

## **BAB II**

### **LATAR BELAKANG DONALD TRUMP DAN PENGARUHNYA DALAM ORIENTASI POLITIK TERHADAP NATO**

Kebijakan luar negeri dalam isu pertahanan dan keamanan menjadi pilar fundamental dalam strategi nasional AS, terutama dalam hubungannya dengan NATO dan negara sekutunya. Hubungan mutualisme yang terjalin membentuk ikatan saling ketergantungan sejak pendirian NATO, meskipun pergantian kepemimpinan, AS tetap memiliki hubungan yang selaras dengan NATO. Stabilitas dan keamanan yang diberikan NATO memungkinkan pertumbuhan ekonomi dan kepentingan AS yang didasari oleh nilai demokrasi berjalan dengan baik.

Hubungan antara AS dan NATO telah mengalami ketegangan selama masa kepresidenan Donald Trump, bahkan perdebatan tersebut telah berlangsung sejak masa kampanye Pemilihan Presiden AS 2017. Pergantian kepresidenan AS ke tangan Donald Trump membentuk pergeseran sikap kebijakan AS terhadap NATO dengan membentuk pendekatan pragmatis yang sering kali konfrontatif. Dinamika 2017-2021 menjadi fase turbulen dalam sejarah transatlantik modern, sikap Trump sering kali bertentangan dengan tradisi kebijakan luar negeri AS, hal ini dapat menyoroti bagaimana kepribadian, keyakinan, motivasi, dan gaya interaksi politik pemimpin dapat secara langsung berpengaruh terhadap orientasi kebijakan luar negeri.

#### **2.1 Karakteristik Pemimpin Politik**

Interaksi antara aktor hubungan internasional seringkali menciptakan dinamika kompleks yang menghasilkan respons kebijakan yang tidak mudah

diprediksi. Pendekatan level analisis dalam Hubungan Internasional menjadi fondasi untuk memahami faktor pengaruh perilaku negara dalam sistem internasional.

Akademisi dalam Politik Internasional mengembangkan kerangka pendekatan yang dapat membantu mengidentifikasi determinan pengaruh dalam proses kebijakan yang kemudian dikenal sebagai pendekatan level analisis. Pendekatan ini memetakan berbagai sumber pengaruh yang dapat membentuk sikap dan kebijakan negara terhadap aktor hubungan internasional lainnya, mulai dari sistem struktur internasional hingga karakteristik aktor yang berperan di dalamnya. Hudson (2013) berpendapat dalam studi Hubungan Internasional dinamika yang terjadi antarnegara berasal dari keputusan yang dibuat oleh manusia, maka individu yang membuat keputusan tidak dapat dianggap sebagai entitas abstrak seperti negara.

Penelitian ini akan berfokus pada tingkat individu yang dapat memberikan gambaran tentang mengapa pemerintah memutuskan untuk memprioritaskan peran atau sikap tertentu daripada yang lain, dan untuk menjelaskan alasan dibalik pilihan tertentu (Leslie & Thies, 2021). Alasan tersebut dapat dijelaskan melalui fokus pada faktor kepribadian pemimpin, keyakinan, *worldview*, motivasi, dan gaya kepemimpinan (Waltz, 1959). Untuk menjawab faktor tersebut dibutuhkan pendekatan idiosinkratik yang menganalisis pengaruh karakteristik unik individu pemimpin yang tidak sepenuhnya dapat dijelaskan oleh faktor institusional dan faktor struktural. Tujuan dari penggunaan idiosinkratik untuk mengidentifikasi bagaimana kepribadian politik seorang pemimpin memengaruhi perilaku-perilaku

kepemimpinan seperti perilaku negosiasi, gaya komunikasi, dan pengambilan keputusan (Post et al., 2003).

Idiosinkratik menekankan bahwa seorang pemimpin bukan hanya seseorang yang melaksanakan proses bernegara, tetapi juga bagaimana membawa kepribadiannya yang variatif kedalam proses pengambilan keputusan. Herman (1976) dalam (Post et al., 2003) menggambarkan aspek kepribadian seorang pemimpin paling besar berpengaruh terhadap kebijakan luar negeri dalam kondisi-kondisi tertentu, seperti (1) ketika seorang pemimpin memiliki minat terhadap kebijakan luar negeri, (2) ketika cara memperoleh kekuasaan bersifat dramatis, (3) ketika pemimpin negara memiliki charisma, (4) ketika pemimpin suatu negara memiliki kewenangan besar dalam penentuan kebijakan luar negeri, (5) ketika organisasi kebijakan luar negeri negara kurang berkembang dan berstruktur, (6) dalam situasi krisis, dan (7) ketika situasi internasional dipersepsikan tidak jelas atau ambigu. Kondisi yang diidentifikasi oleh Hermann menunjukkan bahwa pengaruh kepribadian pemimpin terhadap kebijakan luar negeri bersifat situasional.

Dalam analisis karakteristik kepribadian seorang pemimpin, para akademisi telah meneliti berbagai aspek kognisi yang membentuk gaya kepemimpinan atau pengambilan keputusan. David D. Winter mengeksplorasi hubungan antara kognisi dan motif yang dimiliki oleh seorang pemimpin, yaitu kebutuhan akan kekuasaan, kebutuhan akan pencapaian, dan kebutuhan akan afiliasi. Selain itu, Margaret G. Hermann mengkaji sifat etnosentrisme, kecurigaan, kepercayaan diri, dan kompleksitas kognitif yang kemudian dikembangkan menjadi enam kategori orientasi kebijakan luar negeri. Terdapat Stephen G. Walker yang berfokus pada

hubungan antara motivasi dan keyakinan, dan George Marcus yang menjelaskan hubungan antara emosi dan kepemimpinan politik dengan menekankan pada peran emosi dan dampaknya pada pengambilan keputusan (Post et al., 2003).

Dari aspek karakteristik tersebut terdapat dua konsep yang saling berkaitan, yaitu kognitif dan kognisi. Kognisi dapat dipahami sebagai sekumpulan variabel yang ada di internal individu yang dapat membentuk dan memengaruhi cara individu merespons realitas, sedangkan aspek kognitif merujuk pada proses yang berkaitan dengan cara seseorang menerima dan menafsirkan informasi atau kejadian sesuai dengan sistem kepercayaan mereka (Smith, 2012). Melalui dimensi *traits* milik Hermann, keyakinan, motif, gaya pengambilan keputusan (cognitive complexity), dan hubungan interpersonal dapat saling terhubung sehingga menghasilkan orientasi dan gaya kepemimpinan seorang pemimpin politik yang menjadi dasar pengambilan keputusan.

### **2.1.1 Keyakinan (*Belief*)**

Keyakinan yang dimiliki oleh seorang pemimpin memainkan peran utama dalam membentuk arah kebijakan dan strategis mereka, dan membantu menjelaskan variasi diantara pembuat keputusan dan kebijakan negara. Terdapat tiga jenis keyakinan yang dimiliki oleh individu, keyakinan deskriptif tentang pandangan terhadap keadaan dunia atau realitas dan keyakinan kausal tentang cara kerja dunia dan bagaimana hubungan sebab-akibatnya, terakhir keyakinan normatif yang memengaruhi preferensi. Dalam kerangka karakteristik pribadi pemimpin politik milih Hermann, kategori keyakinan (*belief*) memiliki dua karakteristik pribadi, yaitu nasionalisme (etnosentrisme) dan keyakinan akan kemampuan

sendiri untuk mengendalikan peristiwa. Keyakinan cukup mirip dengan gaya pengambilan keputusan atau gaya interpersonal. Nasionalisme sebagai keyakinan kognitif dan ketidakpercayaan sebagai gaya pengambilan keputusan merupakan dua aspek otoritarianisme (Brown, 1965; Winter, 1996 dalam Winter, 2003). Sikap ini berekspresi negatif terhadap negara lain dan memiliki komitmen yang rendah dalam urusan internasional yang mendorong pemimpin menuju situasi konflikual (Winter, 2003a)

Sumber penting keyakinan para pemimpin tentang politik internasional berasal dari sifat-sifat pemimpin, sosialisasi politik, dan pengalaman sebelumnya, terutama pengalaman pertamanya (Levy, 2023). Dalam konteks reputasi pemimpin dalam hal ketegasan di politik internasional, Daniel Lupton (dalam Levy, 2023) menunjukkan bahwa apa yang dikatakan dan dilakukan pemimpin pada awal masa jabatannya membentuk persepsi musuh eksternal terhadap reputasi dan ketegasan seorang pemimpin, dengan kata lain pengalaman sebelum seorang pemimpin politik menjabat juga berperan membentuk persepsi orang lain.

