

BAB I

PENDAHULUAN

A. ALASAN PEMILIHAN JUDUL

Amerika Serikat merupakan Negara Federal yang memiliki segalanya, kemajuan ekonomi, politik dan budaya yang banyak dikagumi oleh sebagian masyarakat dunia, namun dibalik kekuasaan yang sangat luas Negara yang dijuluki Paman Sam ini banyak menuai kritik dari berbagai Negara terhadap berbagai kebijakan luar negerinya yang sangat kontroversial seperti Invasi AS ke Irak.

Dalam pemerintahan George W. Bush, dengan semangat liberalisme Negara, kelompok, individu bebas mengeluarkan pendapat. Bagi masyarakat luar negeri ini merupakan kesempatan dalam mengembangkan berbagai hal baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya. Seperti dalam sektor pengembangan ekonomi apalagi di zaman era perdagangan bebas pada saat ini tentu saja semua kesempatan yang ada di depan mata sekejap bisa dijadikan peluang bisnis baik oleh individu perorangan, sebuah perusahaan maupun sebuah negara dalam rangka mencari profit yang tinggi demi mencapai kesejahteraan ekonomi. Salah satu perusahaan asing dari Uni emirat Arab yakni Dubai Port World (DPW) berhasil mengakusisi enam pelabuhan utama di Amerika Serikat, Bush selaku kepala Pemerintahan (Eksekutif) mengizinkan Dubai Port World untuk mengambil alih pelabuhan utama Amerika Serikat namun hal itu mendapat penolakan keras dari Kongres Amerika Serikat dan rakyat Amerika Serikat

sendiri, penolakan ini tentu saja bertentangan dengan semangat liberalisme yang merupakan jargon bagi Negara adidaya ini sehingga terkesan penolakan ini merupakan sikap diskriminatif dalam bidang perdagangan internasional. Oleh sebab penulis mengambil judul **“PENOLAKAN KONGRES AMERIKA SERIKAT TERHADAP PENGAMBIL-ALIHAN PELABUHAN OLEH DUBAI PORT WORLD”**.

B. TUJUAN PENULISAN

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk membahas kebijakan Amerika yang menolak akuisisi pelabuhan utama yang ada di Amerika Serikat oleh perusahaan Dubai Port World milik Uni Emirat Arab. Menjelaskan pertentangan antar kelompok kepentingan baik di dalam pemerintahan maupun diluar pemerintahan mengenai akuisisi oleh Dubai Port World sehingga menimbulkan pro dan kontra terutama sikap Kongres AS mengenai akuisisi tersebut serta apa yang menjadi alasan penolakan tersebut.

C. LATAR BELAKANG

Dalam era globalisasi sekarang ini, arus kerjasama bagi Negara-negara di dunia bukanlah hal yang sulit dilakukan, kerjasama antar Negara melingkupi berbagai aspek yaitu ekonomi, politik, sosial dan budaya.

Banyak dari Negara-negara maju maupun berkembang berlomba-lomba melakukan kerjasama tentu saja dalam rangka memenuhi kebutuhan dalam negeri masing-masing. Bagi Negara maju maupun Negara kaya yang memiliki stabilitas ekonomi yang mapan kerjasama ekonomi yang dilakukan dalam rangka untuk mencari pasar baru bagi barang-barang ekspornya atau ada juga menginvestasikan

sejumlah uang di Negara lain dan memenangkan sebuah tender perusahaan dan bahkan pengambilalihan sebuah perusahaan sebagai wujud adanya transaksi ekonomi.

Dalam bidang ekonomi sendiri, berbagai Negara yang mempunyai kekuatan ekonomi mulai mengalami kemajuan yang sangat pesat, atau dengan kata lain agresifitas Negara-negara maju dan kaya semakin menunjukkan perannya dalam bidang ekonomi. Akhir-akhir ini kita bisa melihat agresifitas Negara-negara kekuatan ekonomi baru seperti China yang mulai perlahan merambah pasar internasional.

