2ff69.pdf). Diakses pada 17 Maret 2018.

<sup>44</sup> *Op. Cit.*

<sup>45</sup> Anon. 2017. *The National Security Council: Background and Issues for Congress*. (daring). Tersedia di: [https://www.everycrsreport.com/files/20170428\\_R44828\\_835030f0006306b02d406f7c4c825c2f93a2ff69.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20170428_R44828_835030f0006306b02d406f7c4c825c2f93a2ff69.pdf). Diakses pada 17 Maret 2018.

Secara operasional, Richard A. Best Jr. mengemukakan argumen bahwa NSC memiliki wewenang untuk memberi saran dan membantu presiden dalam mengkoordinasikan lembaga eksekutif pemerintah terkait proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan luar negeri tentang keamanan nasional, terutama pada era pemerintahan George W. Bush.<sup>46</sup> Pentingnya NSC dalam proses pembentukan kebijakan luar negeri merupakan bentuk keinginan dari presiden. Tentu masuk akal, hal tersebut dikarenakan presiden menginginkan ahli kebijakan luar negeri yang ia percayai. Selain itu, NSC pun melayani presiden dengan baik. NSC adalah tim yang sering memberikan nasehat kepada presiden selama masa atau dalam kesempatan-kesempatan lainnya.<sup>47</sup>

### 1.7.2 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian eksplanatif. Tipe ini memberikan gambaran, menyajikan fakta yang ada dan menjelaskan hubungan antara variabel-variabel melalui pengujian hipotesis. Dalam penelitian ini, peneliti berusaha untuk menjelaskan mengapa Amerika Serikat memutuskan untuk keluar dari *Anti-Ballistic Missile Treaty* di era pemerintahan George W. Bush. pada tahun 2002. Melalui tipe penelitian eksplanatif, peneliti berusaha menjelaskan hubungan antara kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada era pemerintahan George W. Bush sebagai variabel

---

<sup>46</sup> Richard A. Best Jr. 2011. *The National Security Council: An Organizational Assessment*. Congressional Research Service.

<sup>47</sup> Michael Goldfien. 2016. How the NSC Hijacked U.S. Foreign Policy. (daring). Tersedia di: <http://nationalinterest.org/feature/how-the-nsc-hijacked-us-foreign-policy-15625>. Diakses pada 15 Maret 2018.

dependen yang dipengaruhi oleh kelompok dalam birokrasi pemerintahan sebagai variabel independen.

### **1.7.3 Jangkauan Penelitian**

Fokus utama dari penelitian ini adalah argumentasi terkait keluarnya Amerika Serikat dari *Anti-Ballistic Missile Treaty* di era pemerintahan George W. Bush. pada tahun 2002. Oleh karenanya, pembahasan dalam penelitian ini akan dibatasi mulai tahun 2001 sampai tahun 2002. Hal ini dikarenakan tahun 2001 menjadi tahun saat Bush mulai menjabat sebagai presiden Amerika Serikat dan mengeluarkan pernyataan untuk keluar dari perjanjian ABM. Sedangkan 2002 menjadi tahun saat Amerika Serikat secara resmi mengeluarkan kebijakan untuk mengundurkan diri dari perjanjian ABM.

### **1.7.4 Teknik Pengumpulan Data**

Data dalam penelitian ini didapatkan dari sumber-sumber data sekunder seperti data-data tertulis yang dimuat dalam buku, jurnal, artikel, dan situs internet. Menurut Bungin, teknik pengumpulan data melalui buku, jurnal, dan artikel dapat pula disebut dengan teknik pengumpulan data dokumenter. Lebih dari itu, sumber data yang didapatkan dari internet masih diperbolehkan asal tergaransi pertanggungjawaban empirisnya.<sup>48</sup> Selain mendapatkan data dari buku, jurnal, artikel, dan situs-situs internet, peneliti juga melakukan observasi isu atau permasalahan yang berkaitan dengan kasus yang sedang diteliti. Observasi yang dilakukan oleh peneliti adalah observasi non partisipatif. Menurut Burhan Bungin, observasi non partisipatif adalah observasi dimana seorang peneliti tidak masuk

---

<sup>48</sup> Ulber Silalahi. 2006. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: Unpar Press.

atau tidak berperan secara langsung dalam dinamika kasus yang sedang diteliti. Bisa saja peneliti hanya melihat melalui sepasang matanya atau dibantu oleh alat-alat lain, seperti kamera mengenai kegiatan yang sedang diamati.<sup>49</sup>

### 1.7.5 Teknis Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Nasution, dalam Sugiyono, menyebutkan bahwa analisis data kualitatif telah dimulai sejak merumuskan dan menjelaskan masalah, sebelum terjun ke lapangan, dan berlangsung terus hingga penulisan hasil penelitian.<sup>50</sup> Sedangkan menurut Miles dan Hubberman, aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus, sehingga data yang didapatkan merupakan data yang telah mencapai titik validitas.<sup>51</sup>