Keyakinan memiliki sifat yang relatif stabil dan konsisten, informasi yang sesuai dengan keyakinan akan diterima, dan informasi yang bertentangan akan cenderung diabaikan atau ditinjau ulang (Levy, 2023). Keyakinan juga menekankan hubungan sebab-akibat daripada probabilitas, membuat kesalahan mendasar dalam mengaitkan perilaku yang bertujuan kepada orang lain, dan keyakinan sangat dipengaruhi oleh apakah keputusan tersebut dibingkai sebagai keuntungan atau kerugian (Strein 2008:104-109 dalam Iaydhiev, 2011). Keyakinan pribadi penting untuk dapat memahami situasi yang terjadi, untuk menghasilkan suatu kebijakan

luar negeri suatu negara yang memusatkan pengambilan keputusan di tangan seorang pemimpin, dan keyakinan seorang pemimpin dibutuhkan untuk tindakan cepat di situasi krisis (Iaydhiev, 2011). Hal ini yang menjelaskan bagaimana dua aktor negara dalam situasi yang sama dapat mengambil keputusan yang berbeda dan memprioritaskan pilihan kebijakan.

### **2.1.2      Motif (*Motive*)**

Motif merujuk pada berbagai jenis tujuan yang memengaruhi interpretasi pemimpin politik terhadap gaya dan strategi yang diputuskan. Sama seperti keyakinan, motif juga berfungsi sebagai *mapping* yang menentukan pilihan kebijakan (Hermann, 1980). Pemimpin politik memiliki dasar tujuan dalam bertindak, terdapat tiga motif yang sering dimiliki oleh seorang pemimpin berdasarkan penelitian sebelumnya, antara lain kekuasaan, pencapaian, dan afiliasi (Winter, 2003a). Namun, diantara ketiga motif tersebut, kebutuhan akan kekuasaan menjadi yang paling banyak dimiliki oleh pemimpin politik (Hermann, 1980); demi kepentingan dirinya sendiri (Winter, 2003).

Motif dalam diri pemimpin memengaruhi cara pemimpin memandang peran kepemimpinan, persepsi terhadap peluang dan ancaman, perbedaan gaya dan keterampilan, serta menentukan sumber frustrasi, kerentanan, dan kepuasan dalam kepemimpinan. Dalam analisis motif seorang pemimpin tidak selalu dapat disimpulkan secara langsung dari tindakannya. Motif dapat diukur melalui konten analisis, seperti pidato politik maupun pernyataan pers (Winter, 2003).

Berdasarkan metode pengukuran motif (tujuan) milik David G. Winter, indikasi motif pencapaian dapat dinilai dalam pernyataan tentang keunggulan, melakukan hal baik atau inovatif, seperti “*I sense the people are seeking something new and better.*” Pemimpin dengan motif ini cenderung lebih bisa mengontrol diri mereka. Motif ini dapat tercermin melalui cara Ia merespons kinerja dengan penggunaan kata yang mengevaluasi kualitas suatu pencapaian atau perilaku yang menunjukkan upaya untuk memperbaiki diri untuk merespons kegagalan. Pemimpin dengan motif *need for achievement* berkomitmen terhadap keunggulan.

Motif afiliasi sama positifnya dengan motif pencapaian yang membedakan hanyalah motif afiliasi lebih terintegrasi dengan aktor yang serupa dengan dirinya dan disukai. Motif ini berkomitmen terhadap hubungan yang baik dengan pihak lain. Sehingga motif ini dapat terlihat dalam komunikasi verbal yang menyatakan hubungan yang baik atau kedekatan dengan negara-negara, dan kekhawatiran tentang adanya gangguan hubungan. Meskipun demikian, pemimpin yang didominasi oleh motif afiliasi ketika bertemu dengan aktor yang dianggap berbeda, Ia cenderung berubah *less—friendly*, akibatnya perilaku pemimpin terlihat tidak teratur dan tidak stabil.

Terakhir, motif kekuasaan lebih berkomitmen terhadap dampak yang ditimbulkan, ini dapat terlihat bagaimana suatu individu, kelompok, maupun negara memiliki dampak terhadap satu sama lain, maupun keprihatinan terhadap reputasi dan prestise. Pemimpin dengan keinginan untuk berkuasa cenderung menjadikan mereka terlihat dan dikenal orang lain yang dapat memberikan mereka kesempatan untuk secara langsung mengontrol dan menghukum perilaku orang lain. Meskipun pemimpin dengan motif ini cenderung tidak disukai secara pribadi, mereka dapat membangun

aliansi dengan orang dengan status lebih rendah sehingga dapat memengaruhi orang lain. Dalam mengambil keputusan mereka tidak terlalu mempertimbangkan moral, mereka cenderung mengambil risiko ekstrim dan agresif secara verbal yang menunjukkan perilaku impulsif.

### **2.1.3 Gaya Pengambilan keputusan (*Decision Style*): *Cognitive Complexity & Integrative Complexity***

Gaya pengambilan keputusan atau kompleksitas konseptual merujuk pada bagaimana seorang pemimpin menerima dan mengolah informasi baru dengan tingkat risiko yang berbeda-beda, serta kemampuan untuk menerima ketidakpastian (Hermann, 1980). Perbedaan kompleksitas konseptual pemimpin politik memengaruhi seberapa agresifnya seorang pemimpin dalam aktivitas kebijakan luar negerinya (Driver, 1977 dalam Hermann, 1980). Dalam studi kepribadian, kompleksitas kognitif dikaitkan dengan perilaku yang lebih canggih dan adaptif terutama dalam situasi yang tidak pasti atau membingungkan (Winter, 2003). Sehingga karakteristik ini relatif stabil dan jangka panjang dalam diri seseorang.

Dalam karyanya yang berjudul *Cognitive Process and Foreign Policy Decision-Making*, Michael J. Shapiro dan G. Matthew Bonham (1973) melakukan penelitian terkait bagaimana mengidentifikasi dan merespons peristiwa global melalui keputusan pembuatan kebijakan luar negeri. Dalam pendekatannya terdapat dua dimensi yang dapat menjelaskan. Pertama dan yang paling penting mengenai penjelasan tentang dinamika kognitif yang terjadi ketika individu menerima informasi tentang peristiwa global yang akan diproses melalui keyakinan pribadi

seorang pemimpin. Individu akan menyimpulkan mengenai apa yang terjadi dan apa yang seharusnya dilakukan oleh suatu negara. Dimensi yang kedua tentang bagaimana penjelasan terkait kebijakan luar negeri dibangun dan diekspresikan. Cara ini dapat dilakukan dengan model formula berupa simulasi komputer yang akan dianalisis secara sistematis dengan mengintegrasikan bagaimana keyakinan dan cara memproses informasi dapat menghasilkan pilihan kebijakan tertentu.

Karakter kepribadian *complexity* berpotensi menjadi faktor penting dalam keberhasilan kepemimpinan. Meskipun begitu ini tidak selalu dipersepsikan secara positif. Kompleksitas konseptual yang tinggi sering dikaitkan dengan kepribadian yang kurang disukai, seperti narsistik, *self-centered*, dan mudah bosan. Namun, pemimpin akan cenderung memiliki kemampuan berpikir yang lebih adaptif dan tahan menghadapi situasi yang kompleks (Suedfeld et al., 2003).

Selain terdapat *conceptual complexity*, cara pemimpin memproses dan menafsirkan realitas politik juga digambarkan melalui *integrative complexity* yang menjadi lanjutan proses *conceptual complexity*. *Integrative Complexity* adalah salah satu jenis “*cognitive style*” yang digunakan untuk memahami seseorang memproses informasi, Bersama dengan konsep lain, seperti otoritarianisme dan dogmatisme. Proses ini merujuk pada kemampuan pemimpin untuk mengintegrasikan berbagai perspektif yang saling bertentangan ke dalam suatu kerangka pemikiran yang koheren. Dalam kerangka ini terdapat dua komponen, yaitu *differentiation* (mengakui adanya berbagai perspektif yang berbeda) dan *integration* (kemampuan menghubungkan perspektif yang berbeda). Berbeda dengan *conceptual complexity* yang bersifat tetap, gaya kognitif ini menyesuaikan

kondisi dan situasi pada waktu tertentu, bagaimana nantinya faktor situasi lingkungan sekitar memengaruhi cara berpikir (Suedfeld et al., 2003).