Namun kenyataan ironis pada era perdagangan bebas sekarang ini nampaknya telah kita rasakan, di mana globalisasi menuntut adanya liberalisasi tanpa memandang asal suatu Negara atau kelompok, hal ini tercoreng akibat sikap Negara Amerika Serikat (untuk selanjutnya disingkat AS) yang mengaku dirinya Negara demokrasi serta menjunjung tinggi liberalisasi ekonomi, bahkan menjadi pelopor pasar bebas dalam keikutsertaan negaranya dalam WTO (World Trade Organisation) telah mengabaikan nilai-nilai fundamental dari liberalisme ekonomi. Seperti yang terjadi pada Agustus 2005 ketika perusahaan minyak tersebar di China, CNOOC, gagal membeli perusahaan minyak di AS, UNOCAL. Mula-mula Presiden Bush, tetapi lalu Kongres AS beramai-ramai menentang penjualan itu meski tawaran yang diajukan CNOOC jauh lebih tinggi dari pesaingnya. Alasannya, ketakutan bahwa pasokan minyak AS akan dikuasai perusahaan asing. Sederhana itu. Betapapun diyakinkan bahwa dalam prinsip perdagangan bebas

tidak ada prinsip nasionalisme, tetap saja Negara terbesar pelopor dan pembela perdagangan berpendapat seperti itu.¹

Penolakan Amerika terhadap perusahaan minyak China, merupakan sebuah kebijakan yang sangat bertentangan dengan semangat liberalisme yang merupakan jargon Amerika Serikat ketika berbicara tentang perekonomian internasional. Hal ini tentu sangat mengejutkan bagi Negara-negara yang akan berinventasi di Amerika Serikat.

Di awal Februari 2006, peristiwa penolakan kembali terjadi. Penolakan ini terjadi pada Dubai Port World (untuk selanjutnya disingkat DPW). DPW adalah sebuah perusahaan yang berkecimpung dalam perkargoan yang dimiliki oleh pemerintahan Uni Emirat Arab, perusahaan ini langsung di bawah kontrol pemerintahan Dubai yang saat ini diperintah oleh Sheikh Mohammed bin Rashid Al-Makhtoum sebagai Perdana Menteri Uni Emirat Arab. Pada pertengahan Oktober 2005, DPW memulai pendekatan dengan CFIUS (The Committee on Foreign Investment of United State) yakni lembaga yang mengurus masalah investasi yang masuk ke Amerika Serikat. DPW melalui CFIUS mulai negosiasi mengenai term untuk pengambilalihan dengan P&O (Peninsular & Oriental Steam Navigator Co).

Pada Februari 2006, pemegang saham Perusahaan P&O yang merupakan perusahaan Inggris menyetujui untuk menjual sahamnya kepada DPW dengan memberikan tawaran melebihi perusahaan lain yang merupakan saingan dalam memperebutkan pengambilalihan saham P&O yakni perusahaan PSA

¹ Kompas, 24 April 2006

International of Singapore asal Negara Singapore². Sebagai sebuah bagian dari transaksi penjualan, Dubai Port World berasumsi kontrak yang telah disepakati dengan perusahaan asal Inggris tersebut Dubai Port World akan mengelola pelabuhan utama di Amerika Serikat sebagaimana yang dijalankan oleh P&O. Transaksi yang direncanakan penjualannya dari perusahaan asal Inggris pada Dubai Port World (DPW) senilai 6,8 miliar dolar AS³. Dimana nantinya akan memberikan kepada Dubai Port World wewenang untuk mengelola beberapa pelabuhan utama di Amerika Serikat. Pelabuhan yang akan dikelola oleh Dubai Port World diantaranya di New York, New Jersey, Philadelphia, Baltimore, New Orleans, Miami dan juga ada 16 pelabuhan lainnya. Dengan persetujuan dari P&O yang dikantongi dan juga kesepakatan yang dibuat oleh kedua perusahaan ini juga ditinjau dari transaksinya serta disetujui oleh CFIUS sebagai lembaga yang mengatur permasalahan investasi di Amerika Serikat dan juga langsung diketuai oleh Departemen Keuangan Amerika Serikat, dalam tahap ini sebenarnya sudah selesai sehingga transfer kontrak pembelian sudah disetujui oleh kedua perusahaan serta disetujui oleh departemen yang mempunyai otoritas untuk penanaman modal asing di Amerika Serikat.

