

**BAB V**  
**PEMBENTUKAN KONFEDERASI DAN PEMERINTAHAN NASIONAL**  
**(1781-1800)**

Artikel mengenai **Konfederasi** tahun 1777 telah mengabaikan kemungkinan dibentuknya pemerintahan union, dan setiap negara bagian di bawah konfederasi tetap memiliki kedaulatannya. Karena merasa khawatir dengan terbentuknya pemerintahan nasional yang kuat yang dikendalikan jauh dan negara-negara bagian, setiap negara bagian menyerahkan kekuasaannya kepada Kongres sambil tetap mempertahankan kepentingan lokal negara bagian. Menurut artikel tersebut, Kongres memiliki kewenangan dalam 1) menyatakan perang dan damai, 2) merundingkan perjanjian dan aliansi, 3) mengatur urusan Indian, 4) membentuk sistem mata uang, ukuran dan timbangan, dan 5) menjalankan sistem pengiriman pos. Negara bagian tetap memiliki hak atas pengenaan pajak terhadap warganya, mengatur perdagangan. Kongres tidak dapat mengenakan aturan terhadap warga negara bagian.

Dalam **sistem konfederasi**, pemerintahan pusat dipegang oleh Kongres yang anggotanya berasal utusan dari setiap negara bagian yang memiliki satu hak suara. Untuk menyelenggarakan pemerintahan, Kongres membentuk beberapa kementerian dan menunjuk **Robert Morris** serbagai pimpinan pejabat keuangan. Kemampuan Mods dalam menangan masalah keuangan termasuk memperlancar arus pinjaman dari luar dapat mencegah masalah keuangan negara baru tersebut.

Pemerintahan nasional, seperti halnya pemerintah negara-negara bagian, masih menggambarkan cara pikir kaum revolusioner Amerika. Karena percaya bahwa kekuasaan dan kebebasan serta kemerdekaan (*liberty*) terletak pada kutub yang berbeda, mereka lebih memilih pemerintahan desentralisasi dengan memberikan sedikit mungkin kewenangan eksekutif pada orang yang menjalankan pemerintahan. Karena para pemimpin revolusioner memperoleh pengalaman politik pada masa perang kemerdekaan, mereka tidak memiliki pandangan nasional dan tetap menganggap bahwa pemerintahan negara bagian harus menjalankan dan memberikan pelayanan apapun kepada wargananya. Pembentukan pemerintah pusat yang hanya memiliki kekuasaan kecil tersebut menunjukkan adanya gaya pemerintahan provinsi yang berlangsung selaina satu abad sebelum meletusnya perang kemerdekaan.

Pada awal tahun 1780-an timbul pemikiran, terutama dari golongan republik, bahwa undang-undang pemerintah negara bagian tidak lagi membawa aspirasi rakyatnya terutama mengenai isu-isu tentang masalah tempat tinggal serta cara pengenaan pajak kepada warga. Sedangkan golongan konservatif mempersolakan perluasan kewenangan parlemen dalam urusan pemerintahan eksekutif. Banyak negara bagian yang gagal dalam menjamin kebebasan politik warganya. Selain itu terjadi perselisihan antarnegara bagian mengenai masalah perdagangan dan penanganan masalah orang-orang Indian. Oleh karena itu mereka mulai menuntut adanya reformasi dalam pemerintahan negara bagian dan perlunya diciptakan pemerintah nasional yang lebih kuat dengan cara merestrukturisasi Artikel Mengenai Konfederasi. Pada tahun 1781, dua orang nasionalis ekstrim **Robert Morris** dan **Alexander Hamilton** menuntut diperkuatnya pemerintah nasional untuk menjamin kedaulatan Amerika Serikat Untuk sementara tuntutan mereka tidak dapat dipenuhi oleh Kongres dan mereka masih harus menunggu hingga diselenggarakannya Konvensi Philadelphia.

