

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Politik luar negeri suatu negara pada dasarnya merupakan perpaduan dan refleksi dari perkembangan dalam negeri yang dipengaruhi oleh perkembangan situasi regional maupun internasional. Demikian juga politik luar negeri Amerika Serikat (AS) yang tidak terlepas dari berbagai faktor antara lain, misalnya, letak geografis, faktor sumber daya yang dimiliki dan nilai-nilai strategis yang dimiliki oleh negara adidaya tersebut. Kesemua nilai strategis tersebut tentu mempengaruhi sikap, cara pandang, serta cara bangsa ini dalam memposisikan diri di dalam pergaulan antar-bangsa.

Berakhirnya Perang Dingin (*Cold War*), memunculkan AS sebagai kekuatan tunggal dunia (*The Sole Super Power*). Namun munculnya AS sebagai satu-satunya negara adidaya ini dibarengi dengan perdebatan sengit di kalangan politikus dan pengambil kebijakan di negara tersebut mengenai karakter politik luar negeri yang akan dijalankan pasca Perang Dingin.

Sebagian pengamat dan praktisi politik luar negeri AS berpendapat bahwa AS perlu mempertahankan peranannya sebagai adidaya tunggal. Dalam situasi dunia yang transisional, kehadiran AS mutlak diperlukan guna mencegah kediktatoran, penindasan dan pelanggaran hak azasi manusia. Asumsinya bahwa sistem internasional sedang berada dalam kondisi unipolar, dimana AS bertindak sebagai satu-satunya penjaga ketertiban dunia atau “polisi dunia”. Sebagian lain berpendapat bahwa sebaiknya AS lebih berkonsentrasi pada upaya-upaya

pembangunan ekonomi domestiknya yang akhir-akhir ini mengalami kemunduran. Kalangan ini berpendapat bahwa mempertahankan keterlibatan AS secara luas dalam politik internasional, dengan peranannya sebagai hegemoni tunggal hanya akan menguras dan menghabiskan energi. Lebih baik AS melakukan semacam pembagian beban (*burden sharing*) dengan kekuatan-kekuatan lain seperti Jerman dan Jepang dengan asumsi dunia akan segera mencapai kondisi multipolar, dimana AS tidak perlu lagi bertindak sebagai satu-satunya adidaya. Konstelasi politik internasional seperti ini, menurut Huntington disebut “uni-multipolar” yakni AS sebagai adidaya tunggal dalam keamanan dan militer, tetapi mendapat saingan banyak kekuatan dalam bidang ekonomi, terutama Jepang dan Jerman.¹

Terlepas dari perdebatan tersebut, berakhirnya perang dingin telah menjadikan AS sebagai kekuatan politik dan militer yang paling berpengaruh di dunia. Hal ini dapat dibuktikan dengan peran yang dimainkan dalam memprakarsai sekaligus memimpin aliansi negara-negara anti Irak dalam krisis dan Perang Teluk yang memaksa pasukan Saddam Husein dengan cara ekonomi, politik dan militer untuk meninggalkan Kuwait.²

Di sisi lain tragedi 11 September 2001, telah membawa dampak yang sangat fantastis dalam perputaran kebijakan global AS. Terutama perubahan esensi dalam pola politik luar negeri “polisi dunia” terhadap negara-negara Timur Tengah dan seluruh negara di dunia pada umumnya. AS tetap menjalankan kebijakan yang kontroversial dan tidak lagi menempatkan isu demokrasi di dunia Arab. Di satu pihak, AS mendeklarasikan perang terhadap teroris yang sering kali

¹ Samuel P. Huntington, *Benturan Antar Peradaban dan Masa Depan Politik Dunia*, Qalam, Yogyakarta, 2005, hal. 407. Baca juga Huntington (1994, 510).

² *Republika*, 29 April 2002.

melakukan kebijakan tidak demokratis dengan cara berkoalisi dengan rezim diktator atau semidiktator di Asia atau Timur Tengah dalam melancarkan perang terhadap teroris itu.

Tidak sedikit kebijakan luar negeri AS yang mendapat reaksi pro dan kontra dari berbagai elemen masyarakat. Terkadang sikap politik luar negeri yang dikeluarkan dilihat sebagai kebijakan yang tidak mencerminkan kepentingan nasional, ataupun sebaliknya. Sikap AS terhadap penyelesaian konflik di Timur Tengah antara Israel dan Palestina, kebijakan AS menggempur Afganistan atas nama perang terhadap terorisme, serta aksi militer yang dilakukan terhadap Irak pada Maret 2003 merupakan contoh yang kesekian dari kebijakan luar negeri negara adidaya itu yang penuh kontroversial.

Pada tataran Timur Tengah, kebijakan Amerika Serikat di kawasan tersebut pada dasarnya berkaitan dengan politik globalnya. Lebih dari tiga dekade, dahulu ketika Uni Soviet masih menjadi saingan berat AS, kepentingan strategis negara adidaya itu di kawasan regional Timur Tengah lebih ditujukan pada upaya tindakan preventif terhadap dominasi Uni Soviet. Namun setelah Uni Soviet bubar, kepentingan AS adalah mempertahankan hegemoninya di kawasan ini dan menjaga eksistensi strategi globalnya yang banyak memerlukan dukungan dari kawasan Timur Tengah.³

Ketergantungan Amerika Serikat terhadap minyak impor mencapai 55 persen dan akan mencapai 65 persen di tahun 2020. tak mengherankan bila di tahun 1980 saja, AS telah mencanangkan hegemoninya dengan mengeluarkan

³ Taufik Adi Susilo, *Mengenal Amerika Serikat: Rahasia di Balik Negeri Adidaya*, Yogyakarta, Garasi, 2009, hal. 59.

Carter Doctrine yang menegaskan bahwa “AS merasa perlu menyingkirkan setiap negara yang mencoba mengancam aksesnya ke Teluk.”⁴

Mengenai kebijakan luar negerinya terhadap Iran, secara historis fakta menunjukkan bahwa hubungan AS-Iran diawali dengan sebuah hubungan diplomatik yang mesra. Amerika Serikat dan Iran resmi memulai hubungan kenegaraan pada akhir tahun 1800 ketika Raja Nasser al Din Shah mengirim duta besarnya ke Washington. Demi menyelamatkan keuangan kerajaan Iran yang kacau, Amerika pada tahun 1911 juga mengirim Morgan Shuster, seorang Bankir Niaga Amerika, ke Iran, dan seorang penasehat ekonomi, Arthur Chester Millspaugh, demi memimpin keuangan kerajaan di Iran. Di bawah tangan Shuster dan Millspaugh keuangan Iran berkembang dengan pesat, ekonomi Iran mulai terbangun dan Iran mulai menjalin hubungan perdagangan dengan Barat.