Namun, apa yang seharusnya terjadi dimana Dubai Port World sebagai pengelola harus sudah bisa mengelola beberapa pelabuhan utama di Amerika Serikat, berbagai pro dan kontra bermunculan, adapun banyak beredar di Amerika Serikat mengenai akuisisi pelabuhan ini pun bergulir. Seperti yang kita ketahui bahwa sebetulnya Presiden Bush mendukung penuh pengambilalihan pengelolaan

² <http://www.kapanlagi.com/h/0000109475.html>

³ http://www.republika.co.id/online_detail.asp?id=237871&kat_id=4

keenam pelabuhan tersebut karena mengharapkan keuntungan ekonomi dari negara teluk tersebut⁴.

Sejak pengumuman kesepakatan dengan Dubai Port World inilah, berbagai protes yang berbau kecaman bermunculan tidak hanya dalam kalangan elit pemerintahan saja namun masyarakat Amerika Serikat sendiri. Bagi kalangan eksekutif terutama Bush berusaha meredam berbagai serangan politik atas dirinya mengenai pengambilan-alihan pelabuhan tersebut. Sedangkan dalam tubuh kongres maupun Representatif isu ini merupakan hal yang sangat sensitif, berbagai upaya dilakukan oleh Kongres untuk menunda transaksi kesepakatan Dubai Port World. Persetujuan oleh presiden terhadap pengambil-alihan di ditentang habis-habisan oleh Kongres dimana pemegang mayoritas kursi Kongres berasal dari Partai Republik yang juga merupakan kendaraan politik Bush dalam meraih kursi Presiden. Selain itu juga dua kubu di Kongres yakni Republik dan Demokrat akan mempertanyakan tentang persetujuan tersebut.

Demokrat salah satu partai yang duduk di Kongres juga melakukan aksi penolakan terhadap pengambil-alihan enam pelabuhan oleh Dubai Port World, hal ini dapat dilihat dengan sikap para senator Demokrata yang mengutuk kesepakatan yang disetujui Bush Lima Senator akan membawa kesepakatan tersebut ke legislatif untuk Mengutuk Pemerintah asing Kendali AS Pelabuhan yang dipimpin Oleh Senator Hillary Rodham Clinton (D-Ny), lima senator Demokrat [secara formal mengusulkan perundang-undangan untuk mengutuk perusahaan yang dimiliki oleh pemerintah asing dari pengendalian operasi pada

⁴ <http://www.suara-muhammadiyah.or.id/sm/Majalah/SM07-1-16-Apr-06->

pelabuhan AS. Rencana Undang-undang yang akan dibuat akan menghalangi penjualan enam pelabuhan utama AS kepada perusahaan milik pemerintahan arab yakni Dubai Port World. Lima senator Demokrat yang dipimpin oleh Senator Hillary Rodham Clinton mewakili secara penuh yang juga didukung oleh senator demokrat lainnya yakni Senator Bill Nelson (D-FL), Senator Frank Lautenberg (D-NJ), Senator Barbara Boxer (D-CA), Senator Robert Menendez (D-NJ) and Senator Clinton termasuk tambahan senator John Kerry yang juga merupakan rival Bush dalam pemilihan presiden 2004. Hal tersebut dilakukan oleh para senator Demokrat berhubungan dengan sikap Bush yang belum juga memberikan keputusan untuk menunda kesepakatan tersebut.⁵

Selain itu pula kontroversi ini telah membuat publik Amerika Serikat protes mengenai pengambilalihan tersebut dan tentu saja telah menimbulkan anomali di mana terjadi ketegangan antara Republikan itu sendiri, sebagaimana kita ketahui Republik yang menguasai mayoritas Kongres bersitegang dengan republikan yang menguasai eksekutif. Namun hal tersebut belum berakhir pada tanggal 22 Februari 2006 presiden Bush mengancam akan mengeluarkan veto terhadap keberatan yang diajukan oleh Kongres, dan ini mungkin saja merupakan veto pertama Bush, lebih jauh Bush mengatakan dalam sebuah wawancara, "*Bush claimed, "It would send a terrible signal to friends and allies not to let this transaction go through."*⁶ Memanasnya kontroversi ini tentu saja membuat komunikasi politik cenderung tidak harmonis namun bagaimanapun Kongres tetap

⁵ <http://usliberals.about.com/b/a/247992.htm>

⁶ http://e.wikipedia.org/wiki/Dubai_Ports_World_controversy

dengan pendirian mereka sehingga pada 8 Maret 2006, dalam pemungutan suara di panel Parlemen yang mayoritas Republik, 62 orang menentang dan dua setuju⁷. Dan akhirnya pada tanggal 9 Maret 2006, Dubai Port World tidak jadi mengambil alih pelabuhan dengan pengelolaannya belum ditentukan.