Faktor-faktor situasional dapat meningkatkan atau menurunkan tingkat kompleksitas berpikir, faktor tersebut antara lain banyaknya informasi, tekanan waktu, ancaman, konsekuensi dari keputusan yang besar, ketidakpastian, konflik dalam kelompok, dan tantangan atau kehilangan kontrol, sedangkan dalam faktor sosial dapat berupa keinginan untuk menampilkan citra tertentu, opini publik dalam situasi, posisi seseorang yang menentukan tingkat tanggung jawab, akuntabilitas, dan kelompok yang heterogen. Dalam kondisi tersebut, individu akan cenderung menyederhanakan cara berpikirnya agar dapat mencerna dan merespons situasi dengan cepat. Adanya keterbatasan waktu dan *outcomes* yang buruk juga menyebabkan pembuatan keputusan kurang terintegrasi dengan baik (Suedfeld et al., 2003).

Kedua gaya kognitif ini menunjukkan bahwa gaya pengambilan keputusan pemimpin tidak hanya ditentukan oleh kecenderungan berpikir atau perspektif saja, tetapi juga oleh kondisi situasional yang menjadi pelengkap dalam proses pengambilan keputusan yang akan memengaruhi kualitas dan konsekuensi dari keputusan yang dibuat.

#### **2.1.4 Gaya Interpersonal (*Interpersonal Style*)**

Seorang pemimpin memainkan peran penting dalam menyeimbangkan kepentingan internasional dengan faktor politik domestik. Kepribadian mereka membentuk cara mereka menginterpretasikan dan merespons suatu peristiwa, yang

pada nantinya dapat memengaruhi proses pengambilan keputusan dan strategi yang mereka adopsi. Kepribadian merupakan kombinasi terstruktur dan konsisten yang menghubungkan empat variabel, yaitu kognisi, afek (ekspresi emosi yang terlihat), motivasi, dan orientasi hubungan dengan pihak lain. Setiap individu memiliki perbedaan empat variabel tersebut, sehingga karakteristik kepribadian yang dimiliki juga berbeda (Kaarbo, 2017).

Gaya interpersonal terbentuk dari kepribadian. Gaya interpersonal merujuk pada pola interaksi, komunikasi, dan bagaimana individu membangun sebuah hubungan dengan pihak lain. Secara konseptual Hermann, gaya interpersonal ditandai dengan ketidakpercayaan terhadap orang lain dengan sikap defensif, kecurigaan terhadap pihak lain, dan cenderung membatasi komitmen kerja sama (Hermann, 1980). Ketidakpercayaan ini dapat mengarah pada pengambilan keputusan yang agresif dan kurang terbuka terhadap saran atau informasi dari luar, hal ini akan membatasi efektivitas kebijakan luar negeri yang diambil (Kaarbo, 2017). Ketidakpercayaan terhadap orang lain melibatkan perasaan keraguan, ketidaknyamanan, kekhawatiran, dan kewaspadaan terhadap orang lain (Hermann, 2003). Analisis gaya interpersonal dapat memahami bagaimana individu menerjemahkan sikap dan emosi mereka kedalam sikap dan gaya komunikasinya. (Settle, 2024).

Pemimpin dengan ketidakpercayaan yang tinggi terhadap orang lain cenderung lebih berhati-hati dalam pengambilan keputusan dan mungkin lebih memilih untuk menghormati batasan yang ada, daripada melewati batasan untuk menantang mereka. Hal ini juga dapat terlihat dari bagaimana mereka berinteraksi

dengan penasihat dan pihak lain dalam proses birokrasi. Dalam proses pengambilan keputusan akan menghasilkan pencarian informasi yang buruk dan pemrosesan informasi yang bias. Pemimpin dengan tipe ini akan mengabaikan informasi yang tidak sejalan dengan keyakinan, menolak masukan dari luar, dan menafsirkan data dengan selektif untuk mengonfirmasi dugaan awal (Kaarbo, 2017). Sebaliknya, gaya interpersonal yang lebih terbuka dan kooperatif cenderung mendorong keterlibatan multilateral. Analisis gaya interpersonal dapat memahami bagaimana individu menerjemahkan sikap dan emosi mereka kedalam sikap dan gaya komunikasinya. (Settle, 2024).

## **2.2 Profil Donald Trump**

Latar belakang Donald Trump sebagai sebagai figur politik memiliki pengaruh yang signifikan dalam penentuan orientasi politik AS selama Ia menjabat. Berbeda dari beberapa presiden sebelumnya yang memulai masa kepresidenannya dari dunia politik, militer, maupun birokrasi negara. Trump berasal dari latar belakang bisnis real estat dan dunia hiburan sebagai seorang pembawa acara dan produser program TV “*The Apprentice*” dari tahun 2004 hingga 2015. Trump merupakan lulusan Pendidikan di Akademi Militer New York dan Wharton School of Finance and Commerce di Universitas Pennsylvania (National Archives: Presidential Library, 2025).

Secara silsilah keluarga, Trump berasal dari keluarga imigran, ayahnya yang bernama Frederick C. Trump merupakan pengusaha real estate keturunan Amerika-Jerman. Garis keturunan Eropa berasal dari kakek dan neneknya, Friedrich Trump dan Elizabeth yang lahir di Jerman dan mulai bermigrasi ke AS pada 1905 dan

dilarang untuk kembali karena menghindar dari wajib militer. Sedangkan dari ibunya, Mary Anne MacLeod, Trump mendapatkan garis keturunan Skotlandia (Goddard, 2024). Garis keturunan ini menjadi hal yang disembunyikan oleh Trump, dalam buku autobiografinya yang berjudul "*The Art of the Deal*" mengandung suatu kebohongan yang mengklaim keluarga Trump merupakan keturunan Swedia. Hal ini disebabkan menjadi orang dengan keturunan Jerman di AS cukup sulit setelah Perang Dunia II karena sentimen anti-Jerman (Dean, 2016). Latar belakang keluarga Donald Trump merupakan aspek penting yang memberikan pengaruh besar terhadap kepribadiannya. Fred Trump memiliki pengaruh besar dalam membentuk karakter pribadi Trump, Trump mempelajari sikap ambisius, disiplin dan etos kerja dari ayahnya yang berbisnis.

Sebelum memasuki dunia politik, Trump membangun reputasinya melalui bisnis keluarganya, The Trump Organization yang dibangun Ayahnya. Lahir dari keluarga yang sangat berkecukupan, Fred melibatkan anak-anaknya dalam lingkup bisnisnya sejak dini, membuat Trump berhasil menjadi jutawan pada usia delapan tahun, dan menjadi pemilik 52 unit gedung apartemen pada usia 17 tahun (Craig et al., 2018). Hal inilah yang membentuk pemahaman Trump terkait dunia bisnis dan investasi. Setelah bergabung dalam perusahaan, Trump mengubah orientasi bisnis dari bisnis perumahan menjadi perusahaan properti berskala besar. Hingga kini, berdasarkan laman resmi The Trump Organization Trump telah membangun kasino, *resort*, lapangan golf, bahkan hotel mewah, Grand Hyatt New York, usaha ritel, restoran, dan perumahan elite yang tersebar di berbagai negara.

Presiden kelahiran Queens, New York 14 Juni 1946 memulai karir politiknya langsung sebagai calon Presiden AS pada 16 Juni 2015 dari Partai Republik dengan memilih Indiana Mike Pence sebagai wakil presidennya. Langkah awal politiknya membawa Trump terpilih dalam Pemilihan Presiden AS 2017 mengalahkan mantan Menteri Luar Negeri Hillary Clinton dengan perolehan 306 suara *electoral vote* (Beaumont, 2017). Kampanye kepresidenan Trump merupakan hal baru, melalui kampanye populisnya Trump menggunakan slogan “*Make America Great Again*” dengan penggunaan media sosial yang massif untuk mengkomunikasikan prioritas, posisi, dan opininya. Hal menonjol dari kampanye ini adalah penggunaan *platform* media sosial X untuk berkomunikasi langsung dengan masyarakat AS, serta politisi dan pemimpin lembaga dan negara lain (National Archives: Presidential Library, 2025). Meskipun begitu, ambisi menjadi seorang presiden sudah ada sejak 1988, di mana pada saat itu Trump kecewa terhadap keputusan kebijakan ekonomi luar negeri pemerintah saat itu (Koerniadi, 2019).