Sejak saat itu sampai pecahnya Perang Dunia II, hubungan kedua negara ini terjalin dengan baik. Undang-undang yang berlaku di Iran banyak dibuat berdasarkan pendapat dan arahan dari Amerika Serikat. Iran memposisikan Amerika Serikat sebagai “kekuatan ketiga” dalam perjuangan Iran membebaskan diri dari campur tangan dan dominasi Inggris dan Rusia.

Amerika Serikat, bersama Rezim Shah Reza Muhammad Reza Pahlevi, telah membawa kebangkitan perekonomian Iran, akibat dukungan dana yang besar dari Amerika dan sikap Rezim Reza Shah yang pro-Israel.⁵ Bahkan, Reza Shah sempat menjadi Kaisar minyak dunia, melakukan banyak infestasi di luar negeri. Shah bahkan berambisi ingin meletakkan Iran dalam posisi yang sejajar dengan Britania (Inggris) dan Amerika. Di masa ini pula Amerika dan sekutu

⁴ *Ibid*

⁵ Baca Fawaz A. Gerges, *Amerika dan Islam Politik: Benturan Peradaban atau Benturan Kepentingan?*, terj. Jakarta, AlvaBet, 2002, hal. 53.

mendukung program nuklir Iran, dengan asumsi agar tenaga listrik Iran tercukupi dan agar minyak bisa tereksploitasi lebih besar. Amerika menandatangani perjanjian memasok uranium selama 10 tahun dengan Iran, sementara Prancis memberi bantuan Sumber Daya Manusia dan Britania berupa pendanaan.

Lenyapnya rezim Shah benar-benar menjadi momentum buruk hubungan Iran-AS. Bantuan AS yang memajukan perekonomian Iran dengan dibarengi penjajahan kapitalisme dan materialisme dianggap oleh rakyat Iran sebagai godaan setan. Kebencian rakyat Iran tidak dapat dicegah akibat benturan peradaban ini. Dan lahirlah Revolusi Iran yang dikomandoi oleh Imam Khomeini dengan ditandai berdirinya Negara Republik Islam Iran. Sebuah negara dengan semangat keberanian tinggi yang diikuti dengan nasionalisme religius yang tinggi.

Lewat revolusi Islam, Negara Republik Islam Iran (RRI) menjadi Negara anti Amerika, memutus hubungan diplomatik dengan Amerika, mengambil alih kedutaan AS, membakar bendera AS, menyandera kedutaan, menolak keberadaan Israel, dan kembali kepada pentingnya religiusitas dan etika. Iran juga sangat anti terhadap liberalisme, materialisme *ala* Amerika.

Hubungan yang dahulunya mesra berubah total sejak peristiwa kasus penyanderaan ke-50 diplomat Amerika Serikat di Gedung Kedutaan Besar Amerika di Teheran pada November 1979 oleh para kelompok militan, mahasiswa pro-Khomeini, dan kelompok bersenjata Iran.⁶ Amerika seperti menaruh dendam terhadap Teheran dan mengambil kebijakan pengisolasian Iran dari dunia Internasional.⁷ Di depan Kongres Yahudi sedunia pada 30 April 1995, Presiden Bill Clinton menyatakan akan memutuskan segala bentuk hubungan

⁶ Charles W. Kegley, *International Terrorism Characteristic, Causes, Control*, Newyork, Fact St. Martins Press, Inc, 1990. hal. 173.

⁷ *Republika*, 31 Juli 1997.

perdagangan dan investasi Amerika dengan Iran, termasuk pembelian minyak Iran yang mencapai nilai 4 milyar dolar per tahun.

Kontan hubungan Amerika Serikat dan Iran pasca-revolusi Islam Iran pada 1979 pun terus mengalami masa-masa yang sangat sulit. AS menilai Iran di bawah rezim para Mullah dianggap mengganggu kepentingan AS di Timur Tengah dan menyebutnya sebagai negara poros kejahatan. Sementara Iran menganggap AS sebagai negara setan besar yang tidak bersahabat.⁸

Ketegangan hubungan Amerika Serikat dan Iran memuncak pada masa pemerintahan George W. Bush. Meskipun interaksi kebijakan didominasi oleh keberadaan negara itu di Irak, namun Bush tidak sama sekali mengenyampingkan isu-isu yang berhubungan dengan Iran. Selama periode pemerintahannya, hubungan AS-Iran juga tak kalah sensitifnya serta konflikual meskipun kedua negara itu tidak terlibat dalam sebuah konfrontasi bersenjata atau aksi militer satu sama lain seperti halnya antara AS dan Irak. Presiden Amerika Serikat dua periode tersebut menepikan Iran dari komunitas internasional dengan menyebutnya sebagai “poros setan” bersama Korea Utara dan Irak yang kala itu masih dikuasai Saddam Hussein.

Mengenai isu nuklir Iran, usaha yang paling nyata ditunjukkan oleh AS adalah dengan memasukkan permasalahan ini ke dalam Sidang Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB). Krisis nuklir Iran berubah menjadi masalah internasional berkat tekanan dan konspirasi yang dilakukan Amerika dan sekutunya. Meskipun AS sendiri memiliki program pengayaan nuklir, entah

⁸ Fawaz A. Gerges, *Op.cit.*, 52

mengapa Iran menjadi sasaran utama AS dalam memperluas pengaruhnya untuk meminimalisasi pengayaan nuklir diluar AS.

Alasan sebenarnya Amerika menghalangi Iran untuk mengembangkan teknologi nuklir adalah alasan politis. Negara-negara Barat terutama Amerika, tidak menginginkan hegemoninya terancam oleh kekuatan baru dunia, apalagi itu adalah negeri Islam seperti Iran. Sebenarnya, krisis nuklir Iran tidak memiliki hubungannya dengan masalah perdamaian. Jika, pemilikan senjata nuklir dianggap akan mengancam perdamaian, mengapa negara-negara Barat justru pemilik senjata nuklir terbanyak di dunia? Kenapa pula Israel, India, dibiarkan mengembangkan nuklir sementara negeri Islam seperti Iran dan Pakistan dihalangi?