D. POKOK PERMASALAHAN

Dari latar belakang masalah diatas, dapat ditarik pokok permasalahannya, Mengapa Kongres Amerika Serikat menolak pengambil-alihan pelabuhan oleh Dubai Port World?

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Untuk memahami fenomena di atas maka penulis memerlukan konsep ataupun teori untuk menjelaskan hal tersebut. Menurut Holsti, salah satu jenis dari teori liberalisme yang berusaha memaparkan peranan faktor-faktor domestik dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri adalah model pengambilan keputusan (*decision-making model*). Model pengambilan keputusan ini menentang Negara sebagai satu-satunya aktor rasional pengambilan keputusan, dengan alasan bahwa individu maupun kelompok juga peka terhadap tekanan-tekanan selain tekanan internasional, seperti pendapat umum, kegiatan kelompok kepentingan, ideology, politik pemeliharaan, serta politik birokrasi. Dengan demikian, menurut analisis *decision-making*, perilaku eksternal Negara hanya dapat dijelaskan dengan mempertimbangkan proses politik yang berlangsung di tingkat domestik⁸

⁷ Kompas,, 11 Maret 2006

⁸ Bambang Cipto, "*Tekanan Amerika Terhadap Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003. hal.19

Studi lain yang secara eksplisit menyebutkan peran kekuatan diluar Negara dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri adalah tulisan Margaret Herman *et al*. Mereka merumuskan model pembuatan kebijakan luar negeri dalam kerangka proses pengambilan keputusan kolektif⁹. Dalam studi tentang pengambilan keputusan oleh pemerintah, mereka berangkat dari asumsi bahwa wewenang untuk membuat keputusan dijalankan oleh beberapa unit pengambil keputusan (decision units) yang berbeda. Herman *et al* lebih lanjut berargumentasi bahwa dengan memilah-milah satuan-satuan pengambil keputusan akan diperoleh pengetahuan yang memperluas pengetahuan kita tentang perilaku pemerintah dalam arena kebijakan luar negeri¹⁰. Menurut Margeret Herman *et al*, pada semua pemerintahan terdapat sekelompok aktor- *the ultimate decision unit*- yang memiliki kemampuan untuk menggunakan sumber daya pemerintah dalam urusan luar negeri dan memiliki kekuasaan mencegah kesatuan lain pemerintahan untuk mengubah posisi mereka¹¹.

Multiple autonomous group adalah satuan pengambilan keputusan yang terdiri dari berbagai kelompok atau koalisi yang tak seorang pun memiliki kemampuan menentukan atau memaksakan kehendak pada kelompok lain. Pada unit pengambilan keputusan ini tidak ada kelompok dominan. Oleh karena itu, *multiple autonomous group* memerlukan dukungan sebagian atau semua kelompok dalam pembuatan kebijakan dalam negeri. Masing-masing kelompok harus memiliki kemampuan untuk menarik dan memberikan dukungan dari dan

⁹ *Ibid.* hal. 20

¹⁰ *Ibid.* hal. 20

¹¹ *Ibid.* hal. 21

untuk kelompok lain agar sumber daya pemerintah dapat dialokasikan dalam penentuan kebijakan luar negeri.

Dalam proses pengambilan keputusan kebijakan dalam negeri pada tipe unit pengambilan keputusan ini tidak jarang muncul *deadlock*, karena masing-masing kelompok (1) memiliki kekuasaan untuk memveto kelompok lain (2) dapat mengancam mengakhiri koalisi, dan (3) dapat menahan sebagian sumber daya yang diperlukan untuk mengambil tindakan. Hubungan antar kelompok dalam *Multiple autonomous groups* dapat bersifat *zero-sum-game* atau *non-zero-sum-game*. Dalam hubungan jenis *zero-sum-game*, masing-masing kelompok melihat kelompok lain memperoleh manfaat dengan mengorbankan kelompok lainnya. Sementara, dalam jenis hubungan *non-zero-sum-game* terdapat peluang bagi munculnya kesepakatan antar kelompok. Ada beberapa sifat dasar dari *multiple autonomous group*. Pertama, masing-masing kelompok pada umumnya bersedia melakukan interaksi antarmereka sendiri sehingga mudah menciptakan kondisi guna mencapai consensus. Kedua, perbedaan antarkelompok dapat diselesaikan lewat proses tawar-menawar dan perundingan. Ketiga, kebijakan luar negeri sebagai hasil akhir sering kali merupakan hasil kompromi antar kelompok tersebut¹².