Masa kepresidenan Trump (2017-2021) dengan pendekatan *America First* terlihat dalam beberapa kebijakannya yang dianggap lebih sempit karena perubahan orientasi. Di bawah Trump, AS cenderung mengutamakan kepentingan dalam negeri dan mengurangi komitmennya di tingkat internasional. Dengan pendekatan yang lebih *inward-looking* membuat pengaruh dan keunggulan yang dimiliki oleh AS di panggung internasional dapat berkurang. Hal ini jauh berbeda dengan kebijakan presiden terdahulu pada era Bush yang berfokus membasmi terorisme dari dunia melalui Global War on Terror dan Obama yang berfokus untuk

mewujudkan dunia yang lebih baik melalui pembangunan ekonomi dan kesejahteraan. Kedua hal ini dapat diwujudkan melalui kerangka kerja sama dan institusi internasional. Sedangkan dalam pidato *An America First Foreign Policy* Trump mengatakan kebijakan luar negeri AS pasca Perang Dingin tidak konsisten dan cenderung mengesampingkan kepentingan nasional, maka dalam pemerintahannya Trump menginginkan kebijakan dalam negeri menjadi prioritas utama sebelum kebijakan luar negeri (Wardhana & Dugis, 2019).

Melalui buku pertahanan AS 2017 (NSS 2017), berjudul *National Security Strategy of United States of America*, Trump menuliskan “*This National Security Strategy puts America first*” sebagai pembuka yang mengisyaratkan prioritas utama sector pertahanannya. Dalam buku tersebut Trump juga menjelaskan empat prioritas kepentingan nasional pertahanannya, yang pertama *Protect the American People, the Homeland, and the American Way of Life* yang menunjukkan tugas utama pemerintah memastikan keselamatan kehidupan rakyat AS. Kedua, *Promote American Prosperity* yang berarti fokus terhadap pada peningkatan kesejahteraan ekonomi rakyat dan stabilitas ekonomi AS, yang ketiga *Preserve Peace through Strength* dimana pemerintah akan mewujudkan perdamaian melalui kemampuan dan kekuatan AS. Keempat, *Advance American Influence* yang menekankan pada perluasan dominasi atau pengaruh AS di dunia. Fokus tersebut berdampak pada pengurangan komitmen AS terhadap perjanjian dan aliansi yang mampu memengaruhi hubungan AS dengan negara lain secara signifikan.

Pengurangan komitmen dalam kerangka militer juga terlihat dalam hubungan AS dengan NATO. Secara historis, partisipasi AS dalam NATO

merupakan suatu hal yang vital dan tidak dapat dinegosiasikan. Namun, dinamika tersebut mengalami perubahan pada masa Trump yang lebih bergantung pada perhitungan kepentingan domestik dan keuntungan langsung bagi AS. Trump menggunakan retorika agresifnya untuk mengancam dan mendiskusikan sesuatu, seringnya ditujukan kepada ketidakadilan dalam pendanaan organisasi tersebut.

Kebijakan luar negeri berorientasi *America First* yang dibawa oleh Presiden Trump menegaskan supremasi kepentingan nasional di atas komitmen multilateral AS dahulu. Kebijakan luar negeri Trump menunjukkan perubahan orientasi politik AS yang lebih memprioritaskan sesuatu yang menguntungkan bagi pemerintah dan rakyatnya meskipun harus mengurangi keterlibatan konsensus yang sudah terjalin sejak lama.

### **2.2.1 Kepribadian Trump Berdasarkan Keputusan Politik**

Pada awal kemunculannya sebagai kandidat presiden AS, Trump mendapat respons pro-kontra dari masyarakat AS maupun internasional. Para pendukungnya melihat Trump sebagai figur yang mampu mengutamakan kepentingan nasional dan melawan elit politik, mereka melihat Trump sebagai bagian dari mereka yang dapat menjadi penolong dari “*dead America*”. Sebaliknya, kelompok oposisi memandang Trump sebagai seorang yang irasional, impulsif, pembohong publik, dan bertindak berdasarkan emosi bukan logika. Pendapat ini dapat dibuktikan dengan terpecah-belahnya masyarakat Amerika ketika kampanye Clinton dan Trump. Gaya kepemimpinan yang tersebut dapat mengancam stabilitas AS.

Gaya yang dimaksud terletak kepada bagaimana Trump memiliki gaya komunikasi yang tidak biasa, Trump seringkali menggunakan gaya komunikasi publik yang sarkas dan apa adanya menggunakan narasi negatif. Pernyataan yang dibuat seringkali menyudutkan kelompok minoritas di AS, tokoh politik, bahkan isu internasional. Hal ini membuat pernyataan yang disampaikan oleh Trump mengundang kontroversi. Trump merupakan figur populis yang mampu memengaruhi kognisi manusia dengan berbagai pesan yang disampaikannya dengan tujuan memikat kelas tertentu untuk menarik dukungan, salah satunya dengan membawa narasi “anti” yang menjadi ciri khasnya, seperti anti terhadap kemapanan yang mewakili kelompok marjinal dan narasi “kita lawan mereka” yang menunjukkan sikap in-group. Bahkan Trump tidak segan membawa narasi negatifnya ke ranah hubungan internasional yang menimbulkan adanya ketegangan hubungan AS dengan pihak asing (Koerniadi, 2019).

Karakteristik kepribadiannya tercermin dalam beberapa narasi kebijakannya yang diluncurkan setelah dilantik sebagai presiden AS, seperti pada saat Trump mengesahkan perintah eksekutif atau dikenal dengan Executive Order 13769 yang berisi larangan masuknya orang-orang dari tujuh negara mayoritas muslim (Irak, Iran, Libya, Sudan, Somalia, Suriah, dan Yaman) untuk memasuki AS. Trump juga menangguhkan seluruh proses penerimaan pengungsi AS selama 120 serta kebijakan pengurangan kuota pengungsi dari 110.000 menjadi 50.000. Pemerintah menyamakan kebijakan ini sebagai tindakan keamanan sosial, meskipun pada dasarnya ini merupakan tindakan diskriminasi, terlebih setelah peristiwa 11 September 2001 yang menyebabkan perubahan cara pandang rakyat

AS terhadap umat muslim (Amnesty International UK, 2025). Langkah politik berlanjut dengan pernyataan resmi Ibu Kota Israel adalah Yerusalem yang mengganggu proses perdamaian Israel-Palestina. Pernyataan dan langkah politik ini menyebabkan hubungan Trump dengan negara Islam menjadi bersitegang.

Sesuai dengan karakteristik pemimpin populis, Trump menggunakan retorika khas anti-imigran. Hal ini membuat Trump tidak sesuai dengan kode etik presiden dan norma perilaku yang diharapkan oleh masyarakat. Kebijakan rasisme ini menunjukkan Trump hanya mewakili kelompok tertentu yang pantas dianggap sebagai identitas asli AS. Trump menganggap imigran muslim sebagai biang terorisme (Koerniadi, 2019). Kebijakan “Muslim Ban” yang dilakukan oleh Trump telah diperkenalkan sejak kampanyenya, “*I am keeping radical Islamic terrorists the hell out of our country.*” Dari kebijakan dan retorika tersebut, terdapat framing “kita vs mereka” kita merujuk pada kelompok mayoritas AS dan mereka merujuk pada para imigran muslim. Trump memposisikan dirinya sebagai pelindung utama negara yang melindungi identitas AS dari ancaman eksternal (terorisme). Ini mencerminkan kepribadian *distrust of others* yang ditujukan kepada umat muslim dan *need for power* di mana Trump dalam kampanyenya menunjukkan keinginan untuk membatasi muslim masuk ke AS, dan kemudian direalisasikan melalui *muslim ban* saat berhasil menjabat. Ini memperlihatkan Trump memiliki kontrol atas siapa saja yang dapat memasuki negara AS. Selain itu, pernyataan tersebut mencerminkan sikap nasionalisme dengan menggunakan diksi yang mengandung makna negatif ketika menyangkut negara Islam.