Pengaruh AS yang begitu besar dalam DK PBB telah berhasil meloloskan Resolusi 1747 DK PBB untuk memberikan sanksi kepada Iran atas pengayaan nuklirnya, meskipun *International Atomic Energy Agency* (IAEA) telah melaporkan hal yang sebaliknya. Begitu besarnya pengaruh AS, hingga Indonesia sendiri mendukung resolusi ini. Ahmadinejad yang memang selalu berseberangan dengan AS semenjak dirinya menjabat sebagai Presiden Iran, nampaknya tidak gentar menghadapi serangan AS melalui jalur diplomatik PBB ini. Pengayaan nuklir yang telah dikenakan sanksi nampaknya akan terus berjalan, seiring dengan masih menjabatnya Ahmadinejad sebagai presiden, hal yang juga diamini oleh Ayatullah sebagai pemimpin tertinggi Iran. Tetapi, Amerika Serikat sendiri belum berhasil menjamah Iran secara nyata selayaknya agresi yang mereka lakukan terhadap Irak di tahun 2003.

Pola kebijakan Amerika Serikat yang konfrontatif terhadap juga dipengaruhi oleh adanya adanya lobi Yahudi yang mendesak kepentingan Israel dalam kebijakan luar negeri AS, terlebih menyagkut masalah nuklir Iran. Di antara sekian banyak organisasi lobi Yahudi, AIPAC merupakan salah satu yang paling berpengaruh dan menjadi induk kepada puluhan bahkan ratusan organisasi Yahudi di Amerika.⁹

Terpilihnya Barack Obama sebagai Presiden Amerika Serikat menggantikan George W. Bush menjanjikan sebuah arah baru dalam politik luar negeri AS, yang garis kerasnya lebih membuka komunikasi damai dengan negara-negara yang selama ini menganggap AS sebagai musuh. Kebijakan baru luar negeri AS itu kemudian mulai diwujudkan dengan membuka pintu dialog dengan banyak negara di Asia, Timur Tengah, juga Amerika Latin, termasuk dengan Iran yang berada dalam kondisi “bermusuhan” dengan AS sejak 1979.

Keberhasilan seorang keturunan Muslim melenggang ke Gedung Putih dan menjadi presiden di AS tentu saja membuat banyak kalangan di dunia Islam berharap akan ada perubahan sikap Gedung Putih terhadap negara-negara Islam. Harapan itu kian menguat karena Obama adalah presiden AS yang dalam pidato pelantikannya terang-terangan menyatakan keinginannya untuk menjalin kerjasama dengan dunia Islam.

Presiden Amerika Serikat Barack Obama telah menyampaikan sinyal-sinyal perubahan menyangkut kebijakannya di Timur Tengah, baik di Irak, Suriah, Iran maupun Afganistan. Isu dialog Iran-AS dilihat bukan hanya persoalan dua

⁹ AIPAC disebut oleh Sandra Mackey dalam *Passion and Politics: The Turbulent World of Arabs* (1994) sebagai “*The most powerful lobby in Washington.*” Untuk keterangan lebih lanjut baca E. Supriyanto, ‘Membeli Kebijakan Luar Negeri AS’, *Republika*, 23 Juli 1997 dan R. Sihbudi, “AS, Arab, dan Israel”, *Republika*, 24 Mei 1995.

negara itu, tetapi dampaknya bisa merembes ke seluruh kawasan, yakni di Irak, Suriah, Lebanon, Palestina, dan bahkan Afganistan. Sukses dan gagalnya dialog Iran-AS nanti berpengaruh atas dampak positif atau negatif situasi kawasan Timteng. Efek teori domino sangat berlaku dalam konteks hubungan Iran-AS itu.¹⁰ Adapun kepentingan taktis AS saat ini adalah segera menurunkan eskalasi konflik di Timteng dan dunia Islam meskipun harus bekerja sama dengan musuh karena faktor krisis ekonomi di dalam negeri AS.

Para pemimpin Iran menyambut baik tawaran AS untuk membuka hubungan baru kedua negara sejauh tidak mengganggu program nuklir Iran. Persoalan nuklir Iran selama ini telah membuat kedua negara hubungannya terus memburuk. Perbaikan hubungan tidak serta merta kemudian Iran menanggalkan program nuklirnya.

Namun realitanya, politik luar negeri Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Barack Obama tampaknya sulit berjalan seperti yang diinginkan banyak kalangan. Terutama sekali mengenai sikap politik terhadap penentang utama di Timur Tengah yaitu Iran. Menurut juru bicara kepresidenan, Obama tetap akan mengerahkan seluruh kekuatan nasional Amerika Serikat, mulai diplomasi hingga perang, untuk menekan program nuklir Iran. Opsi tersebut serupa dengan yang diungkapkan mantan Presiden Bush.

Memang Obama punya niat untuk memperbaiki hubungan. Namun hubungan yang harmonis kedua negara agak sukar karena Iran tetap akan mengembangkan program nuklirnya. Selama AS tetap berpegang bahwa program

¹⁰ Musthafa Abd Rahman, "Efek Teori Domino dalam Isu Dialog Iran-AS", *Kompas*, Edisi 06/04/2009.

nukir Iran dikembangkan untuk tujuan non-damai, maka akan sulit untuk dibayangkan kedua negara akan saling berjabat tangan.

Upaya rekonsiliasi hubungan AS dengan Iran dilakukan Presiden Obama dilakukan dengan membuat langkah-langkah besar besar yang mengejutkan. Salah satu langkah besar itu adalah mengakui keterlibatan AS dalam kudeta 1953 untuk menggulingkan pemerintah Perdana Menteri Mohammad Mossadegh. *“Di tengah Perang Dingin, AS telah memainkan peran dalam menggulingkan pemerintah Iran yang dipilih secara demokratis”*. Begitulah pernyataan Obama dalam pidato pentingnya pada dunia Muslim di Kairo. Pernyataan tersebut merupakan yang pertama kalinya dalam sejarah presiden AS yang menjabat mengakui secara terbuka keterlibatan AS dalam kudeta tersebut.¹¹

Menyikapi pidato Obama di Kairo, pemimpin tertinggi Iran, Ayatullah Khamenei melancarkan serangan keras terhadap Amerika Serikat. Khamenei mengatakan, ratusan pidato sekalipun tidak akan ada gunanya kalau tidak ada perubahan kebijakan Amerika. Kata indah dari Presiden Obama kepada dunia Islam menurut Khamenei tidak akan ada gunanya kalau tidak ada perubahan kebijakan dari Washington itu sendiri.¹²

Amerika Serikat di bawah Obama memang jelas sangat jauh berbeda dengan masa George W Bush. Amerika di bawah Bush tidak pernah melihat Iran seperti apa, hanya ucapan-ucapan sepihak dari yang tidak berkenan bagi Iran. Iran pun menyikapi hal serupa terhadap AS. Hal itu justru malah semakin menjauhkan hubungan kedua negara tersebut.

