

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Hubungan politik antara Amerika Serikat (AS) dengan Iran dimulai pada pertengahan akhir tahun 1800-an. Namun sejak revolusi Islam yang terjadi di Iran pada tahun 1979, hubungan bilateral AS-Iran memburuk. Hubungan tersebut bertambah buruk kembali sejak ada pernyataan dari Presiden AS, George W. Bush yaitu pada tahun 2004, dimana terdapat pernyataan Presiden AS, George W. Bush yang mengatakan bahwa Iran merupakan salah satu dari *Axil of Evil* (poros setan)¹. Ditambah lagi provokasi AS akan kepemilikan nuklir Iran, program pengayaan uranium yang menjadi sasaran kambing hitam. AS menuding Iran hendak menciptakan kegalauan baru di Timur Tengah. Sementara faktanya, *International Atomic Energy Agency* (IAEA) mengatakan bahwa program nuklir Iran bukanlah program nuklir yang membahayakan keamanan negara manapun².

Setelah kurang lebih 30 tahun hubungan AS dengan Iran mengalami masa suram, pada hari Jum'at tanggal 6 Maret 2009, Presiden terpilih AS, Barack Hussein Obama atau lebih sering dikenal Barack Obama, menawarkan sebuah era baru (*the new beginning*) bagi hubungan bilateral kedua belah negara itu. Dalam sebuah pidato singkatnya, Barack Obama

¹<http://www.interdisciplinary.wordpress.com/2009/03/28/hubungan-bilateral-iran--as-change-we-dont-believe-in/>, diakses pada 18 Januari 2009 pukul 19.36 WIB.

² http://www.irib.ir/worldservice/melayuRadio/nuklir/index_nuklir.htm diakses pada 18 Januari 2009 pukul 19.40 WIB.

menyatakan akan berusaha berkomunikasi dengan para pemimpin Iran berikut penduduk Iran demi tercapainya sebuah perbaikan bilateral. Hal ini jelas mengejutkan dunia, khususnya Iran sendiri yang selama 30 tahun mengalami embargo ekonomi oleh adikuasa tersebut.

Banyak harapan yang ditujukan pada Barack Obama, sebagai Presiden AS terpilih. Slogan “*Change we believe*” yang didengungkan oleh Barack Obama berikut Partai Demokrat dan para pendukungnya, seolah-olah menjadi angin segar yang positif bagi kawasan Timur Tengah, khususnya negara pewaris peradaban Persia Kuno (Iran). Normalisasi hubungan antara AS dengan Iran sangat diperlukan bukan hanya untuk kepentingan dua negara yang bersangkutan saja, namun juga bagi perdamaian di kawasan Timur Tengah dan masyarakat global. Tetapi tidak sedikit juga yang pesimis terhadap peran Barack Obama dalam menentukan arah kebijakan politik luar negeri AS, mereka khawatir bukan perubahan yang muncul tetapi sebaliknya ancaman yang muncul.

Dengan melihat kondisi di atas, maka penelitian ini mengambil judul “UPAYA BARRACK OBAMA MEMPERBAIKI HUBUNGAN BILATERAL AMERIKA SERIKAT-IRAN 2009-2010”, dengan studi kasus menitik beratkan pada pasca kenaikan Barack Obama sebagai Presiden Amerika Serikat.

B. Tujuan Penelitian

Sebuah penelitian ilmiah pada umumnya tidak hanya bertujuan untuk memberikan gambaran yang objektif mengenai suatu fenomena tertentu, tapi

juga menjawab permasalahan yang ada. Demikian juga dengan penelitian yang dilakukan penulis. Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menggambarkan dan menjawab permasalahan yang ada dengan teori atau konsep yang digunakan (pengimplementasian teori atau konsep terhadap suatu masalah).
2. Untuk menguji hipotesis dengan memaparkan fakta atau data yang relevan mengenai upaya Barrack Obama dalam memperbaiki hubungan bilateral Amerika Serikat (AS) dengan Iran, serta faktor penyebab buruknya hubungan bilateral AS-Iran. Pada akhirnya, akan dapat diketahui apa yang menjadi peluang dan hambatan dalam upaya memperbaiki hubungan bilateral itu.

C. Latar Belakang Masalah

Hubungan bilateral adalah suatu hubungan politik, budaya dan ekonomi diantara dua negara. Kebanyakan hubungan internasional dilakukan secara bilateral. Misalnya, perjanjian politik-ekonomi, pertukaran Kedutaan Besar (kedubes), dan kunjungan antar negara. Alternatif dari hubungan bilateral adalah hubungan multilateral; yang melibatkan banyak negara, dan unilateral; ketika satu negara berlaku semaunya sendiri (*freewill*). Terlepas dari itu, apapun jenis hubungan itu setiap negara berharap hubungan kerjasamanya berjalan dengan baik dan harmonis serta saling menguntungkan bagi masing-masing negara.