Pada 23 Januari 2017, tiga hari setelah pelantikan Trump, Ia menandatangani Executive Order untuk menarik keanggotaan AS dari kemitraan Trans Pacific Partnership, sebuah komitmen perdagangan multinasional yang bertujuan mempererat kerjasama ekonomi dan menetapkan standar bersama dalam perdagangan. Alasan Trump menarik diri adalah karena menurutnya TPP tidak sesuai dengan prinsip *America First*, hal ini terlihat dalam pernyataan Trump,

*“to permanently withdraw the United States from TPP negotiations, and to begin pursuing, wherever possible, bilateral trade negotiations to promote American industry, protect American workers, and raise American wages.”* (U.S. Department of State, 2017).

Trump berargumen TPP merugikan pekerja Amerika yang membuat AS terlalu terikat dengan regulasi internasional yang dianggapnya tidak adil.

Sikap Trump yang menarik partisipasi AS dalam organisasi internasional, TPP mencerminkan profil kepemimpinan yang menolak komitmen multilateral dan mengutamakan kontrol nasional. Sikap Trump memperlihatkan ketidakpercayaan terhadap orang lain, khususnya terhadap mitra ekonomi, Trump memandang negara lain memanfaatkan pekerja AS melalui perjanjian TPP, makna ini terlihat ketika Ia mengatakan *"Great thing for the American worker what we just did."* Terlebih komitmen tersebut tidak sesuai dengan prinsip *America First* yang memprioritaskan kepentingan domestik di atas komitmen internasional, ini mencitrakan sikap nasionalisme yang kuat milik Trump. Selain itu, penarikan AS menunjukkan rendahnya kebutuhan Trump akan hubungan baik dengan mitra internasional, khususnya sekutu Asia-Pasifik.

Pada Juni 2017 Presiden Trump mengumumkan penarikan AS dari *Paris Agreement* yang merupakan sebuah kesepakatan global untuk merespons dan mengatasi isu perubahan iklim, melalui komitmen pengurangan emisi gas rumah kaca dan dukungan ke negara berkembang. Perjanjian ini dibawah United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) yang disahkan dalam UN Climate Change Conference (COP21) pada Desember 2015 di Paris. Pemunduran diri AS memakan waktu tiga tahun, akibatnya AS resmi keluar pada November 2020, meskipun demikian Biden yang saat itu baru dilantik membatalkan penarikan tersebut (McGrath, 2020).

Pemunduran diri AS dari perjanjian perubahan iklim bertentangan dengan pendapat mayoritas masyarakat AS, terlebih berdampak pada kebijakan di bidang lingkungan. Para analis berpendapat penarikan ini dapat merugikan pengaruh global AS. Bahkan, Korea Utara menganggap keputusan Trump sebagai puncak keegoisan dan kekosongan moral dalam kepemimpinan (Ryall, 2017). Menurut Trump, perjanjian iklim ini menjadi beban keuangan dan ekonomi yang sangat berat, “*We’re getting out, but we will start to negotiate, and we will see if we can make a deal that’s fair*” secara implisit Trump menyebut kesepakatan Paris tidak adil bagi AS, hanya redistribusi kekayaan AS ke negara-negara lain. Sama halnya penarikan AS dari TPP, keputusan Trump keluar dari Paris Agreement juga memandang dari sudut keuntungan material langsung bagi AS, bukan sebagai komitmen moral global. Sikap ini menyiratkan rendahnya keterbukaan terhadap berbagai perspektif, Trump hanya melihat Paris Agreement dari ekonominya saja, lebih dari itu perjanjian ini dapat dilihat sebagai dampak jangka panjang bagi

perubahan iklim di bumi dan lingkungan, di mana AS sebagai negara besar turut menyumbang emisi karbon dalam jumlah yang besar.

Pada Mei 2018, Trump menyatakan penarikan AS dari The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) yang merupakan perjanjian untuk menjamin bahwa program nuklir Iran tetap bersifat damai dengan memastikan Iran tidak mengembangkan senjata nuklir (European Council, 2023). AS kemudian mulai menjatuhkan kembali sanksi terhadap Iran yang menyebabkan Iran mulai melanggar batas-batas yang telah ditentukan dalam kesepakatan dan memperburuk stabilitas di Kawasan (The White House, 2018). Penarikan AS dari JCPOA menunjukkan kepribadian Trump sebagai presiden yang memiliki keyakinan dalam mengendalikan sesuatu yang mendorongnya meyakini bahwa tekanan sepihak melalui sanksi kepada Iran dapat mencegah dan mendorong perubahan dalam kegiatan proliferasi Iran.

Penarikan diri AS dari berbagai komitmen internasional menyajikan bukti bahwa ada pergeseran orientasi politik luar negeri AS yang semula melalui pendekatan yang lebih multilateral bergeser ke fokus yang lebih domestik, sesuai dengan kebijakan *America First* milik Trump. Kepribadian Trump dikenal dalam gaya yang personalistik dan konfrontatif. Trump menunjukkannya melalui retorika dan pengambilan keputusan yang cenderung mengandalkan pandangan pribadi dibanding birokrasi. Hal ini menunjukkan Trump melihat hubungan internasional sebagai suatu hal yang transaksional, hanya untuk keuntungan semata.

### 2.3 Birokrasi Pemerintahan Amerika Serikat

Pemerintahan AS menganut sistem pemerintahan presidensial dengan pemisahan kekuasaan antara negara federal dengan negara bagian yang masing-masing memiliki kewenangan sendiri yang telah diatur dalam konstitusi AS. Meskipun masing-masing negara memiliki kepala negara bagian, kepala negara dan kepala pemerintahannya dipegang oleh Presiden Amerika. Seperti halnya negara lain, kekuasaan pemerintah AS dibagi menjadi tiga sesuai Trias Politika, terdapat Yudikatif, Legislatif, dan Eksekutif. Ini dimaksudkan agar terwujudnya *check and balance*.

Birokrasi dalam sistem pemerintahan AS merupakan hal yang kompleks dalam proses pengambilan keputusan publik dalam tingkat domestik maupun keputusan luar negeri. Dalam perumusan kebijakan masing-masing aktor akan memperdebatkan mengenai pihak mana yang akan memegang otoritas pengambilan keputusan tertinggi. Dalam konteks kebijakan luar negeri, aktor yang memengaruhi proses antara lain presiden (eksekutif), kongres (legislatif), dan lembaga pemerintah, seperti militer (*National Security Council*) dan badan intelijen (*Central Intelligence Agency*) yang bertanggung jawab dalam bidang kebijakan luar negeri (Oldemeinen, 2012). Penelitian ini berargumen presiden memiliki supremasi dalam pengambilan keputusan kebijakan luar negeri meskipun telah melewati diskusi dengan kongres, ini sesuai dengan Konstitusi AS Pasal 2, bagian 2.

Proses pembuatan kebijakan luar negeri di AS dimulai dari identifikasi masalah dan penetapan prioritas oleh presiden. Presiden dan badan eksekutif berperan aktif dalam merumuskan kebijakan, termasuk melalui konsultasi dengan

berbagai lembaga dan pejabat terkait. Setelah itu, dalam proses akan melibatkan negosiasi dan koordinasi dengan kongres yang memiliki peran dalam pengesahan dan pengawasan kebijakan. Dalam proses pembuatan kebijakan sering kali terjadi proses “*invitation to struggle*” dimana terjadi ketegangan dan tarik-ulur antara presiden dan kongres yang menunjukkan adanya kepentingan dan pandangan yang berbeda sehingga harus melewati negosiasi yang sulit untuk mencapai kesepakatan dalam merumuskan kebijakan tersebut (Hoepli-Phalon, 2011). *Invitation to struggle* juga disebabkan adanya *separations of power* yang membuat legislatif, eksekutif, dan yudikatif saling berkonflik, namun juga saling membutuhkan.