¹¹ Diambil dari <http://www.adangdaradjatun.com/berita/terbaru/333-obama-akui-keterlibatan-as-dalam-kudeta-di-iran-1953>. Tanggal akses 02/09/2009

¹² Baca “Khamenei: Politik Luar Negeri AS Harus Diubah” di website <http://www.beritanusantara.com/-internasional/80/1544.html>

Menganalisa potret kebijakan luar negeri AS di bawah Obama juga dapat ditinjau dari kaca mata kepartaian. Ada perbedaan mendasar antara Partai Demokrat dan Partai Republik, walaupun kedua partai itu sama-sama menganut ideologi liberal *ala* Amerika. Partai Republik lebih menonjolkan nuansa konservatisme ketimbang Partai Demokrat yang lebih menonjolkan gaya puritan demokratis dari ideologi liberalisme.

Dibandingkan dengan Partai Republik, misalnya, Partai Demokrat lebih enggan menggunakan kekuatan militer dalam penerapan politik luar negerinya. Persoalan HAM, demokrasi, dan lingkungan hidup tetap menjadi bagian penting dari politik domestik dan luar negeri AS. Partai Demokrat lebih memfokuskan diri pada pembangunan ekonomi AS, jaminan sosial, penerapan pajak progresif yang konsisten (khususnya penarikan pajak yang tinggi pada orang kaya AS), pelayanan kesehatan yang lebih baik, perhatian pada pendidikan yang tersebar dan bermutu di seluruh negeri, dan tidak enggan untuk menggunakan kekuatan negara demi keadilan sosial.¹³

Namun hal penting yang perlu dipahami, penerapan politik luar negeri AS tidaklah akan berubah secara total dan drastis dari pemerintahan Republik ke Demokrat. Berbagai perjanjian internasional atau MoU yang sudah ditandatangani AS dengan berbagai negara tentunya akan tetap berlaku dan dihormati, termasuk berbagai hal yang terkait dengan peningkatan hubungan militer AS dengan negara-negara yang mendapatkan perhatian khusus dalam politik luar negeri AS.

Serangan Israel ke Jalur Gaza semenjak 28 Desember 2008 yang lalu memunculkan kembali sebuah pertanyaan besar: Bagaimana kebijakan luar negeri

¹³ Ikrar Nusa Bhakti, "Obama dan Politik Luar Negeri AS", di *Harian Seputar Indonesia*, Edisi 19 Januari 2009.

AS di Timur Tengah periode 2008-2012? Bagaimana pula kebijakan AS untuk menyelesaikan konflik di Jalur Gaza? Ini bukan perkara mudah, walau tetap dapat dilakukan AS.

Obama akan mendapatkan acungan dua jempol jika dapat mendesak Israel, negara-negara Arab, dan dunia untuk mengakui Palestina sebagai sebuah negara dan bangsa. Peran sentral Amerika Serikat dalam penyelesaian konflik Palestina-Israel dan kawasan Timur Tengah pada umumnya tengah ditunggu oleh seluruh umat manusia.

Dengan berbagai argumen yang telah penulis paparkan, Skripsi ini mencoba melihat, seperti apa dan sejauh mana kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran pasca terpilihnya Barack Obama. Tentunya hal tersebut dapat dianalisa dari sikap pemerintah kedua negara itu dalam merespon kebijakan yang dikeluarkan terhadap satu sama lainnya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang penulis paparkan di atas, maka rumusan masalahnya adalah: *“Mengapa kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Iran Pasca Terpilihnya Barack Obama tidak mengalami perubahan?”*

C. Kerangka Teori

Untuk mengeksplorasi lebih jauh persoalan yang akan dibahas dalam skripsi ini, penulis memerlukan beberapa kerangka dasar teori dan konsep yang sekiranya dapat mendukung penelitian ini. Teori maupun konsep dalam sebuah penelitian sangat penting sekali, karena keduanya menjadi jembatan

penghubung dalam menganalisa sebuah masalah serta pemecahannya. Dalam penelitian ini, teori dan konsep yang penulis gunakan yaitu:

1. Konsep Kepentingan Nasional

Setiap pengambilan kebijakan luar negeri, suatu negara senantiasa mendasarkan pada kepentingan nasional negara yang bersangkutan. Kepentingan nasional seringkali dipakai sebagai alat untuk menganalisa untuk mengetahui tujuan kebijakan luar negeri suatu negara. Paul Seabury mendefinisikan konsep kepentingan nasional dalam dua aspek, yakni normatif dan deskriptif. Secara normatif, konsep kepentingan nasional mengacu pada serangkaian tujuan ideal yang seharusnya diusahakan untuk diwujudkan oleh suatu bangsa dalam hubungannya dengan negara lain. Secara deskriptif, konsep kepentingan nasional dapat dianggap sebagai tujuan yang ingin dicapai melalui kepemimpinannya dengan perjuangan yang gigih.¹⁴

Menurut Donald E. Nuckertlein, kepentingan nasional adalah kebutuhan dan keinginan yang dirasakan oleh suatu negara dalam hubungan dengan negara-negara lain yang merupakan lingkungan eksternalnya.¹⁵ Sedangkan menurut Jack C. Plano dan Roy Olton, kepentingan nasional suatu negara adalah kepentingan-kepentingan untuk mempertahankan kelangsungan hidup (*survival*), kemerdekaan dan kedaulatan negara, keamanan militer, politik, dan ekonomi.¹⁶

Dalam konteks AS, kepentingan nasional yang dicapai AS dari waktu ke waktu adalah: (1) mempertahankan negara AS dan system konstitusionalnya; (2)

¹⁴ K.J. Holsti, *Politik Internasional: Kerangka Untuk Analisis*, Jakarta, Erlangga, 1988, hal. 136

¹⁵ Donal E. Nuchertlein, *The Concept of National Interest: A Time for New Approach*, Orbis, Vol. 23, No. 1, 1979, hal. 75.