Menurut James M Scott dan A. Lane Crothers berpendapat bahwa untuk dapat memahami bagaimana para pengambilan kebijakan luar negeri bertindak dalam menghadapi tantangan internasional dalam era pasca-perang dingin diperlukan pemahaman lebih dalam tentang kerangka (*settings*) kemasyarakatan

¹² *Ibid*, hal. 22

dan institusional dari proses penentuan kebijakan tersebut. Kerangka kemasyarakatan terdiri dari : (a) sikap dan kecenderungan rakyat Amerika (budaya politik), (b) aktor-aktor masyarakat yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan¹³. Aspek pertama dari kerangka kemasyarakatan sering disebut sebagai budaya politik yang terdiri dari nilai-nilai fundamental tersebut, antara lain, adalah *liberalisme demokratik*. Yang dimaksud dengan masyarakat liberal adalah masyarakat yang menekankan hak-hak dan kebebasan individu, perlindungan hak milik, pemerintahan terbatas, dan kesempurnaan institusi buatan manusia. Sementara masyarakat Amerika yang mengklaim dirinya sebagai masyarakat demokratis yang berarti masyarakat ini memiliki komitmen yang tinggi terhadap (1) prosedur dalam proses pemilihan jabatan-jabatan pemerintah, (2) pandangan masyarakat bahwa rakyat adalah sumber wewenang politik penguasa dengan konsekwensi penguasa harus bertanggungjawab terhadap rakyat, dan (3) pemerintahan mayoritas terbatas dalam arti menghormati dan melindungi hak-hak minoritas unsur budaya politik lainnya adalah *egalitarian*, yang diartikan bahwa setiap warna Negara memiliki kedudukan politik dan kesempatan yang sama dihadapan warga negara lainnya. Di samping itu, masyarakat Amerika juga merupakan masyarakat pluralis, dalam artian setiap individu memiliki kebebasan berkelompok sesuai pilihan masing-masing dan pada saat yang sama tidak ada sistematis bagi setiap individu maupun kelompok dalam mengekspresikan kepentingan mereka¹⁴.

¹³ *Ibid*, hal. 23-24

¹⁴ *Ibid*, hal. 24

Budaya politik sebagaimana disebutkan diatas merupakan lahan subur kelompok-kelompok di luar pemerintahan untuk menyatakan pendapat, bahkan berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan politik. Para pembuat kebijakan luar negeri Amerika Serikat dengan sendirinya tidak dapat mengisolir diri dari pengaruh dan tekanan di luar pemerintahan. Kelompok kepentingan, media massa dan kelompok-kelompok lainnya yang terkondisi oleh dimensi-dimensi budaya politik tersebut memainkan peran penting dalam pembuatan kebijakan luar negeri¹⁵. Kerangka institutional pembuatan kebijakan dalam negeri Amerika Serikat bersumber dari konstitusi yang memberikan wewenang kepada Presiden, Kongres, dan birokrasi untuk menjalankan kebijakan luar negeri. Sepanjang Perang Dingin, Presiden memainkan peran menentukan dalam pengambilan kebijakan dalam luar negeri. Namun, dengan berakhirnya Perang Dingin, muncul tuntutan dari luar eksekutif untuk ikut serta dalam pengambilan kebijakan luar negeri¹⁶. Bisa dikatakan bahwa pada era pasca Perang Dingin ini, dengan munculnya isu-isu baru yang berbeda dengan isu yang berkembang pada era Perang Dingin, terjadi peningkatan pemain dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri. Pemain-pemain ini secara khusus berasal dari luar institusi pemerintah resmi seperti Presiden, Kongres maupun Birokrasi. Bahkan, lebih jauh dapat dikatakan bahwa para pemain baru ini bukan hanya mengubah mekanisme pengambilan keputusan kebijakan luar negeri, melainkan mereka tidak jarang mempersulit para pengambil keputusan di tingkat institusi baik Presiden maupun Kongres. Bahkan dengan berakhirnya Perang Dingin, proses pembuatan kebijakan