### **Konvensi Philadelphia 1787**

Konvensi Philadelphia diawali dengan Pertemuan Alexandria antara Virginia dan Maryland mengenai masalah pelayaran di Sungai Patomak tahun 1785. Pertemuan tersebut merekomendasikan perlunya diadakan pertemuan lebih luas mengenai masalah perdagangan di seluruh Amerika Serikat. Pada tahun 1786 diselenggarakan Konferensi Annapolis dan menyepakati usulan Alexander Hamilton untuk mengadakan Konvensi Philadelphia yang dihadiri oleh semua negara bagian. Pada bulan Mei Konvensi Philadelphia dibuka dan dihadiri oleh utusan-utusan dari seluruh negara bagian kecuali Rhode Island. Persidangan Konvensi, yang sebagian besar delegasinya berasal dari kalangan muda dan beraspirasi terbentuknya pemerintahan nasional tersebut, dipimpin oleh **George Washington**. Secara prinsip mereka menyepakati dibentuknya pemerintahan pusat dengan memberikan kekuasaan yang berimbang antara pemerintah pusat dan pemerintah negara bagian sambil tetap memprioritaskan kepentingan warganya.

Setelah melalui perdebatan dan penyelesaian konflik antara delegasi Virginia yang dipimpin oleh James Madison dan delegasi New Jersey, konvensi memutuskan tiga hal penting. Pertama, keanggotaan *House of Representative* atau Parlemen Pemerintah Pusat didasarkan atas jumlah penduduk setiap negara bagian Kedua, setiap negara bagian mengirimkan dua orang

utusannya ke *Upper House* (majelis tinggi) atau Senate, yang suaranya diakui secara individual, dan ketiga, undang-undang mengenai pendapatan diajukan oleh Majelis Rendah (*lower house*). Semua delegasi juga menyepakati mengenai proporsi jumlah penduduk termasuk budak negro. Untuk penentuan jumlah perwakilan serta jumlah pajak, setiap lima orang negro dihitung menjadi tiga orang penduduk dengan tiga hak suara. Konvensi menghindari pembicaraan mengenai masalah perdagangan budak. Sedangkan ekspor hasil pertanian disepakati tidak dikenakan pajak. Akhirnya Konvensi Philadelphia disepakati bulan September 1787.

### **Konstitusi Amerika Serikat.**

Konstitusi Amerika Serikat yang dihasilkan dari Konvensi tersebut menjamin dua majelis pembuat undang-undang (legislature), yaitu eksekutif dan lembaga pengadilan yang mandiri. Konstitusi juga menjamin Kongres untuk mengesahkan pajak, mengatur perdagangan luar negeri dan antarnegara bagian, mencetak dan meminjam uang, membangun angkatan bersenjata, menyatakan perang, membangun sistem pos, dan mengeluarkan undang-undang yang diperlukan untuk pendelegasian kewenangan. Sedangkan untuk melindungi para wakil rakyat (*representative*) senator dipilih berdasarkan undang-undang negara bagian dan akan menjabat selama enam tahun. Konstitusi juga menjamin persetujuan Senate mengenai penunjukan seorang eksekutif serta perjanjian luar negeri. Secara teoritis, Senate bukan hanya mewakili negara bagian melainkan juga menggambarkan kukuhnya kelompok aristokrat.

Presiden AS dipilih secara tidak langsung oleh badan pemilih presiden (*electoral college*) sehingga membebaskan dia dari ketergantungan pada Kongres atau pada rakyatnya. Konstitusi juga memberikan kewenangan kepada seorang presiden untuk menuntut undang-undang mengenai masalah tanah, membuat perjanjian luar negeri, berperan sebagai panglima angkatan bersenjata, menunjuk hakim dan pejabat-pejabat lainnya serta berhak mengeluarkan veto terhadap keputusan Kongres.

Konstitusi AS juga mengakui adanya lembaga peradilan yang terdiri dari Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga pengadilan lebih rendah yang dapat diciptakan oleh Kongres AS. Hakim ditunjuk untuk jabatan seumur hidup dan bebas dari ikut campur eksekutif dan legislatif. Pengadilan Federal dapat mengeluarkan yurisdiksi yang berkaitan dengan masalah konstitusi, perjanjian dan hukum nasional. Konstitusi juga mengakui adanya prosedur amandemen yang

diusulkan baik oleh Kongres maupun oleh konvensi rakyat dari dua pertiga seluruh negara bagian.