¹⁶ Jack C. Plano dan Roy Olton, *The International Dictionary*, Rienert and Wistone Inc USA, 1969, Terjemahan Wawan Juanda Abardin, hal. 7

perluasan eksistensi ekonomi AS dan mempromosikan produk-produknya ke luar negeri; (3) menciptakan suatu tata dunia baru atau sistem keamanan internasional yang *favorable*; (4) mempromosikan nilai-nilai demokrasi AS dan sistem pasar bebasnya (Nuchertlein, 1991).

Namun dalam periode pasca perang dingin, pemerintah AS perlu menemukan komponen-komponen baru bagi kepentingan nasionalnya. Ada tujuh aspek kepentingan nasional AS yang paling ditekankan yaitu (1) untuk mempertahankan AS, warga negaranya di dalam dan luar negeri serta para sekutunya, dari berbagai bentuk serangan langsung, (2) untuk mencegah timbulnya agresi yang dapat mengganggu perdamaian internasional, (3) untuk mempertahankan kepentingan ekonomi AS, (4) untuk menyebarluaskan nilai-nilai demokrasi, (5) mencegah proliferasi senjata nuklir, (6) untuk menjaga rasa percaya dunia internasional terhadap AS serta (7) memerangi kemiskinan, kelaparan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia (HAM).¹⁷

Menurut Holsti, kepentingan nasional diidentifikasi dalam tiga klasifikasi, yaitu (1) kepentingan dan nilai inti; (2) tujuan jangka menengah; dan (3) tujuan jangka panjang.¹⁸ *Pertama*, kepentingan dan nilai inti. Kepentingan ini bisa digambarkan sebagai jenis kepentingan yang untuk mencapainya kebanyakan bersedia melakukan pengorbanan sebesar-besarnya. Kepentingan dan nilai inti merupakan tujuan jangka pendek, karena tujuan lain jelas tidak dapat dicapai apabila unit politik yang mengejanya tidak dapat mempertahankan eksistensinya. AS menganggap kawasan Timur Tengah sebagai kepentingan, maka tidak sedikit

¹⁷ Juwono Sudarsono (dkk), *Perkembangan Studi Hubungan Internasional dan Tantangan Masa Depan*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1996. Baca juga Indraya Smita Notosusanto, *Politik global Amerika Serikat Pasca Perang Dingin*, 1996, hal. 177.

¹⁸ *Ibid*, hal. 141

sumber daya yang telah dikeluarkannya demi mempertahankan eksistensinya secara ekonomi, politik dan militer di kawasan Timur Tengah karena dalam pandangan AS wilayah ini sangat strategis dan akan menguntungkan di kemudian hari bagi kepentingan nasional AS.

Kedua, tujuan jangka menengah. Dalam tujuan ini, (1) akan mencakup usaha pemerintah memenuhi tuntutan perbaikan ekonomi melalui tindakan internasional; (2) meningkatkan prestise negara di dalam sistem itu sendiri, dimana saat ini prestise sebuah negara diukur dari perkembangan tingkat industri dan teknologinya; dan (3) mencakup bentuk perluasan diri atau imperialisme, negara lain tidak menduduki wilayah asing, tetapi mencari keuntungan, termasuk akses pada bahan mentah, pasar dan rute perdagangan yang tidak dapat mereka peroleh dari perdagangan biasa dan diplomasi. Pengendalian dan akses eksklusif mungkin diperoleh melalui kolonisasi, protektorat, satelit atau lingkup pengaruh. Perluasan diri secara ideologis juga lazim dalam banyak bentuk, dimana wakil pemerintah berusaha mempromosikan nilai politik, ekonomi dan sosialnya sendiri di luar negeri.

AS sebelum dan pasca perang serangan 11 September 2001, sedang dalam krisis ekonomi yang cukup parah sehingga memerlukan langkah-langkah untuk membantu mengatasi masalah dalam negerinya. Seperti AS mendukung kepentingan sejumlah *Multinational Corporation* (MNC) di luar negeri demi mendorong perluasan perdagangan atau akses umum pada pasar luar negeri, dalam hal ini tentu saja pemerintah AS mendapat pengaruh dari kelompok kepentingan ekonomi untuk mengambil kebijakan ini. Terutama MNC dalam eksplorasi minyak dan gas atau non-migas.

Ketiga, tujuan jangka panjang. dalam tujuan ini, impian dan pandangan tentang organisasi ideologi terakhir sistem internasional, aturan yang mengatur hubungan dalam sistem tersebut dan peran negara tertentu di dalamnya.

Untuk menjaga kepentingannya, AS senantiasa melakukan tiga hal yakni, (1) AS tetap menjaga posisinya sebagai kekuatan utama dalam ekonomi global, meskipun ia harus menghadapi kekuatan ekonomi Jepang (2) AS akan menentang munculnya kekuatan hegemoni politik-militer di Eropa, dan (3) negara itu akan melindungi kepentingannya di negara-negara dunia ketiga.

Tujuan jangka panjang yang akan dicapai AS, sesuai dengan apa yang digariskan dalam “Strategi Kebijakan Nasional Amerika Serikat”, adalah ingin menciptakan dunia yang tidak saja aman, namun lebih baik yang bertujuan: kebebasan ekonomi dan politik, hubungan yang serasi dengan negara lain, penghargaan pada nilai-nilai kemanusiaan. Untuk mencapai tujuan tersebut, salah satunya AS akan bekerjasama dengan pihak lain untuk menghindari konflik regional, menciptakan era baru bagi pertumbuhan ekonomi global lewat pasar dan perdagangan bebas, dan lain-lain.¹⁹

Lebih dari tiga dekade, dahulu ketika Uni Soviet masih menjadi saingan berat AS, kepentingan strategis negara adidaya itu di kawasan regional Timur Tengah lebih ditujukan pada upaya tindakan preventif terhadap dominasi Uni Soviet. Namun setelah Uni Soviet bubar, kepentingan AS adalah mempertahankan hegemoninya di kawasan ini dan menjaga eksistensi strategi globalnya yang banyak memerlukan dukungan dari kawasan Timur Tengah.²⁰ Adapun kepentingan taktis AS saat ini adalah segera menurunkan eskalasi konflik di

¹⁹ *Kompas*, 23 Maret 2003.