¹⁵ *Ibid*, hal. 24-25

¹⁶ *Ibid*, hal. 25

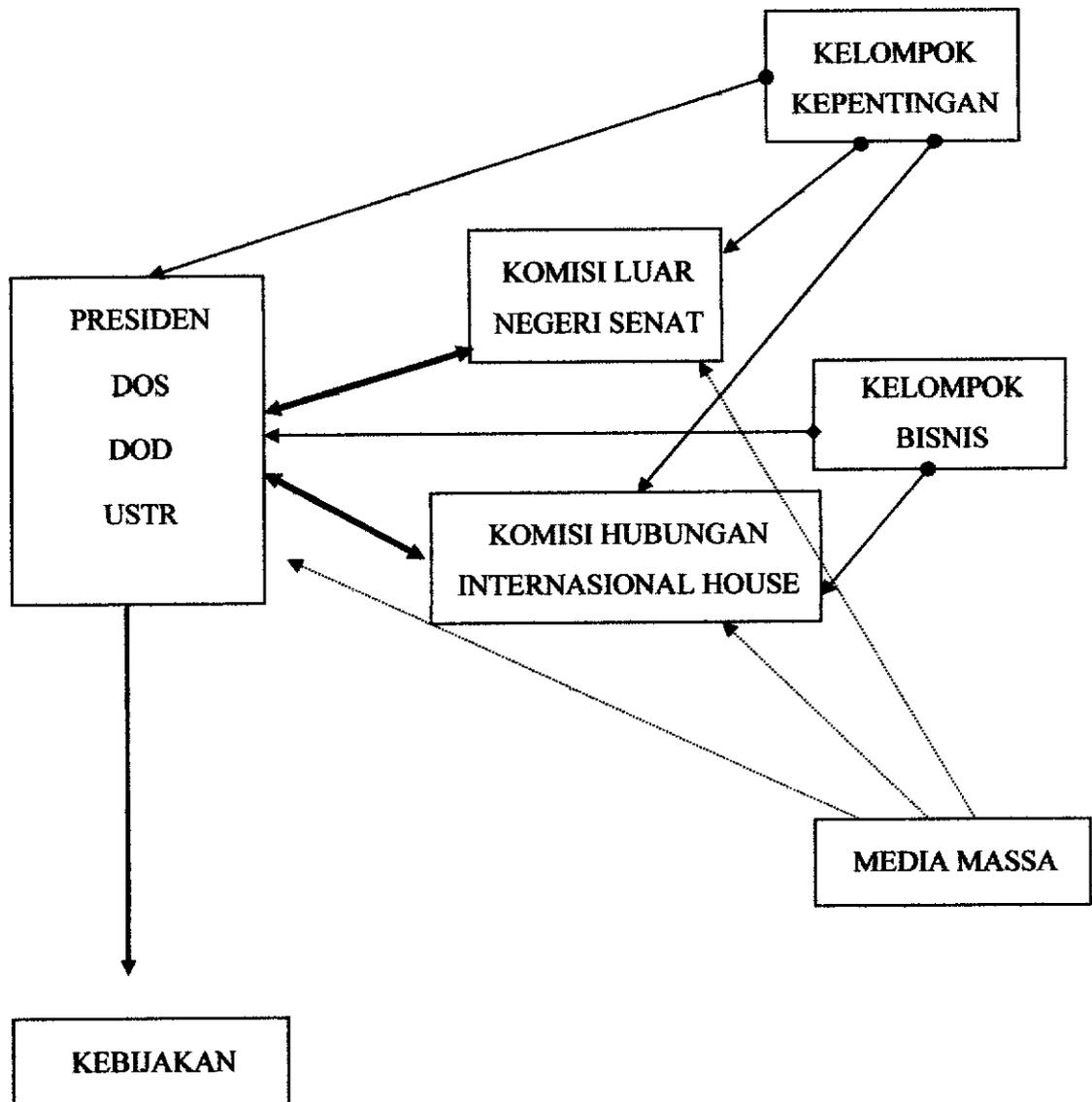
luar negeri akan semakin dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan masyarakat khususnya organisasi-organisasi non-pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat (LSM)¹⁷