Namun pada kenyataannya, tidak sedikit hubungan bilateral yang terjalin berjalan dengan baik dan harmonis. Perubahan sistem kekuasaan atau pemerintahan dan perbedaan kepentingan dalam sebuah negara dengan negara lain terkadang membuat hubungan bilateral itu menjadi bom waktu yang setiap saat bisa meledak, dan pada akhirnya bukan keuntungan yang diraih melainkan kerugian yang didapat. Bukan hanya untuk negara yang bersangkutan, bahkan dampaknya bisa mempengaruhi negara-negara disekitarnya. Hal inilah yang terjadi pada hubungan bilateral antara Amerika Serikat (AS) dengan Iran dari masa ke masa.

Hubungan bilateral AS-Iran dimulai pada sekitar pertengahan akhir tahun 1800-an. Namun secara politik atau diplomatik hubungan itu dimulai tepatnya pada rezim Nassereddin Shah Qajar, dengan ditandai pengiriman duta besar pertama Iran, Abolhasan Mirza Syirazi, ke Washington DC pada tahun 1856³. Sebelum terjadinya revolusi Islam di Iran pada tahun 1979, hubungan AS-Iran dan bahkan Iran dengan Inggris serta beberapa negara Barat lainnya merupakan hubungan yang sangat dekat, bahkan bisa dikatakan Iran merupakan “boneka” kepentingan AS di kawasan Timur Tengah. Pada saat itu Iran merupakan negara yang kuat secara ekonomi, politik, dan militer yang semuanya akibat dukungan AS dan negara-negara Barat. Dalam bidang militer, Iran mendapat dukungan dan suplai senjata modern maupun bahan nuklir dari AS (pada saat ini, justru nuklir menjadi salah satu yang menjadi penyebab rusaknya hubungan bilateral itu).

³<http://www.translate.googleusercontent.com/translate>, diakses pada 18 Januari 2009 pukul 20.04 WIB.

Dengan kondisi seperti itu, aliansi keduanya semakin memperkuat posisinya di Timur Tengah. Pemimpin Iran pada saat itu adalah Shah Muhammad Reza Pahlevi atau lebih sering dikenal Shah Reza Pahlevi, merupakan sosok yang pro Barat.

Namun karena gaya kepemimpinan Shah Reza Pahlevi yang dianggap diktator dan kedekatannya dengan dunia Barat, pada bulan Februari 1979, pergolakan dalam negeri Iran yang terjadi mampu menggulingkan kekuasaan rezim Shah Reza Pahlevi yang dianggap diktator pada masa itu. Pergolakan itu dinamai sebagai suatu gerakan revolusi Islam yang dipimpin oleh Imam Khomeini atau lebih sering dikenal Ayatullah Khomeini, dan pada bulan April 1979, Iran merubah bentuk negaranya menjadi negara demokrasi serta merubah nama negaranya menjadi Republik Islam Iran.

Pasca revolusi Islam di Iran inilah hubungan bilateral itu berubah menjadi hubungan penentangan. Salah satu penyebabnya adalah pemimpin baru Iran terpilih, Ayatullah Khomeini, menolak campur tangan AS dalam segala kepentingannya. Sikap inilah yang menjadi ketakutan AS, jika Iran tidak hanya menolak campur tangan AS tetapi juga mengeluarkan pernyataan yang menyudutkan AS dan bahkan melawan, dan pada akhirnya AS akan sulit mencapai kepentingan-kepentingannya di kawasan Timur Tengah.

Di sisi lain, status baru Iran yang kemudian banyak berseberangan dengan kebijakan dan pandangan negara-negara Barat menjadikan Iran diposisikan sebagai negara yang perlu dimusuhi (*hostile*). Suara-suara penentangan atau suara keras yang sering dilontarkan Iran berkaitan dengan

kebijakan-kebijakan kapitalistik dan liberalistik barat yang hegemoni menjadikan Iran masuk dalam kelompok negara-negara yang diklaim tidak sejalan dengan arus gelombang jaman. Iran dituduh tidak demokratis (menurut pandangan negara-negara Barat), tidak memperhatikan kesejahteraan rakyat, serta tidak menghargai hak-hak perempuan. Ditambah lagi dengan pernyataan Presiden AS, George W Bush, yang mengatakan bahwa Iran merupakan salah satu dari *Axil of Evil* (poros setan)⁴.

Fakta yang harus diakui, sejak revolusi Islam di Iran pada tahun 1979, AS menarik diri menjalin hubungan diplomasi dengan Iran. Kedubes AS di Tehran pun ditutup paksa dan diusir keluar dari tanah Persia Kuno itu. Secara kronologis tepatnya hal itu terjadi pada 4 November 1979, mahasiswa Iran menduduki kedubes AS di Teheran, di mana mereka menyandera 52 warga dan diplomat AS selama 444 hari. Maka pada 7 April 1980, AS secara resmi memutuskan hubungan diplomatik dengan Iran⁵.

Kemudian meletusnya perang antara Iran dan Irak pada September 1980 hingga Agustus 1988, juga semakin memperuncing ketidak-harmonisan hubungan AS-Iran. Terlepas dari latar belakang persetujuan perbatasan antara Irak-Iran, campur tangan AS yang terang-terangan mendukung rezim Saddam Hussein membuat pemerintahan Iran geram. Meski telah memperoleh resolusi damai dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), keberpihakan internasional terhadap Irak lebih besar dibanding Iran. Dapat dikatakan Iran mengalami

⁴ *Opcit.*

⁵ <http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/iran/iran.pdf>. diakses pada 18 Januari 2009 pukul 20.10 WIB.

isolasi dari dunia internasional akibat revolusi Islam di Iran pada tahun 1979, yang dimotori oleh AS⁶.