²⁰ Taufik Adi Susilo, *Mengenal Amerika Serikat: Rahasia di Balik Negeri Adidaya*, Yogyakarta, Garasi, 2009, hal. 59.

Timur Tengah dan dunia Islam meskipun harus bekerja sama dengan musuh karena faktor krisis ekonomi di dalam negeri AS.²¹

2. Teori Politik Luar Negeri

Sebagian besar studi mengenai politik internasional, pada kenyataannya didominasi oleh studi mengenai kebijakan (politik) luar negeri. Studi tersebut memusatkan perhatian pada deskripsi kepentingan, tindakan, dan unsur kekuatan negara.

Politik luar negeri merupakan rangkaian kebijakan otoritatif dari suatu negara terhadap dunia luar, dipengaruhi dan dibentuk oleh berbagai faktor internal dan eksternal yang saling berinteraksi. Politik luar negeri menggambarkan suatu tindakan negara yang mengarah pada situasi tertentu yang dipengaruhi oleh kondisi, ruang dan waktu, baik dipengaruhi oleh kondisi domestik maupun kondisi internasional.

Banyak ilmuwan hubungan internasional yang kemudian melakukan kajian mendalam tentang proses politik luar negeri. Dari kajian yang berhasil mereka lakukan, tentu pada akhirnya melahirkan teori-teori yang nantinya akan digunakan oleh peneliti dalam bidang tersebut. Dalam penelitian skripsi ini, penulis lebih menekankan pada penggunaan teori yang dipaparkan oleh William D. Coplin dengan alasan bahwa teori tersebut cukup memadai untuk mengorganisasikan dan menata fakta yang penulis teliti.

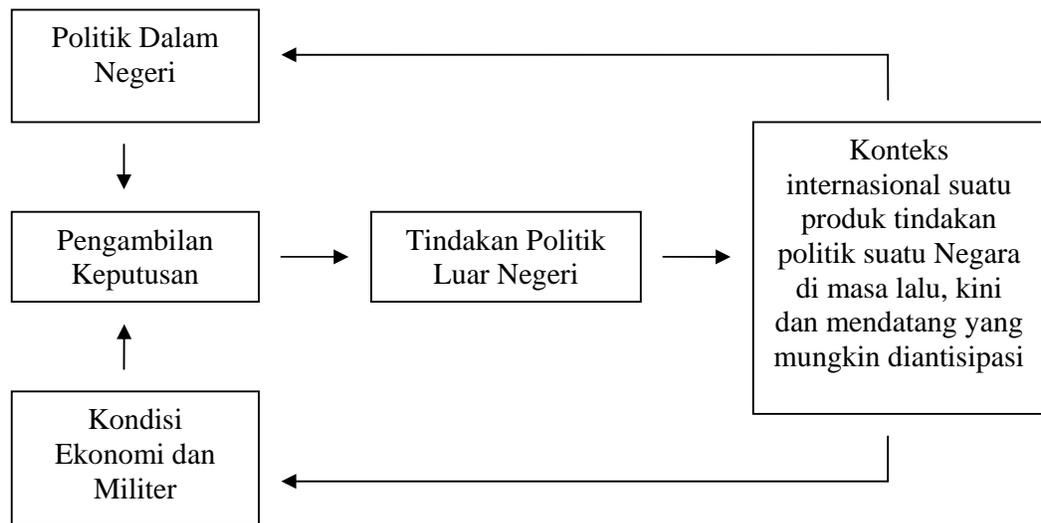
Menurut William D. Coplin, kebijakan luar negeri merupakan sebuah keputusan yang didahului oleh sebuah proses di mana ada tuntutan dari *domestic*

²¹ Musthafa Abd Rahman, "Efek Teori Domino dalam Isu Dialog Iran-AS", *Kompas*, Edisi 06/04/2009

politics, dengan melihat kemampuan dari kekuatan ekonomi dan militer. Faktor-faktor tersebut kemudian mempengaruhi para pembuat kebijakan, yang kemudian meramunya menjadi sebuah kebijakan luar negeri dalam merespon situasi internasional.²²

Untuk lebih jelas memahami tentang model proses pembuatan kebijakan luar negeri seperti yang William D. Coplin paparkan tersebut, dapat dilihat dalam skema tabel di bawah ini:

Tabel 1.1
Pengambilan Kebijakan Luar Negeri William D. Coplin



Sumber: William D. Coplin, *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*, Sinar Baru, Bandung, 1992, Hal.30.

Namun demikian, dalam beberapa kasus politik internasional, kebijakan luar negeri sebuah Negara terkadang justru tidak mencerminkan kepentingan nasional serta *domestic politics*. Kebijakan yang dikeluarkan, sering berkembang

²² Penjelasan lanjut William D. Coplin dalam buku yang sudah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan judul: *Pengantar Politik Internasional*, (Bandung, Sinar Baru, 1992), menyebutkan adanya sejumlah faktor yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan luar negeri suatu negara, di antaranya yaitu: faktor dalam negeri (termasuk kaum birokrat, partai politik, kelompok kepentingan dan massa); kondisi ekonomi dan militer negara yang bersangkutan; serta apa yang ia sebut sebagai konteks internasional.

secara acak, tanpa adanya hubungan nyata antara keputusan yang dicapai dan kebijakan yang mengakibatkan tercapainya tujuan bersama. Seperti yang pernah dikatakan seorang diplomat Inggris, “Kebanyakan keputusan penting sering dibuat bukan sebagai bagian dari kebijakan yang disepakati bersama dan berpandangan jauh, tetapi di bawah tekanan mendesak suatu krisis tak terduga.”²³

Komentar ini merupakan kritik umum yang ditujukan pada kebijakan luar negeri banyak Negara, yaitu bahwa pemerintah tidak mempunyai kebijakan yang sebenarnya, melainkan hanya menanggapi prakarsa pihak lain. Mereka hanya memperhatikan pemecahan masalah apabila timbul masalah, tidak dengan merumuskan tujuan jangka panjang dan merumuskan alat untuk mencapainya.

Selain itu dalam pembuatan kebijakan luar negeri, sebuah Negara tak akan lepas dari pengaruh-pengaruh yang dilakukan oleh kelompok kepentingan (*interest group*). Setiap pembuatan keputusan politik luar negeri bisa dikatakan selalu melibatkan kongres melalui komisi dan sub komisi. Kedua komisi ini menjadikan “dengar pendapat” sebagai bagian dari proses legislasi. Disamping itu, anggota kongres maupun senat tidak mungki mengabaikan kelompok kepentingan.