Pengambilan keputusan kebijakan luar negeri mengenai kontroversi akuisisi Dubai Port World terhadap pelabuhan utama di Amerika Serikat tidak hanya didominasi oleh Presiden akan tetapi dipengaruhi oleh kekuatan di luar lembaga kepresidenan dan juga kekuatan lain diluar pemerintah. Berikut ini gambaran proses keputusan kebijakan luar negeri mengenai akuisisi DPW terhadap pelabuhan utama di AS.

¹⁷ *Ibid*, hal. 26

Proses pembuatan kebijakan penolakan Amerika terhadap Dubai Port World

dalam konteks *Multiple Autonomous Groups*¹⁸.



¹⁸ *Ibid*, hal. 27

Keterangan :

- ↔ : tawar-menawar, kompromi, konsensus
- : Menekan
- ⋯→ : Mempengaruhi
- : Memproduksi

DoS : Departement of State

DoD : Departement of Defense

USTR : United State Trade Representatives

Bila kebijakan luar negeri lebih menyangkut pengaturan administratif, eksekutif dapat lebih cepat memprosesnya, dan tidak harus menunggu tawar-menawar yang berbelit. Bila kebijakan luar negeri memerlukan undang-undang baik membuat undang-undang baru atau amandemen undang-undang lama, prosesnya lebih rumit dan memerlukan keterlibatan penuh para senator, representative (congressman) dalam Komisi Luar Negeri (Senat) dan Komisi Hubungan Internasional. Sema RUU diajukan ke kongres baik lewat senat maupun House. Semua RUU harus disetujui oleh kedua kamar tersebut sebelum dikirim ke Presiden untuk disahkan. Pada setiap kamar (Senat atau House), usulan diproses di Subkomisi. Jika mendapat dukungan, usulan diteruskan ke komisi Luar Negeri (Senat)/Komisi Hubungan Internasional (House), untuk mendapatkan otoritas. Setelah mendapatkan otoritasi, RUU masih harus disetujui oleh Komisi Aproviiasi, untuk mendapatkan keputusan. Sukses di Komisi Apropriasi akan membawa RUU ke Sidang Pleno. Setelah tahapan ini selesai barulah RUU diproses dengan ketentuan sama di kamar lain (House atau Senat).¹⁹

¹⁹ *Ibid*, hal. 28

Proses ini memerlukan waktu yang panjang dan melibatkan proses *Lobbying* dari berbagai aktor. Pada setiap tahapan proses legislasi dapat digagalkan, kecuali bila telah melewati komisi Apropiasasi. Dengan demikian, diperlukan tawar-menawar dan kompromi dari aktor yang terlibat agar RUU dapat melewati seluruh tahapan sehingga mendapatkan ratifikasi Presiden. Aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri memiliki peran yang berlainan. Aktor-aktor seperti Senator, Representatif, Presiden (yang dijalankan oleh para pejabat dari *Agency* (departemen atau kantor pemerinah) memiliki peran lebih besar dibandingkan kelompok kepentingan dan media massa.²⁰

Senator, Representatif, pejabat departemen memainkan peran besar, khususnya dalam proses perundingan dan tawar menawar. Mereka memiliki sumber daya yang tidak dimiliki oleh kelompok kepentingan dan media massa. Seorang senator adalah pembuat undang-undang yang bersifat mengikat (legislator). Sedangkan pejabat departemen adalah eksekutif yang memiliki otoritas resmi menjalankan kebijakan public. Kedua kelompok inilah yang dapat mencapai tahapan tawar menawar dan kompromi bila proses pembuatan kebijakan akan menghadapi jalan buntu. Seorang Presiden tak dapat menjalankan kebijakan luar negeri bila kongres tidak memberi lampu hijau. Sebaliknya, usulan Senator atau Refresentatif tak akan disahkan sebagai Undang-Undang bila tidak mendapat dukungan penuh dari mayoritas anggota Sub-Komisi atau Komisi Tetap. Kegagalan mendapat dukungan dari anggota Komisi disebabkan, antara lain, karena kegiatan *lobbying* yang kuat dari kelompok kepentingan atau cabang