Meskipun kekuatan pembuatan kebijakan paling besar di tangan presiden, kewenangan dan kemampuan presiden dalam membuat dan menjalankan kebijakan masih terbatas. Keterbatasan tersebut dikarenakan tujuh faktor, yaitu limit waktu presiden menjabat, kurangnya informasi dan kelebihan informasi, pemerintah lokal (negara bagian), birokrasi yang independen, polarisasi partai, kelompok masyarakat dan lobi yang menyuarakan kepentingannya, serta kongres yang *overlap* (Rosati & Scott, 2011). Selain itu, kongres dapat mengganggu inisiatif presiden melalui tindakan menolak distribusi dana yang diperlukan, merusak kredibilitas misi militer, dan memengaruhi opini publik untuk menentang presiden (Howell dan Pevehouse, 2005 dalam Keller et al., 2021). Bukan berarti peran kongres buruk, pengawasan kongres ada untuk menjaga keseimbangan kekuasaan mengingat adanya kecenderungan eksekutif untuk mengambil keputusan individu dan sepihak dengan mengatasnamakan negara (Marshall & Pacelle, 2005; Zoellick, 2010; Beck, 2019; Mania & Pugacewicz, 2019 dalam Munetsi, 2021).

Para akademisi politik memetakan tiga model proses pengambilan keputusan, model formalistik, model kolegal, dan model kompetitif (George 1981; Johnson 1974; Porter 1988 dalam Vinha & Dutton, 2022). Dalam model formalistik, presiden memusatkan sistem penasihat pada staf White House yang bertanggung jawab dalam mengumpulkan dan mendistribusikan informasi serta saran dari unit bawahan. Dalam model ini, presiden membagi tugas antarlembaga berdasarkan keahlian mereka. Model kolegal bersifat inklusif yang menekankan pada negosiasi dan kompromi dimana penasihat berperan sebagai pemecah masalah yang secara terbuka mendiskusikan pandangannya masing-masing. Melalui ini para penasihat secara aktif akan menawarkan proposal kebijakannya yang akan dipertimbangkan oleh presiden. Sebaliknya, dalam model kompetitif presiden akan mendorong persaingan antara penasihat dan kepala kabinet dengan memberikan tugas yang tumpang tindih. Presiden memusatkan pengambilan keputusan pada dirinya sendiri dan komunikasi dengan penasihat dan birokrasi sangat minim (Vinha & Dutton, 2022).

Pada masa pemerintahan Donald Trump, pembuatan kebijakan luar negeri dibagi menjadi tiga periode utama. Pertama, enam bulan awal yang kacau, ketika keputusan sering berubah, koordinasi lemah, dan arah kebijakan belum jelas. Kedua, periode “profesional” dimana terdapat aktor-aktor yang berpengalaman seperti McMaster, Kelly, dan Mattis yang memegang peranan penting, dan yang terakhir era agenda Trump sepenuhnya, setelah McMaster dan Mattis mundur. Fase ini banyak mencerminkan preferensi pribadi Trump yang merujuk pada prinsip America First dengan sedikit pendapat dari aktor profesional (Cottam, 2021).

Dalam proses tersebut Trump diibaratkan seperti “*Political Maverick*” yang perubahan kepribadiannya dan perilakunya dapat menghambat pengembangan nasihat dalam proses perumusan kebijakan.

Proses formal pengelolaan pengambilan keputusan kebijakan luar negeri berubah seiring dengan waktu, terlebih di masa Presiden Donald Trump, dari sistem antarlembaga menuju pola yang lebih informal dan terpusat di presiden. Trump melewati batas-batas norma-nilai bahasa dan perilaku yang dapat diterima (Lieberman et al., 2019 dalam Vinha & Dutton, 2022). Dalam perumusan kebijakan, presiden melakukan diskusi dengan para penasihat yang *expert* sesuai bidangnya untuk membuat keputusan terbaik. Namun hal ini tidak berlaku untuk Trump, Trump kerap menghindar dan menolak untuk menerima informasi dan nasihat yang diberikan oleh aktor profesional, Ia cenderung mengabaikan struktur dan proses formal dan memilih keputusan yang merefleksikan personalisasi gaya khas kepemimpinan Trump. Dengan kata lain, hanya Trump yang menetapkan aturan dan membuat keputusan. Trump cenderung mencari validasi dari lembaga luar pemerintah dan memutuskan sesuatu tanpa berkonsultasi dan memberi tahu para penasihatnya. Ini terjadi karena perasaan skeptis dan kurangnya rasa percaya Trump kepada kolega pemerintahannya, sehingga Trump membuat penerapan baru yaitu sistem penasihat yang mencerminkan kebutuhan dan harapan pribadinya (Vinha & Dutton, 2022).

## **2.4 Dinamika Hubungan NATO dan Amerika Serikat**

### **2.4.1 NATO Era Perang Dingin**

North Atlantic Treaty Organization atau yang disingkat menjadi NATO merupakan aliansi militer perdamaian yang diinisiasi pada 4 April 1949 oleh Amerika Serikat, Kanada, dan beberapa negara Eropa Barat sebagai respons atas ketidakstabilan pasca Perang Dunia II dan meningkatnya ancaman dari Uni Soviet (United States Department of State – Office of the Historian, 2016). Berdasarkan laman resmi NATO, pembentukan aliansi militer ini memiliki tiga tujuan utama yaitu, mencegah ekspansionisme Soviet, khususnya dalam penyebaran ideologi komunis, kemudian mencegah kebangkitan militerisme nasionalis di Eropa dengan menetapkan kehadiran Amerika Utara yang dominan, dan mendorong terwujudnya integrasi politik di antara negara-negara Eropa. Hingga saat ini NATO memiliki 32 anggota dan lebih dari 40 kemitraan dengan negara-negara lain. Meskipun tujuan awalnya berada pada Perang Dingin, seiring berjalannya waktu NATO berfokus pada berbagai isu global, mulai dari persoalan *climate change* hingga *terrorism*.

Pasca Perang Dunia II menyebabkan sebagian besar Eropa hancur dan mengalami instabilitas di berbagai sektor. Pada saat itu AS memberikan bantuan melalui Marshall Plan untuk memulihkan Eropa dan mendorong pertumbuhan ekonominya. Namun, pada saat itu pemulihan dalam sektor ekonomi saja tidak cukup, Eropa memerlukan jaminan keamanan yang kuat untuk melanjutkan pemerintahannya dengan mempertimbangkan hal ini, negara demokrasi Eropa Barat Bersatu untuk melaksanakan berbagai kerja sama militer dan pertahanan kolektif, termasuk pembentukan Western Union. Namun, pada akhirnya disepakati

NATO yang menjadi perjanjian keamanan transatlantik yang mampu menghalangi agresi Soviet dan mencegah kebangkitan militerisme Eropa. Terdapat 12 negara yang ikut serta dalam penandatanganan *The Washington Treaty*, yaitu Belgia, Kanada, Denmark, Prancis, Islandia, Italia, Luksemburg, Belanda, Norwegia, Portugal, Inggris, dan Amerika Serikat (NATO, n.d.).

Perjanjian yang berisi 14 pasal tersebut didasarkan pada Pasal 51 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa yang menegaskan terkait pemberian hak kepada setiap negara untuk membela diri secara individu maupun kolektif jika terjadi serangan bersenjata. Pertahanan kolektif ini yang menjadi inti dari perjanjian Washington, kewajiban ini termuat dalam Pasal 5 yang mengikat para anggota untuk saling melindungi dan menanamkan semangat solidaritas dalam aliansi. Keterikatan ini pada awalnya tidak disetujui oleh AS karena pada saat itu AS memiliki sikap untuk menghindari keterlibatan asing yang dapat berpotensi menyeret AS dalam konflik antarnegara maupun aliansi. Menurut AS keterikatan dalam suatu aliansi dapat membahayakan kedaulatan dan kepentingan nasional jangka Panjang, salah satunya terkait persetujuan opini publik serta deklarasi perang hanya berdasarkan persetujuan Kongres.

Sikap AS menjadi dilema bagi negara-negara Eropa, pasalnya AS memiliki kekuatan yang besar dalam kontribusi ekonomi dan militer NATO. Dalam negosiasi, sekutu memastikan ketersediaan AS dalam membantu sekutu apabila salah satu negara penandatanganan diserang. Hasil akhir disepakati bahwa tidak akan ada deklarasi perang ataupun kewajiban untuk berkomitmen secara militer antaranggota, dengan kata lain tindakan yang akan diambil bergantung pada

masing-masing anggota, seperti tindakan militer, dukungan logistik, bantuan politik maupun bantuan sesuai dengan ketentuan konstitusional masing-masing negara (NATO, 2022). Kesepakatan untuk memandang serangan terhadap suatu negara sebagai serangan terhadap semua negara perlu melalui proses konsultasi ancaman dan pertahanan yang hanya terjadi di wilayah Eropa maupun Amerika Utara.