Kelompok-kelompok kepentingan sejak dahulu sudah memberi warna menonjol dalam sistem politik Amerika. Pada era 1830-an, Alexis de Tocqueville sudah menyebut sedemikian aktifnya kelompok-kelompok kepentingan di Amerika. Ia menulis: “*Americans of all ages, all conditions, and all dispositions constantly form associations...but associations of a thousand kinds; religious, moral, serious or futile, general or restricted, enormous or diminutive.*”

²³ Dikutip dari Anthony Sampson, *Anatomy of Britain*, New York, Harper & Row, 1962, hal. 311. dalam K.J. Holsti, *Op.cit.*, hal. 138.

Kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembuatan keputusan tentang politik luar negeri, antara lain, adalah *Human Rights Watch*, *Amnesty Internasional*, *Rotary Internasional*, *The Zionist Organization*, *The Roman Catholic Church*, *The Brookings Institution*, serta kelompok-kelompok etnis dari Cina, Jepang, Polandia, Perancis, dan lain-lain.²⁴

Pengaruh kelompok kepentingan terhadap kebijakan politik luar negeri Amerika pun semakin besar dari hari ke hari, khususnya pengaruh kelompok kepentingan Yahudi. Intervensi Yahudi Amerika terhadap kebijakan politik luar negeri mulai terasa kuat saat Perang Rusia-Jepang, dimana kelompok kepentingan Yahudi berhasil mendesak Amerika untuk menutup pinjaman bagi tsar Rusia sehingga mengakibatkan kekalahan Rusia dari Jepang. Hal ini sebagai balasan dari gelombang kekerasan anti semit yang menimpa kaum Yahudi di Rusia awal 1900-an. Gelombang anti semit itu sendiri merupakan reaksi dari jatuhnya Protokol Hakhom-Hakhom Zionis ke tangan seorang pendeta gereja ortodoks Rusia dan menimbulkan kemarahan masyarakat akibat isinya yang secara jelas menerangkan tujuan kelompok Zionis untuk mengendalikan bangsa-bangsa lain. Bankir Yahudi Jerman, Jacob H. Schiff, juga ikut mengorganisasi lembaga-lembaga perbankan yang dikelola Yahudi untuk menutup pinjaman bagi Rusia. Prestasi gemilang kelompok kepentingan Yahudi terhadap politik luar negeri Amerika adalah saat presiden Truman memberikan pengakuan kedaulatan atas berdirinya negara Israel pada tahun 1948 (hanya selang 11 menit setelah proklamasi dibacakan). Pengaruh lobi Yahudi tersebut semakin menguat terutama setelah mereka membentuk *American Israel Political Affairs Committee (AIPAC)*

²⁴ Bambang Cipto, *Op.cit*, hal. 216

pada tahun 1954 yang fokus menjaga agar Kongres dan Presiden Amerika tetap mendukung eksistensi dari negara Israel.

Kelompok kepentingan menggunakan kesempatan dan aktif bergerak terutama pada masa pemilu. Contohnya pada pemilu November 1986, lobi Yahudi Amerika mengeluarkan lebih dari \$2 juta dalam usahanya memilih anggota-anggota yang loyal terhadap kepentingan mereka. Dana tersebut tersebar pada lebih dari 230 kandidat di berbagai distrik. Di antara hasilnya ialah sebanyak 25 kandidat (dari 33 yang diberi bantuan) berhasil masuk ke majelis Senat, dan mengantarkan 90% dari kandidat yang dibantu ke dalam *House of Representatives*.

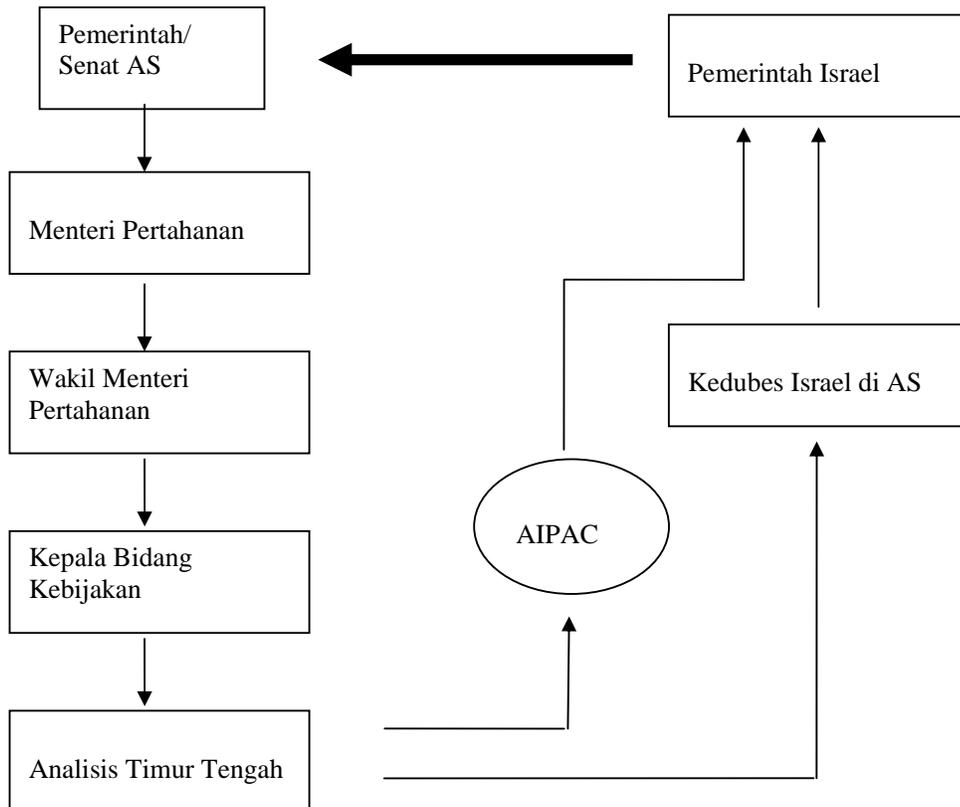
Sejak terpilihnya Barack Obama sebagai Presiden Amerika Serikat ke-44, dunia merasakan angin perubahan. Dunia berharap banyak pada Obama. Setidaknya bisa merealisasikan janji-janjinya saat kampanye, yakni perubahan. Obama dianggap sebagai sosok yang mampu merubah citra amerika di mata dunia. Amerika dengan segala organsinya. Amerika yang terlalu banyak ikut campur dalam urusan dalam negeri negara lain. Amerika yang tak segan-segan menjatuhkan sanksi ekonomi bahkan agresi militer terhadap negara yang dianggap tak sejalan dengannya.