Kondisi buruk hubungan AS-Iran ini juga diperburuk dengan sikap Iran yang keras terhadap AS dan negara-negara barat terkait dengan program pengembangan nuklir, terlebih dengan terpilihnya kembali Presiden Iran, Mahmoud Ahmadinejad. Menurut Bantarto Bandoro, staf senior CSIS dan dosen Pascasarjana Fisip UI, terpilihnya kembali Mahmoud Ahmadinejad sebagai Presiden Iran, tidak akan membawa perkembangan yang baik bagi perdamaian Timur Tengah, karena Iran tetap akan menjadi ganjalan. Hal yang menjadi kekhawatiran AS dan negara-negara Barat adalah upaya Mahmoud Ahmadinejad untuk melanjutkan program pengembangan nuklir, dan hal inilah yang menjadi alasan bagi negara lain untuk menekan Iran, bahkan Israel pernah mengancam akan menyerang Iran bila memang pengembangan nuklir itu untuk kepentingan perang.

Singkatnya, alasan dasar mengapa AS dan Iran berada dalam hubungan diplomatik yang tipis, dikarenakan kedua belah pihak yang saling mencurigai dan adanya ketidak-percayaan pada kedua negara itu. Di satu sisi, Iran merasa mempunyai hak untuk mengembangkan teknologi canggih untuk peningkatan kemakmuran rakyatnya, termasuk pengayaan uranium untuk keperluan pembangkit energi listrik, sementara AS dan negara-negara Barat terus menerus menuding Iran dengan alasan mengganggu keamanan dunia.

⁶ *Opcit.*

Ada beberapa tuduhan AS yang terus dialamatkan untuk Iran. Tuduhan tersebut bertujuan untuk menjatuhkan citra pemerintahan Republik Islam Iran di mata dunia. Tuduhan itu antara lain⁷:

1. Bahwa Iran mendukung kelompok Syi'ah Irak, dan tidak kooperatif dalam upaya menstabilkan Irak yang hingga kini terus bergolak.
2. AS juga menuduh Iran terus membantu para pejuang Hizbullah dan Jihad Islam, dua kelompok perjuangan yang bertekad mengusir penduduk Israel dari Lebanon dan Palestina.
3. Tuduhan terakhir AS dan sering diulang-ulang, bahwa Iran secara sembunyi-sembunyi sedang mengembangkan senjata nuklir.

AS dan Iran tidak hanya berbeda secara ideologisnya, tetapi juga saling bertentangan dalam berbagai isu global. Setiap kali hubungan AS-Iran tegang, setiap kali itu juga Washington DC menyatakan Iran memiliki senjata nuklir dan hal itu membahayakan stabilitas dan keamanan kawasan Timur Tengah.

Setelah kurang lebih 30 tahun hubungan AS-Iran mengalami masa suram, pada hari Jum'at tanggal 6 Maret 2009, Presiden terpilih AS, Barack Hussein Obama atau lebih sering dikenal Barack Obama menawarkan sebuah era baru (*the new beginning*) bagi hubungan bilateral kedua belah negara. Dalam sebuah pidato singkat, Barack Obama menyatakan akan berusaha berkomunikasi dengan para pemimpin Iran berikut penduduk Iran demi mencipta sebuah perbaikan bilateral dan juga berjanji akan mengubah kebijakan unilateralisme dan konfrontatif pemerintah AS pada masa

⁷ <http://www.swaramuslim.com/gallery/laknatullah/>. diakses pada 18 Januari 2009 pukul 20.13 WIB.

kepemimpinan George W. Bush, menjadi kebijakan multilateralisme⁸. Hal ini jelas mengejutkan dunia, khususnya Iran sendiri yang selama 30 tahun mengalami embargo ekonomi oleh adikuasa tersebut.

Selama 8 tahun AS dipimpin oleh George W. Bush, AS terjebak pada berbagai kendala di dunia akibat politik unilateral, intervensif, dan konfrontatif Gedung Putih. Berbeda dengan Barrack Obama, George W. Bush sejak awal mengemukakan berbagai klaim infaktual tentang peran intervensif Iran di kawasan Teluk Persia dan Timur Tengah. Namun Republik Islam Iran, selalu menekankan bahwa Teheran bersedia berunding jika AS bersedia mengubah kebijakannya. Keinginan Barrack Obama untuk berbicara dengan musuh-musuh AS seperti Iran disambut baik oleh dunia internasional dan dianggap sebagai langkah pelepasan diri dari “diplomasi kobo” George W. Bush (sebutan yang melambangkan langkah sepihak berupa penyerangan yang dipimpin AS ke Irak pada tahun 2003)⁹.