Konvensi Philadelphia menyatakan bahwa Konstitusi akan berlaku apabila diratifikasi oleh lebih dari sembilan negara bagian. Pengiriman dokumen konstitusi ke negara-negara bagian menimbulkan perdebatan yang intensif antara pendukung Konstitusi (kaum Federalis) dan penentangannya (**Anti-Federalis**). Kaum Federalis menghendaki perlindungan hak milik individu dari setiap keputusan pembuat undang-undang. Mereka menghendaki adanya restorasi dalam pemilihan anggota senat yang sebagian besar berasal dari kalangan aristokrat. Sedangkan Anti-Federalis cenderung ingin mempertahankan *status quo* dan mengklaim mewakili rakyat terhadap serangan kaum aristokrat. Kelompok kedua ini masih ingin memberikan kekuasaan politik pada pemerintah negara bagian dan khawatir semakin menguatnya pemerintahan pusat. Sedangkan kelompok Federalis yang sebagian besar pendukungnya berasal dari petani-pedagang, pekerja perkotaan, serta para kreditor menghendaki bentuk pemerintah pusat yang kuat. Kelompok yang dipimpin oleh **Alexander Hamilton, John Jay** dan **Jermse Madison** menyadari akan kemajemukan masyarakat Amerika dan oleh karena itu bentuk federalis dengan pemerintah pusat yang kuat akan menjamin stabilitas negara. Tulisan mereka dalam *Federalist Papers* mampu mempengaruhi warga di beberapa negara bagian untuk meratifikasi Konstitusi Permerintah Pusat.

Pada akhirnya kelompok Federalis memperoleh dukungan kuat setelah satu persatu ketiga belas negara bagian meratifikasi Konstitusi AS. Dimulai tahun 1787 oleh Delaware disusui oleh negara-negara bagian lainnya dan diakhiri dengan ratifikasi oleh Rhose Island bulan Mei 1790. Konflik mengenai federalis dan dipertahankannya konfederasi diakhiri dengan berlakunya Konstitusi **baru AS tahun** 1789 setelah sembilan negara bagian meratifikasi Konstitusi baru tersebut. Dengan demikian pemerintahan nasional memperoleh kekuasaan yang besar.

#### **Politik Nasional 1789-1800.**

Kelompok Federalis akhirnya mampu menentukan kepemimpinan dalam pemerintah pusat yang baru **George Washington** dari Virginia, sebagai pemimpin Konvensi Konstitusional Philadelphia dengan suara bulat terpilih sebagai **presiden pertama** tahun 1789. John Adams dari Massachusetts, mantan dubes di negara-negara Eropa dipilih sebagai wakil presiden. Sedangkan anggota kongres sebagian besar berasal dari kaum federalis. Untuk sementara pemerintahan baru mampu menciptakan stabilitas politik yang didukung oleh mayoritas federalis. Namun demikian,

kurang dari satu dekade, perselisihan mengenai kebijaksanaan politik pada pemerintahan federalis tersebut menyebabkan terpecahnya kubu federalis ke dalam dua aliran yaitu, satu kubu yang masih menamakan diri **Federalis** dan kubu lainnya bergabung dengan kelompok **Republik**. Persaingan kedua kubu tersebut menjadi dasar bagi terbentuknya partai-partai politik di Amerika Serikat.

Para pendiri negara yang telah duduk dalam pemerintahan pusat memilih bentuk pemerintahan republik dan memandang bentuk negara baru tersebut sebagai percobaan dalam bidang politik. Dengan cara menjaga keseimbangan antara aspek *liberty* atau kekuasaan dengan *authority* atau kewenangan, pemerintah AS berusaha membuktikan bagaimana pemerintah republik bisa dilakukan. Namun demikian dalam merumuskan program-program khususnya para pemimpin nasional masih tidak sepakat mengenai aspek apa yang harus didahulukan. Beberapa tokoh seperti di antaranya menteri keuangan, Alexander Hamilton, lebih memilih menempatkan elit-elit ekonomi duduk dalam pemerintahan untuk menjaga negara dari kemungkinan timbulnya anarki. Tokoh lain seperti antara lain jurubicra House of Representative, James Madison, menekankan pentingnya menjunjung tinggi aspek *liberty* bangsa dari kooptasi pemerintah. Perbedaan perspektif kedua kubu tersebut sering kali muncul ke permukaan dan menimbulkan konflik terbuka di kedua kubu tersebut.