Teknik analisis data kualitatif menurut Miles dan Hubberman, antara lain yaitu 1) pengumpulan data dari berbagai sumber melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi; 2) reduksi data yang dilakukan dengan cara merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dan membuang hal yang tidak perlu; 3) penyajian data yang dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart*, dan sejenisnya. Namun, menurut Milles dan Hubberman, penyajian data dalam penelitian kualitatif seringkali berupa teks yang bersifat naratif; 4) penarikan kesimpulan dan verifikasi merupakan langkah terakhir dalam teknis analisis data kualitatif. Pada

---

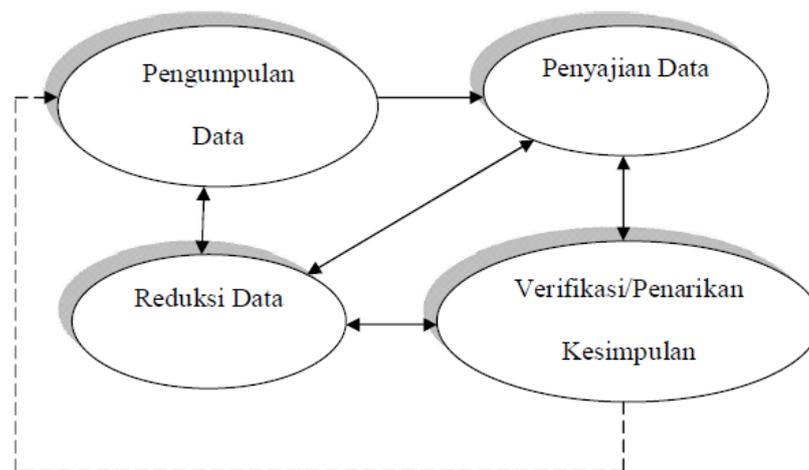
<sup>49</sup> Burhan Bungin. 2012. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta. Raja Grafindo. Persada.

<sup>50</sup> Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Pendidikan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

<sup>51</sup> *Ibid.*

penelitian kualitatif, kesimpulan bersifat fleksibel dan dapat berubah sesuai dengan bukti-bukti valid dari data yang diperoleh selama penelitian.<sup>52</sup>

**Bagan 1.3 Model Analisis Kualitatif Milles dan Hubberman**



Dalam menggunakan teknik analisis data kualitatif, penulis pun mengimplementasikan metode *text analysis*. Analisis teks mampu membantu peneliti untuk mendapatkan informasi tentang bagaimana sebuah budaya dapat memberikan pengaruh ataupun bagaimana pandangan orang lain dalam memahami dunia. Secara umum, pertanyaan yang sering digunakan akademisi dalam metode *text analysis* seringkali berkaitan dengan jawaban tentang partai politik.<sup>53</sup> Lebih dari itu, Botan dan Kreps mendefinisikan bahwa fungsi dari analisis teks adalah untuk mendeskripsikan isi, struktur, dan pesan yang ada dalam sebuah teks. Botan dan Kreps juga menyebutkan bahwa ada 4 (empat) pendekatan utama dalam

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Anon. t.t. "What is textual analysis?", dalam *Textual Analysis: A Beginner's Guide*. (daring). Tersedia di: [http://www1.cs.columbia.edu/~sbenus/Teaching/APTD/McKee\\_Ch1.pdf](http://www1.cs.columbia.edu/~sbenus/Teaching/APTD/McKee_Ch1.pdf). Diakses 18 Maret 2018.

analisis teks, antara lain *rhetorical criticism*; *content analysis*; *interaction analysis*; dan *performance studies*.<sup>54</sup>

### 1.7.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri atas 4 (empat) bab utama. Empat bab utama tersebut tersusun secara berurutan sebagai berikut:

1. **BAB I** merupakan metodologi penulisan yang tersusun atas latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, landasan teori, hipotesis, metodologi penelitian yang terdiri dari definisi konseptual dan operasional, tipe penelitian, jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, serta sistematika penulisan.
2. **BAB II** berisi data pendukung penelitian yang menjelaskan tentang *Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty* dan National Security Council (NSC). Bab ini akan terdiri dari 4 sub-bab, antara lain persaingan sistem pertahanan misil balistik antara Amerika Serikat dan Uni Soviet pada era Perang Dingin, prinsip dan latar belakang terbentuknya Perjanjian Anti Misil Balistik, ancaman *rogue states* bagi keamanan nasional Amerika Serikat, pengunduran diri Amerika Serikat dari perjanjian ABM, serta gambaran umum National Security Council (NSC).
3. **BAB III** berisi penjelasan dan analisis kebijakan luar negeri Amerika Serikat terkait perjanjian ABM, antara lain *ultimate decision unit* sebagai aktor pengambil keputusan, National Security Council (NSC) sebagai

---

<sup>54</sup> Carl H. Botan dan Gary L. Kreps. 1999. *Investigating communication: An introduction to research methods*. Boston: Allyn & Bacon.

*coalition decision unit*, dan pengaruh NSC terhadap kebijakan luar negeri Amerika Serikat termasuk tentang perjanjian ABM.

4. **BAB IV** adalah penutup yang mana berisi kesimpulan penelitian serta saran.