Di satu sisi, Barrack Obama juga menyadari bahwa, hal ini tidak dapat dicapai dengan mudah. AS dan Iran berseteru mengenai program nuklir Iran, yang dikatakan Washington DC ditujukan untuk membangun persenjataan atom, sementara Iran bersikeras program itu dikembangkan untuk penggunaan damai. Di sisi lain, kedua belah pihak juga mempunyai luka lama yang sangat mendalam, AS masih terluka akan aksi Iran pada tanggal 4 November 1979,

⁸ <http://www.indonesian.irib.ir/index.php?option=com/content&task=view&id=9259&Itemid=47> diakses pada 18 Januari 2009 pukul 20.16 WIB.

⁹ <http://www.hariansib.com/?p=66220> diakses pada 18 Januari 2009 pukul 20.20 WIB.

sedangkan Iran masih menyimpan kenangan pahitnya dengan AS mengenai sikap AS yang menyudutkan dan menekan Iran¹⁰.

Naiknya figur Barrack Obama sebagai Presiden AS, membawa dan menstimulir munculnya harapan baru akan membaiknya hubungan bilateral AS-Iran. Setelah kurang lebih 30 tahun hubungan Iran-AS mengalami masa suram, menarik halnya untuk melihat perubahan apa yang akan muncul dengan kenaikan Barrack Obama terhadap hubungan kedua negara itu.

Harus diakui, posisi Barrack Obama sebagai Presiden AS, dalam pemerintahan AS mempunyai peranan yang sangat penting dalam menentukan arah kebijakan politik luar negeri AS. Peran Presiden secara pribadi dapat diartikan sebagai aktor yang sifatnya individu, sedangkan Yudikatif, Legislatif, dan Eksekutif adalah aktor yang sifatnya kelompok¹¹. Namun pada konteks lain, peran Presiden selain bisa bersifat aktor individu juga bisa bersifat sebagai aktor organisasi ataupun negara (sekaligus bisa berperan sebagai Legislatif dan Eksekutif). Hal ini dikarenakan Presiden adalah bagian dari simbol sebuah negara. Oleh karena itu, peran Presiden juga sangat penting dalam proses pembuatan kebijakan politik luar negeri suatu negara.

Pasal II dalam sistem pemerintahan AS¹², menyatakan bahwa Presiden adalah panglima tertinggi tentara dan angkatan laut Amerika Serikat. Seiring

¹⁰ http://www.swaramuslim.net/berita/more.php?id=A5678_0_12_0_M pada tanggal 18 Januari 2009 pukul 20.15 WIB.

¹¹ <http://translate.google.co.id/translate?hl=id&langpair=enId&u=http://www2.scholastic.com/browse/article.jsp%3Fid%3D4683> pada 18 Januari 2009 pukul 20.22 WIB.

¹² http://translate.google.co.id/translate?hl=id&langpair=enId&u=http://en.wikipedia.org/wiki/President_of_the_United_States pada 18 Januari 2009 pukul 20.25 WIB.

dengan angkatan bersenjata, Presiden juga mengarahkan kebijakan luar negeri AS. Presiden memutuskan apakah akan mengakui negara baru dan pemerintah baru, dan melakukan negosiasi perjanjian dengan bangsa lain, yang menjadi mengikat AS setelah disetujui oleh dua pertiga suara dari Senat. Selain itu, walaupun tidak disediakan secara konstitusional, Presiden juga kadang-kadang menggunakan "perjanjian eksekutif" dalam hubungan luar negeri.

D. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas mengenai “Hubungan Bilateral Amerika Serikat-Iran”, dapat diambil suatu rumusan masalah yaitu; “*Bagaimana upaya Barrack Obama memperbaiki hubungan bilateral Amerika Serikat-Iran 2009-2010?*”.

E. Kerangka Pemikiran

Untuk memberikan jembatan penghubung antara pokok permasalahan dengan hipotesa, maka penulis akan menggunakan kerangka pemikiran, yaitu; teori peran (*role theory*), konsep politik luar negeri (*foreign policy concept*), dan konsep diplomasi (*diplomacy concept*).

1. Teori Peran (*Role Theory*)

Keterkaitan tema penelitian ini dengan aktor sentral (Barack Obama), menjadikan batasan yang menarik jika kerangka berpikir tulisan ini memasukkan konsep teori peran dan menitik beratkan pada peran individu. Secara umum teori peran (*role theory*) adalah teori yang menitik

beratkan pada sebuah perilaku yang diharapkan akan dilakukan oleh negara, organisasi, kelompok atau individu yang menduduki posisi penting dalam menangani suatu peristiwa yang memerlukan kajian dan tindakan yang sistematis¹³. Dalam teori peran dijelaskan bahwa perilaku politik adalah perilaku dalam menjalankan peranan politik. Teori ini berasumsi bahwa sebagian besar perilaku politik adalah akibat tuntutan dari atau harapan terhadap peran yang secara kebetulan dipegang oleh seorang aktor (bisa bersifat individu, kelompok, organisasi maupun negara).

Menurut John Wahlke yang dikutip oleh Mohtar Mas'oeed, teori peran memiliki dua kemampuan yang berguna bagi analisis politik, yaitu¹⁴:

“Thus one attractive feature of role theory is it’s attempt to place political activity in a social content; which view the individual as some one who depends upon and react to the behavior of other”.