Walaupun terjadi perselisihan seperti itu, para pendiri negara sependapat bahwa bentuk pemerintahan republik sangat rentan terhadap timbulnya perpecahan yang diakibatkan oleh persekongkolan politik. Sebaliknya mereka tidak sepakat mengenai hekekat ancaman terhadap republik. Hamilton berpendapat bahwa pemimpin yang berasal dari kalangan bawah akan memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada rakyat dan hal itu membahayakan lembaga pemerintahan serta tertib sosial yang diciptakannya. Sedangkan Madison berpendapat bahwa kelompok elit minoritas, jika tidak dikontrol, akan merusak kebebasan kelompok mayoritas. Dalam aspek lain, mereka (Madison dan Hamilton) sependapat bahwa politikus yang haus kekuasaan akan memanipulasi pemerintahan untuk mencari kekuasaan dan akhirnya akan menghancurkan republik. Untuk alasan ini, para pemimpin nasional mengancam faksi politik dan oleh karena itu tidak membuat ketentuan mengenai partai-partai politik. Perdebatan mengenai aspek-aspek tersebut mewarnai pemerintahan negara baru tersebut.

Setelah menjabat sebagai presiden pertama, George Washington berusaha menghindari perselisihan antar faksi yang masih dipengaruhi oleh semangat revolusioner. Dalam memilih

anggota kabinet, dia menghindari pertimbangan masalah faksi dan mengangkat orang yang cakap di bidangnya tanpa dilihat dari latarbelakang aspirasi politiknya. Thomas Jefferson dipilih sebagai menteri luar negeri, Hamilton sebagai menteri keuangan, Henry Knox sebagai menteri perang dan Edmund Randolph sebagai jaksa agung.

Kongres segera membentuk departemen luar negeri, keuangan dan perang. Berdasarkan undang-undang tahun 1789, Mahkamah Agung terdiri dari enam hakim dan lembaga peradilan, tiga belas lembaga pengadilan tingkat distrik. Untuk meningkatkan pendapatan nasional,

### **Kongres mengenakan tarif terhadap import**

Barang dari luar negeri dan mengenakan pajak yang tinggi terhadap kapal-kapal tuatan luar negeri. Pada tahun 1791 Kongres mengeluarkan 12 amandemen untuk melindungi kebebasan waga sipil dari tindakan sewenang-wenang pemerintah. Amandemen tersebut berisijaminan kebebasan berbicara, beragama, pers dan perlindungan terhadap para juri dalam pengadilan, perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang lembaga peradilan. Amandemen-amandemen yang dikenal dengan Bill of Right tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk menciptakan perimbangan antara hak-hak warga negara serta kekuasaan politik penguasa di Amerika Serikat.

### **Masalah Keuangan dan Politik Luar Negeri.**

Pemerintah baru dihadapkan pada masalah keuangan yang berat yang diwariskan dari pemerintahan konfederasi sebelumnya. Bon-bon (bonds) hutang pada masa perang kemerdekaan mencapai US \$ 50 juta. Pada tahun 1790, menteri kuangan, Alexander Hamilton, berusaha melindungi ekonomi dalam negeri dari tekanan dari dalam dan luar negeri. Namun demikian, kebijaksananya tidak selalu mendapat dukungan dari lawan-lawan politiknya. Sikap pro dan kontra terhadap kebijaksanaan politik tersebut mendorong terbentuknya partai-partai politik di Amerika.