Sayangnya harapan dunia hanya harapan kosong. Amerika bukanlah negara demokratis sebagaimana mereka dengungkan. Pemilu di Amerika hanyalah dagelan politik murahan buatan Zionis Yahudi. Siapapun yang akan menjadi presiden di amerika harus mendapat restu Yahudi. Tak terkecuali Barack Obama. Sehingga mengharap sesuatu terhadap obama sama dengan mengharap pada yahudi. Seluruh sepak terjang presiden amerika serikat merupakan refleksi

kepentingan yahudi. Presiden tidak ubahnya wayang yang dikendalikan oleh dalangnya yakni Yahudi.

Sebagai gambaran mengenai posisi *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC) dalam mempengaruhi setiap pengambilan kebijakan dalam tubuh pemerintahan AS yang berorientasi pada kepentingan Israel, bisa dilihat dalam skema tabel di bawah ini:

Tabel 1.2
Alur keberpihakan AS pada Israel



Sumber: *Harian Kompas*, Edisi 1 September 2004

Di Amerika, Yahudi menanamkan hegemoninya begitu dalam. Seluruh kegiatan politik Amerika baik di dalam maupun di luar akan dipantau secara

langsung oleh lembaga lobi Yahudi yaitu AIPAC (*American Israel Public Affairs Committee*). Lembaga resmi ini didirikan tahun 1950-an. Kelompok lobi ini, dibangun oleh komunitas Yahudi Amerika untuk menjaga kepentingan Israel. AIPAC memiliki lima atau enam pelobi resmi di Kongres dengan staf berjumlah 150 orang, dengan dukungan budget tahunan sebesar 15 juta dollar.²⁵

Dalam kaitannya dengan kebijakan luar negeri AS, penulis akan mencoba mengupas dan menganalisa sejauh mana konstruksi kebijakan luar negeri yang ditawarkan Obama terhadap Dunia Islam khususnya Iran di tengah bayang-bayang kekuatan *interest* dan *pressure group* seperti lobi AIPAC yang sering kali berpandangan simplipistis terhadap dinamika perkembangan politik yang terjadi di negara-negara dunia Islam.

D. Hipotesa

Kebijakan luar negeri Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Barack Obama tidak akan mengalami perubahan signifikan, karena:

1. Kepentingan nasional AS atas Iran tidak mengalami perubahan yaitu kebutuhan akan minyak dan pencegahan senjata nuklir.
2. Adanya tuntutan domestik Amerika Serikat yaitu berupa lobi AIPAC.

E. Tujuan Penelitian

Bagi para penstudi hubungan internasional, hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu untuk menganalisis proses politik luar negeri suatu negara yang dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti kondisi politik dalam negeri (domestik),

²⁵ Baca selengkapnya di website <http://eramuslim.com/berita/analisa/antara-obama-israel-dan-konflik-timur-tengah.htm>

kemampuan ekonomi dan militer, serta pengaruh yang ditimbulkan oleh lingkungan internasional (eksternal). Tidak kalah pentingnya, penelitian ini juga sebagai ajang untuk mempraktekkan ilmu yang telah diperoleh selama di bangku perkuliahan, dengan mengaplikasikan teori-teori, konsep-konsep ke HI-an yang telah penulis pelajari selama masa perkuliahan.

F. Batasan Penelitian

Batasan penulisan dalam sebuah penelitian sangat diperlukan. Hal ini untuk menghindari adanya penyimpangan pembahasan dan pembuktian terhadap hipotesa dan pokok permasalahan yang telah diajukan. Lebih jauh, batasan dimaksudkan agar objek penelitian menjadi jelas dan spesifik. Oleh karena itu, dalam kajian skripsi ini penulis membatasi pembahasan pada masa terpilihnya Barack Obama hingga masa-masa dia menjabat sebagai Presiden AS.

G. Methodologi Penelitian

Strategi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka, dengan teknik pengumpulan data dari berbagai sumber data sekunder, seperti buku teks, terbitan berkala, jurnal, majalah, surat kabar, dokumen, makalah, dan bahan-bahan lainnya.²⁶ Tidak tertutup kemungkinan untuk menggunakan berbagai buku, terbitan, majalah, surat kabar, dokumen, makalah, dan bahan-bahan lain yang berbentuk elektronik (yang biasa didapat melalui instrumen internet).

²⁶ Gorys Keraf, *Komposisi*, Ende, Nusa Indah, 1984, hal. 165.

H. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan, penelitian skripsi ini terdiri dari beberapa bab dan sub bab yang akan diuraikan sebagai berikut:

Bab I, merupakan bab pendahuluan yang berisikan latar belakang masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis, hipotesis, metode penelitian, dan sistematika penulisan. Secara garis besar, hal-hal mendasar dijelaskan dalam bab ini.

Bab II, memuat tentang kilasan sejarah serta dinamika hubungan Amerika Serikat dengan Iran dari waktu ke waktu khususnya sebelum masa kepemimpinan Barack Obama. Fokus kajian dalam bab ini secara garis besar akan dibagi menjadi dua periode mendasar yaitu: (A) sebelum terjadinya revolusi 1979 dan, (B) masa sesudah berlangsungnya revolusi 1979.

Bab III, memuat gambaran umum tentang prose terpilihnya Barack Obama sebagai presiden Amerika Serikat, serta pembahasan mengenai bagaimana pengaruh terpilihnya Obama tersebut dalam kerangka kebijakan hubungan AS terhadap dunia Islam.

Bab IV, memuat analisis tentang dinamika hubungan Amerika Serikat dengan Iran pasca terpilihnya Barack Obama. Bab ini juga memuat analisis tentang faktor-faktor yang memicu AS begitu berkepentingan mencegah nuklir Iran di bawah pengaruh dan tekanan lobi Israel dalam pemerintahan AS (AIPAC).

Bab V, merupakan intisari yang menerangkan bab-bab sebelumnya dan juga sebagai penutup dari penyusunan skripsi. Merupakan penegasan kembali atas jawaban dari pertanyaan yang ada pada pokok permasalahan.