Aktor politik pada umumnya menyesuaikan perilakunya dengan norma perilaku yang berlaku dalam peran yang dijalankannya. Dalam hal ini aktor politik diartikan sebagai individu atau kelompok yang kegiatan politik dari individu itu selalu ditentukan oleh konteks sosialnya.

Kedua, teori peran ini mampu mendeskripsikan institusi secara behavioral. Dalam pandangan teoritis peran, institusi politik adalah serangkaian pola perilaku yang berkaitan dengan peranan. Model teori peran langsung menunjukkan segi-segi perilaku yang membuat suatu

¹³ Fred Charles Ikle., *“How Nations Negotiate”*, dikutip dalam R.P Barston., *Modern Diplomacy*, Longman, London and New York, 1989, hlm. 76-77.

¹⁴ Mohtar Mas'oeed, *Studi Hubungan Internasional: Tingkat Analisis dan Teorisasi*, Pusat Antar Universitas-Studi Sosial Unibersitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1989, hlm. 44.

kegiatan menjadi institusi, dengan demikian teori peran menjembatani jurang yang memisahkan pendekatan individualistik dengan pendekatan kelompok. Dengan kata lain, institusi dapat didefinisikan sebagai serangkaian peran yang saling berkaitan yang berfungsi mengorganisasikan perilaku demi mencapai tujuan yang tersirat dalam uraian di atas.

Keberadaan teori peran sebagai pendekatan pada kasus konflik pada umumnya tidak bisa dilepaskan dari unsur-unsur negosiasi, yang artinya merupakan suatu cara penyelesaian konflik secara damai. Kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan akan diupayakan penyelesaiannya dengan suatu komitmen bersama.

Dalam teori ini juga disinggung tentang keberadaan mediator, yang dapat berupa individu, kelompok, organisasi dan bahkan negara. Mediator selalu dituntut untuk dapat bersikap netral dalam menengahi konflik, termasuk bersih dari kepentingan.

Sedangkan menurut CR Mitchell, mengatakan¹⁵:

“Any intermediary is wholly or at worst largely, motive by a desire to bring about a settlement restoring peace and stability to the adversarys relationship and determineting the conflict in some satisfactory manner peace”.

(suatu perantara dari suatu persetujuan paling tidak disadari oleh keinginan untuk menyempurnakan suatu penyelesaian damai dan membuat stabilitas hubungan dari pihak yang bertikai dan menentukan beberapa cara agar konflik tersebut selesai dengan jalan damai).

¹⁵ CR. Mitchell and K Webh., *The Motives For Mediation; New Aproaches to International Mediation*, Green Wood Press, Westport Conn, 1981, hlm. 30.

Terkait dengan proses pembuatan kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat (AS), peran Presiden secara pribadi dapat diartikan sebagai aktor yang sifatnya individu, sedangkan Yudikatif, Legislatif, dan Eksekutif adalah aktor yang sifatnya kelompok. Namun pada konteks lain, peran Presiden selain bisa bersifat aktor individu juga bisa bersifat sebagai aktor organisasi ataupun negara (sekaligus bisa berperan sebagai Legislatif dan Eksekutif). Hal ini dikarenakan, Presiden adalah bagian dari simbol sebuah negara. Oleh karena itu, peran Presiden juga sangat penting dalam proses pembuatan kebijakan politik luar negeri suatu negara.

Ada dua peran penting yang dimainkan oleh seseorang sebagai Presiden AS terkait dengan kebijakan politik luar negerinya¹⁶, yaitu:

1. Sebagai Ketua Diplomat. Presiden memutuskan siapa diplomat dan duta besar AS, kemudian mengumumkannya kepada pemerintah asing. Dengan dibantu penasehat, Presiden membuat kebijakan luar negeri AS.
2. Sebagai Ketua Komando Militer. Presiden memutuskan di mana pasukan akan ditempatkan, di mana kapal harus dikirim, dan bagaimana senjata harus digunakan. Semua Jenderal militer dan laksamana diperintah oleh Presiden. Singkatnya, Presiden yang menentukan sikap kapan perang akan dimulai atau sebaliknya.

¹⁶<http://translate.google.co.id/translate?hl=id&langpair=en|id&u=http://www2.scholastic.com/browse/article.jsp%3Fid%3D683> pada 18 Januari 2009 pukul 20.22 WIB.

Secara teoritis substansial, apa yang dilakukan oleh Barrack Obama sebagai Presiden Amerika Serikat (AS) adalah pengejaran kepentingan praktis dan menempatkannya sebagai prioritas politik luar negeri AS. Pada masalah hubungan bilateral AS-Iran, dapat dilihat bahwa Barrack Obama menggunakan pendekatan diplomasi untuk mendapat kesepakatan dan kepercayaan Iran agar bersedia mengikuti keinginan AS (terkait program nuklir Iran), sehingga hubungan bilateral yang baik, harmonis, dan saling percaya, kembali terjalin antara AS-Iran. Namun Barrack Obama juga tidak menutup kemungkinan akan menggunakan semua instrument diplomasi yang ada, termasuk pengecaman atau penggunaan kekuatan nyata. Hal ini memungkinkan, karena melihat sikap Iran yang *defensif* dan keras terhadap AS.