Terbentuknya partai-partai politik juga dipengaruhi oleh sikap pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri. Peristiwa Revolusi Perancis tahun 1789 dan dieksekusinya Raja Louis XVI (1793) sangat mengejutkan warga AS. Demiiian juga dengan perang-perang antara Perancis dan negara-negara tetangganya mempersulit posisi dan sikap AS terhadap peristiwa revolusi Perancis. Kelompok konservatif Amerika mengancam anarki dan atheisme

dalam Revolusi Perancis dan melihat Inggris sebagai negara yang mungkin bisa menyelamatkan dan mempertahankan hak milik dan tertib sosial masyarakat. Sedangkan kelompok radikal AS ikut menyuarakan semboyan Revolusi Perancis, "*liberty, equality dan fraternity*".

Dalam suasana terbentuknya perbedaan sikap pada masyarakat AS, Presiden Washington dihadapkan pada masalah apakah harus tetap mempertahankan aliansi AS-Perancis tahun 1778. Alexander Hamilton menentang aliansi dengan Perancis sejak hubungan AS lebih banyak memiliki hubungan dagang dengan Inggris. Sedangkan Jefferson, walaupun bersimpatik terhadap peristiwa Revolusi Perancis, menyadari bahaya perang dengan Inggris. Akhirnya Presiden George Washington mengambil jalan dengan cara formal mengakui Pemerintahan Republik Perancis yang baru (1793) dan tidak akan melibatkan diri dengan perang antarnegara Eropa. Namun demikian, sikap presiden AS berubah setelah kedatangan duta Perancis yang baru di AS, Edmond Genet. Genet berusaha mempropokasi warga AS untuk menyerang kepentingan Inggris di AS serta menyerukan untuk membentuk kesatuan militer untuk melawan kepentingan dagang Inggris dan Spanyol di Amerika Utara. Peristiwa tersebut menimbulkan kemarahan Washington dan segera memerintahkan Genet untuk meninggalkan AS.

Politik netral Presiden Washington (*Proclamation of Neutrality*) pada awalnya berjalan dengan baik. Namun demikian, ketika Inggris dan Perancis yang bertikai di Amerika Utara mulai menyerang dan merampas kapal-kapal dagang AS yang netral, politik netral tersebut tidak bisa dipertahankan lagi. Inggris melalui "*Rule of 1756*" menyatakan bahwa perdagangan dengan negara-negara yang tidak terlibat perang tidak akan berlaku ketika terjadi peperangan. Dengan kebijakan tersebut, Inggris berhak menyita kapal-kapal AS yang melakukan perdagangan dengan Perancis yang sedang berperang dengan Inggris. Sikap tersebut menimbulkan kemarahan bangsa AS dan kembali memunculkan sentimen revolusi 1776 serta mendorong terbentuknya organisasi massa di seluruh negeri yang disebut "*Democratic Society*" yang bersimpati terhadap Revolusi Perancis.

Untuk menghindari perang dengan Inggris, Washington mengutus John Jay ke Inggris untuk merundingkan konflik politik dan dagang dengan negara itu. Komitmen AS untuk tidak bermusuhan dengan Inggris lebih banyak diusulkan oleh Alexander Hamilton yang sangat khawatir dengan meluasnya pengaruh Revolusi Perancis. Hasilnya adanya Perjanjian Jay atau *Jay Treaty* tahun 1794 yang berisi pemberian konsesi Inggris terhadap AS. Inggris sepakat

untuk meninggalkan pos-pos militernya di barat daya Amerika Utara dan membayar kerugian yang diderita oleh pemilik kapal dagang AS, dan AS menyepakati berlakunya "Rule of 1756". Hasil perjanjian tersebut tentu saja sangat mengecewakan para patriot Revolusi Amerika 1776. Sedangkan Spanyol juga mengecamnya yang menganggap perjanjian tersebut merupakan rencana bersama AS dan Inggris untuk menghancurkan kepentingan Spanyol di Amerika Utara. Setelah AS dapat meyakinkan Spanyol, melalui Thomas Pinckney, maka dicapai kesepakatan dengan negara itu bahwa AS akan menyerahkan sumber daya alam New Orleans kepada Spanyol dan AS memperoleh hak navigasi di Sungai Mississippi serta diakui klaimnya atas daerah perbatasan di Florida.