Sejak periode Perang Dingin, AS menempati jaminan tertinggi dalam mewujudkan pencegahan kolektif NATO. Munculnya Pakta Warsawa sebagai respons Uni Soviet atas kemunculan NATO kemunculan NATO dan bergabungnya Jerman Barat, menempatkan seluruh negara Eropa Barat dalam kebijakan strategis pertahanan kolektif di bawah *American Nuclear Umbrella* yang menjadi inti dari kebijakan pencegahan pada masa Perang Dingin di bawah perintah Presiden Eisenhower. Pada awal pembentukannya, NATO mengadopsi salah satu doktrin yang berpengaruh, yaitu doktrin *Massive Retaliation*. Melalui doktrin ini, AS menyatakan bahwa setiap serangan terhadap negara anggota NATO akan dibalas dengan serangan nuklir yang berskala besar, terlepas dari bentuk serangan awalnya sebagai bentuk pencegahan agresi Soviet (United States Department of State – Office of the Historian, 2016). Kebijakan ini bertujuan menciptakan *deterrent effect* yang kuat, sehingga Uni Soviet dapat menahan dominasinya.

Ancaman serangan nuklir membentuk kredibilitas terhadap komitmen prinsip pertahanan kolektif NATO karena pada saat itu hanya AS yang memiliki kemampuan senjata nuklir strategis yang cukup untuk menandingi proyek bom atom milik Uni Soviet. Kehadiran dan kapasitas sumber daya yang dimiliki oleh

AS sangat dibutuhkan dalam menahan agresi oleh keamanan Eropa Barat, dapat dikatakan pada saat itu NATO bergantung pada kekuatan AS.

NATO tidak hanya mendapat ancaman pengembangan nuklir, namun juga pengembangan rudal yang dibangun di Kuba 1962 untuk mencegah invasi AS. Sebagai response, AS yang saat itu dipimpin oleh Kennedy memilih untuk memblokir Kuba, meskipun terdapat ketidakpuasan oleh NATO yang ditujukan melalui persiapan pesawat tempur dan senjata nuklir. Namun, di hari keenam Soviet menyerah dan mulai membongkar rudal balistiknya, dengan hubungan timbal balik, Kennedy turut membubarkan situs rudalnya di (United States Department of State – Office of the Historian, 2018).

Berbeda dengan doktrin Eisenhower yang mengancam penggunaan nuklir secara besar-besaran sebagai respons, Kennedy memilih mencegah terjadinya perang nuklir. Dalam masa pemerintahannya 1961, Kennedy mengganti *massive retaliation* menjadi *flexible response* sebagai strategi militer dan pertahanan NATO. Strategi ini berfokus pada ancaman Soviet terhadap Eropa Barat. Melalui strategi ini, apabila terdapat suatu ancaman, presiden tidak terikat pada pilihan yang agresif, melainkan memiliki opsi yang lebih fleksibel sesuai dengan tingkat ancaman yang dihadapi dan kemampuan konvensional diperkuat untuk menghalang berbagai krisis yang dihadapi tanpa perlu menggunakan senjata nuklir, seperti melalui diplomasi dan negosiasi. Tujuan intinya digunakan untuk mencegah agresi dan eskalasi konflik militer yang terjadi (Gavin, 2001).

Pada dekade 1960-an hingga 1970-an hubungan antara NATO, AS, dan Soviet mengalami dinamika yang rumit, terjadi pelunakan konflik hingga kembali ke ambang konfrontasi. Periode ini disebut sebagai periode *détente* yang memiliki arti ‘pelonggaran’ atau ‘penurunan tegangan’ yang dicetuskan pada era Presiden Nixon. *Detente* merupakan suatu konsep yang merujuk pada pelonggaran hubungan yang tegang antara negara-negara, terutama selama Perang Dingin. Tujuan dari penerapan *detente* untuk mengurangi ketegangan sehingga tercipta suasana yang lebih damai dan stabil, selain itu *detente* dimaksudkan untuk membuka peluang kerja sama untuk memperkuat posisi negara dalam hubungan internasional (B. White, 1981).

Kebijakan *detente* menghasilkan pengurangan ketegangan konflik dan membuka peluang kerja sama, seperti Strategic Arms Limitation Treaty dan Helsinki Final Act (United States Department of State – Office of the Historian, 2018). Namun, di sisi lain *detente* menghadapi tantangan besar, invasi Soviet ke Afghanistan pada 1979 dan ketegangan di berbagai wilayah yang belum juga mereda. Peristiwa ini yang menyebabkan banyak orang menganggap periode *detente* telah berakhir, dan kembali pada konflik ketegangan yang lebih intens (B. White, 1981).

#### **2.4.2 NATO Pasca-Perang Dingin**

Berakhirnya Perang Dingin dan disintegrasi Uni Soviet memaksa sekutu NATO untuk beradaptasi dengan lingkungan keamanan yang baru. Meskipun pembendungan agresi Soviet sudah tidak relevan, bukan berarti NATO

melemahkan *deter and defend* yang telah menjadi inti strategi pertahanannya. AS dan anggota lainnya sangat berkomitmen pada tugas inti NATO, yaitu pertahanan kolektif, manajemen krisis, dan keamanan kooperatif. Terdapat reorientasi dari fokus tunggal pada pertahanan kolektif menuju operasi penyelesaian konflik dan penegakan perdamaian “*non-article 5*” di dalam Eropa (Palmer, 2019).

NATO memasuki era *peace dividend* yang merujuk pada keuntungan yang diperoleh setelah berakhirnya konflik besar, di mana negara mengurangi pengeluaran militer dan mengalihkan sumber daya ke infrastruktur, ekonomi, dan sosial. Perubahan ini membawa NATO berpartisipasi dalam berbagai program dan kerja sama, antara lain manajemen krisis dan operasi perdamaian di Kawasan Balkan, program *Partnership for Peace*, pengembangan *European Security and Defense Identity* hingga efisiensi ekonomi dan pengelolaan sumber daya. Selain itu, NATO merestrukturisasi besar-besaran struktur komando militer (Miller, 2003).

Pasca-Perang Dingin AS berperan penting dalam menjaga keberlangsungan dan relevansi aliansi tersebut, AS berupaya memastikan NATO tetap menjadi kerangka utama dalam keamanan di Eropa dan Atlantik. Di bawah pemerintahan George H. W. Bush AS juga mendukung hubungan NATO dan Uni Eropa dalam kerja sama pertahanan dan operasi militer melalui pembentukan Common European Security and Defense Policy (ESDP), tanpa mengorbankan NATO. Program ini untuk membagi beban keamanan transatlantik tanpa menciptakan perpecahan antara NATO dan Uni Eropa. Meskipun, AS mendukung program ESDP, prioritas utama AS adalah menjaga NATO tetap vital (Sloan, 2002).

Pada era kepresidenan Bill Clinton, NATO dalam fase transisi sebagai respons berakhirnya Perang Dingin. Clinton memandang bahwa NATO tidak boleh berhenti sebagai aliansi pertahanan yang menjaga stabilitas. Dalam ini, Clinton mendorong perluasan keanggotaan NATO ke negara-negara bekas kawasan blok Timur, seperti Polandia, Hungaria, dan Republik Ceko dengan tujuan reformasi ekonomi-politik (Walker, 2019). Namun, perluasan ini menimbulkan berbagai masalah dan kritik sehingga tidak berjalan dengan baik. Keputusan Clinton dianggap kontroversial karena dianggap melanggar prinsip-prinsip strategis dan tidak sesuai dengan kebutuhan keamanan, sekaligus dianggap kebijakan yang berfokus pada kepentingan regional tertentu tanpa mempertimbangkan perspektif global secara menyeluruh. Ini juga menimbulkan permasalahan yang serius salah satunya dapat meningkatkan ketegangan dengan Rusia yang merasa terpinggirkan dan terancam akan keamanan regional mereka (Gaddis, 1998).