Dengan demikian, melalui uraian pendekatan kerangka teori dasar di atas, maka dapat diaplikasikan bahwa peran dan upaya Barrack Obama dalam menciptakan suatu hubungan bilateral yang baik dan harmonis sangat berpengaruh bagi arah kebijakan politik luar negeri AS terhadap Iran, mengingat Barrack Obama adalah Presiden AS. Hal itu bisa dilakukan dengan melalui pendekatan diplomasi atau negosiasi secara individu maupun melalui mediator, seperti lembaga Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) serta *International Atomic Energy Agency* (IAEA), terkait dengan permasalahan nuklir yang tidak pernah menemukan kata sepakat di kedua belah pihak demi kepentingan masing-masing negara. Apa yang

akan dilakukan Barrack Obama terhadap permasalahan Iran akan sangat mempengaruhi perkembangan hubungan bilateral AS-Iran.

2. Konsep Politik Luar Negeri (*Foreign Policy Concept*)

Dalam aspek yang dinamis, politik luar negeri adalah sebuah tindakan suatu pemerintah terhadap pemerintah lain atau negara terhadap negara lain, termasuk juga keseluruhan hubungan luar negeri dengan beragam bentuk tujuan dan kepentingan. Menurut Hans Morgenthau, esensi dari politik luar negeri adalah kepentingan nasional. Maksudnya adalah bahwa politik luar negeri suatu negara didasarkan pada kepentingan politik domestik, atau bahwa politik luar negeri merupakan hasil dan bagian dari politik dalam negeri yang diformulasikan dalam kepentingan nasional negara tersebut¹⁷.

Kepentingan nasional ini diartikan sebagai kelangsungan hidup (*survive*) yang meliputi kemampuan untuk melindungi identitas fisik, mempertahankan rezim ekonomi politiknya dan memelihara identitas kulturalnya. Sedangkan menurut Jack C. Plano dan Roy Olton¹⁸, politik luar negeri adalah:

“A strategy or planned course of action developed by the decision makers of a state vis a vis other state or international entities aimed at achieving specific goal defined in terms of national interest”.

(sebuah strategi atau program yang direncanakan oleh para pembuat keputusan suatu negara terhadap negara lain atau badan

¹⁷ Djumadi, M.Si., Drs., *Diktat: Politik Luar Negeri Indonesia*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2004.

¹⁸ Jack C. Plano and Roy Olton, *The International Relations Dictionary*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1978, hlm. 127.

internasional yang bertujuan untuk mencapai tujuan tertentu didefinisikan dalam istilah kepentingan nasional).

Jika dilihat dari unsur-unsur fundamentalnya, politik luar negeri terdiri dari dua elemen dasar, yaitu; tujuan nasional yang akan dicapai dan alat-alat yang digunakan untuk mencapainya. Interaksi antara tujuan nasional dengan alat-alat yang digunakan untuk mencapainya merupakan subyek kenegaraan yang abadi¹⁹.

Oleh karena itu, untuk melakukan analisis sebuah politik luar negeri, umumnya selalu diikuti dengan penggunaan teori pembuatan keputusan (*decision making theory*), khususnya pembuat keputusan kebijakan luar negeri (*foreign policy decision making*)²⁰. Menurut teori pembuatan keputusan yang disampaikan oleh Jack C. Plano, politik luar negeri bisa dipandang sebagai *output* dari tiga pertimbangan yang mempengaruhi para pembuat keputusan. Tiga pertimbangan itu adalah; 1). Kondisi dalam negeri pengambil keputusan, 2). Kemampuan ekonomi dan militer, dan 3). Konteks internasional, yaitu posisi khusus negara tersebut dalam hubungannya dengan negara lain dalam sistem internasional itu²¹, dan biasanya mempunyai orientasi, yaitu tingkat keterlibatan negara di berbagai wilayah isu internasional.

Orientasi itu mempunyai tiga unsur, yaitu sikap umum negara dan komitmen terhadap lingkungan eksternal, strategi fundamental untuk

¹⁹ Cecil V. Crabb, Jr., *American Foreign Policy In The Nuclear Age*, edisi ketiga, Harper & Row, New York, hlm. 1.

²⁰ Dahlan, Harwanto., *Makalah: Politik Luar Negeri*, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

²¹ William D. Coplin., *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*, edisi ke-2, Sinar Baru, Bandung, 1992, hlm. 30.

mencapai tujuan domestik, eksternal, dan aspirasi, serta untuk mengatasi ancaman bertahan. Namun semuanya tidak bisa dilihat hanya dalam satu keputusan saja, melainkan hasil dari serangkaian keputusan kumulatif yang diberikan sebagai upaya untuk menyesuaikan tujuan, nilai, dan kepentingan kondisi dan karakteristik dari lingkungan domestik dan eksternal suatu negara

Politik luar negeri suatu negara pada umumnya selalu bervariasi dan sering kali berubah-ubah. Perubahan itu diakibatkan karena adanya benturan secara internal maupun eksternal. Wilayah kawasan Timur Tengah merupakan salah satu kawasan yang menjadi perhatian utama politik luar negeri Amerika Serikat (AS), terutama setelah ditemukannya tambang minyak dalam skala besar sekitar tahun 1930-an, dan setelah Inggris menarik diri sebagai pemain utama dalam perpolitikan di Timur Tengah pasca Perang Dingin II.