²⁰ *Ibid*, hal. 29

eksekutif. Sebaliknya, kelompok kepentingan atau *lobby* eksekutif juga dapat memainkan peran sebagai akselerator proses legislasi.²¹

Sementara itu, kelompok kepentingan lebih banyak memanfaatkan tekanan (*pressure*) dalam keikutsertaan mereka pada proses pembuatan kebijakan luar negeri. Kelompok-kelompok ini biasanya menekan Senator, Representatif baik lewat Negara bagian, distrik, media massa, atau ikut serta dalam *dengar pendapat*, serta membantu mengusulkan pembuatan undang-undang. Mereka tidak dapat secara langsung terlibat dalam proses tawar-menawar dan kompromi dengan para *legislator*. Sebagai legislator, setiap anggota kongres memiliki posisi tawar yang tinggi. Mereka dapat menentukan apakah proses legislasi sebuah RUU akan dilanjutkan atau dihentikan. Oleh karena itu, eksekutif, eksekutif dan kelompok kepentingan akan mengirim para *peloby* masing-masing untuk mengakselerasi atau menggagalkan legislasi RUU.²²

Sementara itu, seorang Presiden yang populer (*legitimasi* dari pemilihan dan sukses kebijakan ekonomi) akan lebih mudah memperoleh dukungan Kongres dalam menentukan kebijakan luar negeri. Sebaliknya, bila seorang Presiden kurang populer diminta Kongres (kebijakan ekonomi gagal atau terlibat skandal politik berat), ia akan kesulitan mendapatkan dukungan dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Baik presiden maupun anggota Kongres bersedia melakukan perundingan dan tawar-menawar untuk mencapai kompromi atau *consensus*. Hal akhir dari proses tawar-menawar sudah tentu tidak selalu ideal karena memang dicapai melalui tarik-ulur dari tiap-tiap kelompok. Oleh karena

²¹ *Ibid*, hal. 29

²² *Ibid*, hal. 30

itu, perimbangan posisi tawar eksekutif dan legislatif akan menentukan apakah hasil akhirnya merupakan kompromi, penolakan kompromi, atau consensus.²³

F. HIPOTESA

Dari kerangka pemikiran diatas, maka penulis dapat memberikan hipotesa sebagai berikut :

1. Kongres Amerika Serikat sebagai salah satu kelompok yang terlibat dalam pengambilan kebijakan politik luar negeri di Amerika Serikat, menolak pengambil-alihan pelabuhan di Amerika Serikat oleh Dubai Port World karena dianggap dapat mengancam keamanan nasional Amerika Serikat.
2. Adanya alasan politis dibalik penolakan kebijakan terhadap pengambil-alihan pelabuhan oleh Dubai Port World.

G. METODE PENGUMPULAN DATA

Penulisan ini didasarkan pada penelitian yang didasarkan kepustakaan yang meliputi literatur-literatur, jurnal, surat kabar, maupun artikel melalui *browsing* internet yang mempunyai topik relevan dengan skripsi yang dibuat yang selanjutnya data-data yang diperoleh dikelola secara kualitatif.

H. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I

Merupakan bab pendahuluan atau sebagai bab pengantar yang berisi alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, latar belakang, perumusan masalah, kerangka dasar teori, hipotesa, teknik pengumpulan data, serta sistematika penulisan.

BAB II

²³ *Ibid*, hal. 31

Menggambarkan sistem politik Amerika Serikat seperti pengertian sistem politik, dasar-dasar politik luar negeri Amerika Serikat, aktor-aktor politik luar negeri Amerika Serikat serta politik luar negeri Amerika Serikat Pasca 11 September 2001.

BAB III

Menggambarkan profil Dubai Port World, kronologis penjualan saham P&O kepada Dubai Port World, serta kepentingan Dubai Port World di AS.

BAB IV

Menjelaskan kebijakan AS terhadap Dubai Port World yang berisikan alasan penolakan AS mengenai akuisisi Dubai Port World, kelompok-kelompok yang menolak akuisisi serta dampak dari penolakan tersebut.

BAB V

Bab yang berisikan kesimpulan mengenai penolakan Amerika terhadap pengambil alihan pelabuhan utama di AS.