Peran NATO kembali diuji melalui perang melawan terorisme (War on Terror) setelah serangan teroris 11 September 2001. Ini menjadi kali pertama Pasal 5 NATO diaktifkan sebagai bentuk solidaritas terhadap AS. Sekutu NATO menawarkan dukungan kepada AS untuk melawan terorisme. NATO menyepakati dukungan, seperti pertukaran informasi intelijen, bantuan akan peningkatan ancaman terorisme kepada AS maupun sekutu, peningkatan fasilitas keamanan. NATO juga berkomitmen untuk mengisi aset militer, pemberian izin lintas udara, air, dan darat. Dalam menunjukkan solidaritasnya, NATO meluncurkan operasi Eagle Assist (patrol udara) menggunakan aset militer NATO atas permintaan AS, operasi kedua, operasi Active Endeavour (operasi laut). Kedua operasi tersebut

bertujuan untuk mendeteksi dan mencegah aktivitas teroris yang terjadi di Timur Tengah (NATO, 2025).

Pada masa kepresidenannya, Barack Obama memandang NATO sebagai pilar utama pertahanan, bahkan dalam KTT NATO, Obama menekankan NATO dapat selalu mengandalkan AS saat menghadapi tantangan keamanan, kemanusiaan, dan politik, serta mengingatkan kewajiban Pasal 5 (Cherly Pellerin, 2016). Namun, Obama merasa pembagian beban antara sekutu NATO, tidak adil, topik "*free riders*" sempat juga disinggung oleh Obama tanpa bersikap konfrontatif. (M. White, 2016). Selama masa jabatannya, Obama berperan dalam partisipasi NATO di wilayah berkonflik, salah satunya Afghanistan, di mana terdapat lebih dari 50.000 pasukan NATO dikerahkan untuk keamanan masyarakat Afghanistan (Tiersky, 2025). Obama juga berhasil meningkatkan kerja sama AS dan Eropa terkait kebijakan nuklir (Weitz, 2010). Pada eranya, Obama menekankan kepemimpinan yang multilateralisme dan solidaritas aliansi yang Ia tunjukkan melalui upaya AS untuk mendorong NATO untuk berbagi tanggung jawab keamanan yang lebih seimbang melalui pendekatan diplomatis.

Di masa modern ini AS dan 31 anggota lainnya sangat berkomitmen pada tugas inti NATO, yaitu pertahanan kolektif, manajemen krisis, dan keamanan kooperatif. Dalam mengupayakan tujuannya tersebut, NATO mengandalkan kemampuan dan sumber daya dari sekutu dalam bentuk inventaris maupun militer. Dalam pembagian kontribusi masing-masing anggota, komitmen anggota terletak pada sikap nyata dalam memenuhi kebutuhan dan tujuan NATO.

Sejak pembentukan NATO, AS memberikan kontribusi secara maksimal terhadap kemampuan NATO. AS menempatkan dirinya sebagai penyedia utama kemampuan militer strategis yang tidak dapat dipenuhi oleh sekutu Eropa, seperti kapal induk, personel militer, rudal balistik, kemampuan intelijen bahkan alat perang jarak jauh, AS juga memberikan dukungan finansial yang memberikan dampak signifikan terhadap operasional aliansi yang juga menguntungkan semua sekutu (The White House: Office of the Press Secretary, 2016). Namun, dalam keberjalanannya antaranggota semakin mempertanyakan kemampuan, kontribusi, dan dana anggota lainnya yang lemah dalam memenuhi tanggung jawabnya namun merasakan manfaat dari aliansi NATO. Kontribusi AS turut tertuang melalui *European Deterrence Initiative* (EDI), sebuah program pemerintah yang bertujuan untuk memastikan keamanan dan integritas territorial NATO. Dukungan finansial akan meningkatkan kesiapan operasional pasukan AS dalam operasi militer maupun *defensive* di Eropa (Lange, 2018).

Memasuki pemerintahan presiden Donald Trump, peran AS terhadap NATO menghadapi berbagai dinamika tantangan, meskipun tidak menghasilkan dampak yang signifikan, seperti

a. Pendanaan dan Dukungan terhadap Pertahanan Kolektif

Secara ekonomi, AS tetap menjadi kontributor dengan jaminan tertinggi untuk anggaran Bersama NATO dan menjadi penyedia sumber daya dengan kapabilitas tinggi yang sulit dipenuhi oleh sekutu Eropa. AS secara konsisten mendominasi belanja pertahanan negara-negara anggota NATO secara agregat. Di tahun pertamanya menjabat, 2017 total belanja pertahanan nasional AS mencapai

angka yang secara signifikan melebihi belanja pertahanan sekutu lainnya, AS mengeluarkan sebanyak US\$602,8 miliar yang setara dengan 70,1% dari total pengeluaran seluruh negara anggota NATO. Biaya yang dikeluarkan ini mencakup biaya operasional, pelatihan, peningkatan fasilitas, markas besar, dan pengeluaran kebutuhan pegawai NATO. AS juga berkontribusi dalam pengadaan peralatan bersama, seperti *Alliance Ground Surveillance System* dan *Strategic Airlift Command* (Béraud-Sudreau & Childs, 2018).

Sebagian peningkatan pengeluaran dialokasikan melalui EDI yang di masa Trump mengalami kenaikan tiga kali lipat dibanding sebelumnya. Namun, dalam penyesuaian 2021 AS akan mengurangi kontribusi finansialnya dengan pengurangan sekitar 150 juta dollar AS, sedangkan Jerman akan mengalami kenaikan yang setara dengan AS. Kesepakatan ini mencerminkan upaya NATO dalam menciptakan pembagian beban keuangan yang lebih adil sekaligus jawaban dari tuntutan AS.

b. Penempatan Pasukan dan Pelatihan Militer di wilayah Eropa dan Amerika

Pasca aneksasi Krimea 2014, NATO memperkuat program-program militernya seperti *Operation Atlantic Resolve* dan pendanaan EDI yang mampu mendorong lebih banyak rotasi brigade, penempatan peralatan, peningkatan latihan interoperabilitas militer pasukan Eropa dan Kanada dengan pasukan AS, serta pembangunan infrastruktur logistik untuk mempercepat mobilisasi (Sperling & Webber, 2019b). Kebijakan ini bersifat fleksibel: alih-alih menempatkan pasukan secara permanen dalam jumlah besar, AS meningkatkan pasukan rotasional dan pre-positioned equipment (penyimpanan peralatan militer) untuk memastikan

respon cepat jika diperlukan. Peningkatan posture AS di Eropa pada periode ini memperkuat pencegah (*deterrent*) terhadap kemungkinan agresi dan meningkatkan kapabilitas multilayer untuk mobilitas strategis dan interoperabilitas saat ada ancaman. Hal ini terlihat dalam berbagai mekanisme, seperti US European Command (EUCOM) yang memiliki sekitar 70.000 pasukan aktif, 2.000 pasukan cadangan, dan 16.350 pasukan sipil pada 2018 yang dikerahkan dalam operasi *Atlantic Resolve* (Béraud-Sudreau & Childs, 2018).

Meskipun Trump sempat mengkritik peningkatan yang cukup besar dalam pengeluaran AS untuk operasi militer di Eropa sejak Ia menjabat, Trump tetap menjalankan kesepakatan yang dibuat dengan sekutu. Ini mencerminkan kontinuitas politik keamanan AS di era Trump.

Terdapat tantangan baru yang dihadapi oleh NATO, yaitu tekanan retorik terhadap sekutu NATO. Secara historis Trump menjadi presiden pertama yang berani mengkritik dan mengancam penarikan AS dari organisasi pertahanan tersebut serta mempertanyakan relevansi NATO di era modern, dimana sebelumnya Presiden AS hanya berani menyinggung terkait permasalahan *burden sharing*. Sebagai negara dengan posisi yang strategis dan sangat diperlukan dalam aliansi, tentu retorika-retorika yang bersifat ancaman menimbulkan kecemasan dan ketidakpastian peran AS terhadap NATO. Memasuki periode kedua Trump, sekutu NATO cenderung mengantisipasi ketidakpastian kebijakan AS, terutama melalui konfrontasi langsung. Kritik tajam terhadap beban biaya NATO, *burden sharing*, nilai dan relevansi NATO, bahkan komitmen pertahanan AS terhadap sekutu

NATO bukan semata-mata karena pertimbangan struktural, melainkan refleksi dari gaya kepemimpinan Trump yang dibentuk dari kepribadiannya.