Iran menempati posisi sentral dalam kebijakan politik luar negeri AS yang dipicu oleh kenangan lama. Mulai dari tergulingnya Dinasti Pahlevi yang pro AS, drama penyanderaan diplomat AS, dan terbongkarnya skandal Contra, membuat AS memberi perhatian yang lebih terhadap Iran. Terlebih dengan isu program nuklir Iran yang semakin hari semakin tegang, hal itu dianggap AS membahayakan posisi dan kepentingan AS di Timur Tengah.

Dengan demikian, bila dikaitkan dengan masalah yang sedang diteliti, maka dapat diambil suatu garis pernyataan mendasar bahwa

hubungan bilateral AS-Iran, merupakan suatu upaya AS untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Bisa dilihat bahwa kepentingan nasionalnya antara lain adalah tentang keamanan, politik (terkait dengan nuklir Iran) dan ekonomi (sumber daya alam).

3. Konsep Diplomasi (*Diplomacy Concept*)

Secara sederhana, diplomasi dapat didefinisikan sebagai seni dan praktik negosiasi antara wakil-wakil dari negara atau sekelompok negara. Istilah ini biasanya merujuk pada diplomasi internasional, dimana hubungan internasional melalui diplomat profesional terkait isu-isu perdamaian, perdagangan, perang, ekonomi dan budaya. Begitu pula perjanjian internasional yang biasanya dinegosiasikan oleh para diplomat sebelum disetujui oleh politisi nasional dalam negeri.

Prosesnya menurut Kautilya²², diplomasi bisa dilakukan dengan penerapan satu atau kombinasi beberapa prinsip dari empat prinsip utama instrumen diplomasi, yaitu Sama (perdamaian atau negosiasi), Dana (memberi hadiah atau konsesi), Danda (menciptakan perselisihan), dan Bedha (mengancam atau menggunakan kekuatan nyata). Tujuan diplomasi menurut Kautilya, seorang diplomat India kuno dalam buku karya S.L Roy adalah sebagai berikut:

- 1) *Acquisition* (perolehan)
- 2) *Preservation* (pemeliharaan)
- 3) *Augmentation* (penambahan)
- 4) *Proper distribution* (pembagian yang adil)

²² S.L Roy, *Op.cit*, hlm. 5.

Dalam hal ini mengenai permasalahan antara Amerika Serikat dan Iran maka apabila ditinjau dari konsep diplomasi maka Amerika Serikat melakukan dua dari empat prinsip utama instrumen diplomasi yaitu Sama dan Dana. Sama dilakukan oleh pihak Amerika Serikat melalui Presiden Amerika Serikat yaitu Barack Obama dengan melakukan pidato kenegaraan baik pada saat pelantikan menjadi Presiden, dan pengiriman video kepada masyarakat Iran. Pidato tersebut dilakukan dengan maksud agar tercapai upaya damai antara Amerika Serikat dan Iran. Terkait mengenai dana maka Amerika Serikat akan melakukan pengurangan embargo ekonomi yang dilakukan terhadap Iran.

Diplomasi yang efektif adalah untuk menjamin keuntungan maksimum Negara sendiri. Kepentingan terdapatnya adalah pemeliharaan keamanan nasional. Namun selain mengenai keamanan nasional itu, terdapat tujuan vital yang lain, yang diantaranya memajukan ekonomi, perdagangan dan kepentingan komersial, perlindungan warga Negara sendiri di Negara lain, pengembangan budaya dan ideology peningkatan prestise nasional dan lain-lain.

Secara teoritis substansial, apa yang dilakukan oleh Barack Obama sebagai Presiden AS adalah pengejaran kepentingan praktis. Pada masalah hubungan bilateral Iran dengan AS, dapat dilihat bahwa Barack Obama menggunakan pendekatan diplomasi untuk mendapat kesepakatan dan kepercayaan Iran agar hubungan bilateral yang baik kembali terjalin antara Iran dengan AS. Namun Barack Obama juga tidak menutup kemungkinan

akan menggunakan semua instrument diplomasi yang ada, termasuk pengecaman atau penggunaan kekuatan nyata. Hal ini memungkinkan, karena melihat sikap Iran yang keras terhadap AS, meskipun hal itu kecil kemungkinannya.

F. Hipotesis

Upaya Barrack Obama dalam memperbaiki hubungan antara AS dan Iran melalui pendekatan diplomasi yang bisa dilakukan dengan penerapan dua dari empat prinsip utama instrument diplomasi, yaitu Sama (perdamaian atau negosiasi) dan Dana (memberi hadiah atau konsesi). Dalam pelaksanaan Sama maka upaya Barrack Obama dalam memperbaiki hubungan antara AS dan Iran melalui pendekatan diplomasi dengan mengajak berunding Iran baik secara langsung maupun dengan bantuan mediasi seperti: Perserikatan Bangsa-Bangsa (Multilateralisme). Selain itu juga Barack Obama juga melakukan pidato kenegaraan yang ditujukan kepada Iran. Dalam hal instrument diplomasi yaitu Dana maka Barack Obama akan membuka kembali kegiatan ekonomi AS-Iran dengan mengurangi embargo ekonominya.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Kualitatif. Jenis penelitian ini dilakukan secara sekunder yang data-datanya diperoleh dari buku-buku, artikel dan data-data dari internet yang semuanya terangkum

dalam daftar pustaka. Oleh karena jenis penelitian ini bersifat kualitatif maka data akan dianalisa secara deskriptif.