### **Terbentuknya Partai-partai Politik.**

Jasy Treaty telah menimbulkan terbentuknya faksi politik di dalam negeri, walaupun beberapa masalah politik luar negeri dapat diatasi. Pendukung perjanjian, yang berpusat pada Alexander Hamilton, membentuk *Partai Federalis*. Sedangkan penentangannya, yang tidak suka dengan politik luar negeri Inggris, membentuk *Partai Demokratik-Republik* atau *Partai Republik (Republican party)* yang dipimpin oleh Jefferson dan Madison, Partai Republik berusaha menjunjung tinggi kehormatan nasional bangsa Amerika dan kembali mengangkat Semangat 1776. Sedangkan lawannya, Partai Federalis, berkepentingan dengan terlindungnya AS, sebagai negara baru, dari radikalisme Revolusi Perancis. Debat kedua partai tersebut mengisaratkan adanya perbedaan kepentingan dalam kehidupan politik di negara baru AS. Partai Federalis memandang bahwa aliansi dengan Inggris merupakan cara yang paling efektif untuk melindungi AS yang rentan terhadap pengaruh konsep liberty yang radikal dari Perancis. Mereka percaya bahwa hubungan dagang dengan Inggris- akan menjamin terciptanya stabilitas ekonomi di AS. Sedangkan partai Republik, yang banyak didukung oleh pekerja perkotaan dan para petani kecil di pedesaan, melihat Perjanjian Jay sebagai pengingkaran terhadap semangat kemerdekaan atau the spirit of liberty yang baru saja diciptakan di AS tahun 1776 Partai ini menuduh partai Federalis, yang didukung oleh kaum konservatif, kelompok elit dan pedagang besar, akan menghancurkan Republik Amerika dan membentuk monarki baru di Amerika.

Pemilu tahun 1796 menunjukkan adanya persaingan yang semakin tajam antara partai Republikan dan Partai Federalis. Reaksi partai-partai politik terhadap Perjanjian Jay telah mempengaruhi pemilihan anggota Kongres dan mendominasi pemilihan calon presiden. Partai

Republik mencalonkan Thomas Jefferson sebagai presiden dan Aaron Burr dari New York sebagai wakil presiden Partai Federalis tidak mencalonkan Alexander Hamilton dan menjagokan John Adams dan Thomas Pickney sebagai calon presiden dan wapres. Hamilton yang tidak suka dengan John Adams berusaha memanipulasi pemilihan presiden dan mendukung Pickney. Pendukung Adams segera menyisihkan pencalonan Pickney yang didukung Hamilton. Dalam pemilu tersebut John Adams dari partai Federalis dan Thomas Jefferson dari partai Republikan akhirnya terpilih sebagai presiden dan wapres.

Setelah menjabat sebagai presiden, John Adams dihadapkan pada masalah timbulnya permusuhan Perancis yang tidak suka dengan Perjanjian Jay. Untuk mendekati Perancis, Adams merigutus tiga orang menternya (Charles C Pickney, John marshal!, dan Elbridge Gerry). Akan tetapi menlu Perancis, Talleyrand, menolak berunding dengan utusan AS tersebut kecuali mereka membayar agen Perancis yang dikenal dengan X, Y dan Z. Akhirnya utusan AS menolak untuk bekerjasama dan kembali ke Amerika. Warga AS yang merasa terhina dengan penolakan tersebut segera marah akibat XYZ Afair tersebut dan menuntut dinyatakannya perang dengan Perancis. Perang terbula antara Perancis dan AS berlangsung antara 1798-1800. Untuk mengakhiri perang, Adams mengutus wakilnya ke Paris dan bertemu dengan Napoleon Bonaparte dan melalui Kovensi Tahun 1800 dicapai kesepakatan untuk mengakhiri perang dan pengakuan Francis terhadap hak netral AS.

Dalam pemilihan presiden dan wakil presiden tahun 1800, partai Republik memperoleh suara mayoritas dalam Kongres. Thomas Jefferson dari Partai Republikan akhirnya terpilih sebagai Presiden. Pada tanggal 4 Maret 1801 presiden baru dilantik di ibukota baru AS, Washington DC.