2. Teknik Pengambilan Data

Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata bukan angka, melalui penerapan kualitatif yang berisikan kutipan data-data yang memberikan gambaran tentang penelitian. Dalam penelitian ini teknik pengambilan data menggunakan teknik studi literatur dan dokumentasi yaitu dengan menggunakan media buku, artikel dan data-data dari internet, serta media lain yang dalam bentuk cetak untuk menguatkan data serta memperdalam pengetahuan tentang masalah yang diteliti.

3. Teknik Analisa Data

Kajian ini merupakan kajian *deskriptif-eksplanatif*, yang bertujuan menggambarkan dan mengidentifikasi hubungan bilateral Amerika Serikat-Iran pasca kenaikan Barack Obama menjadi Presiden Amerika Serikat (AS). Fokusnya mengarah pada proses dan pengimplementasian kebijakan atau diplomasi Barack Obama.

Tahap awal pelaksanaan kajian ini, yaitu dengan melakukan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh data dan gambaran tentang bagaimana hubungan bilateral AS-Iran dari masa ke masa, peran Presiden terpilih AS, Barack Obama dalam memperbaiki hubungan AS-Iran serta landasan dan penerapan kebijakan-kebijakan strategis atau diplomasi Barack Obama, yang sekaligus sebagai landasan untuk dijadikan pertimbangan dalam rumusan selanjutnya.

Setelah itu, data dianalisis secara *deskriptif-eksplanatif*, untuk menemukan strategi atau diplomasi Barrack Obama yang dapat diaktualkan dalam memperbaiki hubungan bilateral AS-Iran. Dari hasil analisis ini, diharapkan dapat menghasilkan suatu penjelasan tentang prospek hubungan bilateral AS-Iran pasca kenaikan Barrack Obama menjadi Presiden AS.

H. Jangkauan Penelitian

Untuk mempermudah dalam melakukan penelitian, maka penulis membuat jangkauan penelitian yang hanya dibatasi mengenai bagaimana upaya Barrack Obama dalam memperbaiki hubungan bilateral Amerika Serikat-Iran, dengan melihat upaya-upaya atau strategi Barrack Obama dalam menjalin kembali hubungan bilateral yang harmonis bagi AS-Iran dari tahun 2009 sampai tahun 2010.

I. Manfaat Penelitian

Selanjutnya, hasil dari penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan-kegunaan sebagai berikut:

1. Secara akademis, hasil penelitian ini digunakan untuk memenuhi kelengkapan syarat kelulusan sebagai Sarjana Ilmu Politik (S.IP) jenjang strata satu (S1) pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

2. Secara logis, hasil penelitian ini diharapkan berguna bagi usaha penelitian selanjutnya.
3. Secara ideal, hasil penelitian ini dapat memperkaya dan menambah *mozaik* deskripsi dan analisa tentang politik luar negeri dalam kaitannya dengan hubungan kerjasama antar negara.

J. Sistematika Penulisan

Agar pembaca dapat memperoleh uraian atau gambaran mengenai permasalahan yang akan dibahas, maka diperlukan uraian yang sistematis yakni penulis menyajikan per bab. Di dalam penyusunan tulisan ini, penulis menggunakan sistematika penulisan yang terdiri dari 5 bab.

Bab I. Pendahuluan, berisikan mengenai alasan pemilihan judul, tujuan penelitian, latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis, metode penelitian, jangkauan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penulisan. Adapun kerangka pemikiran yang digunakan terkait dengan permasalahan yang diteliti, yaitu; teori peran (*role theory*), konsep politik luar negeri (*foreign policy concept*), dan konsep diplomasi (*diplomacy concept*),

Bab II. Amerika Serikat Dan Iran, berisikan tentang uraian mengenai diantaranya; sejarah dan perkembangan hubungan bilateral Amerika Serikat (AS)-Iran, arti penting Iran bagi AS dan faktor penyebab rusaknya hubungan bilateral AS-Iran.

Bab III. Barrack Hussein Obama, berisikan tentang profil Barrack Hussein Obama, Presiden AS, serta pandangan Barrack Hussein Obama terhadap dunia Islam, kawasan Timur Tengah dan Iran.

Kemudian pada bab IV. kebijakan multilateral obama dan dampaknya bagi hubungan Amerika dengan Iran Pada bab ini, selain akan membahas tentang politik luar negeri multilateral Barrack Obama dalam memperbaiki hubungan bilateral AS-Iran, juga membahas bagaimana sikap Iran terhadap upaya yang dilakukan Barrack Obama, yang semuanya hasil analisa dari data-data yang telah diperoleh.

Terakhir bab V. Penutup, berisikan kesimpulan dan rekomendasi.