

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Spainyol dan Amerika Serikat adalah dua negara yang berada dalam suatu kawasan wilayah yang berbeda. Namun begitu Spainyol dan Amerika Serikat memiliki hubungan yang erat terutama dalam masalah pertahanan. Dan usaha diplomasi Amerika Serikat juga tak terkecuali kepada PM Spainyol J.M. Aznar yang mana Spainyol adalah salah satu negara yang paling lantang dalam memberikan dukungannya kepada Amerika Serikat.

Aznar mengatakan dalam rapat anggota Popular Party bahwa, "*Not acting to rid the world weapons of mass destruction is neither political nor morally acceptable.*" Aznar mengulangi pernyataannya bahwa Irak gagal melucuti senjatanya sejak Perang Teluk 1991. Aznar juga mengumumkan bahwa ia bergabung bersama presiden Bush dan perdana menteri Tony Blair pada pertemuan ketiga negara tersebut di Azores untuk mendukung agresi Amerika ke Irak. Aznar juga berharap bahwa setelah sekian lama pemerintahan tirani:

"The Iraq people will see freedom soon and Spaniards can proudly say in that moment that we were capable of assuming serenely and claimly our responsible."¹

Invasi yang dilakukan Amerika Serikat terhadap Irak tidak hanya menjadi solusi atau penyelesaian yang diharapkan atas permasalahan yang dihadapi

(perkiraan akan ancaman senjata pemusnah massal yang dimiliki Irak), namun juga menimbulkan beberapa implikasi lanjutan; tidak hanya pada negara-negara yang terlibat krisis atau peperangan tapi juga pada sistem peredaran global. Perubahan tersebut dapat menjadi sebuah indikasi akan adanya pergeseran sistem internasional unipolar pasca runtuhnya Uni Soviet yang dipegang oleh Amerika Serikat ke arah sistem unipolar atau multilateralisme akibat terjadinya krisis Irak tersebut.

Pada awalnya, keinginan untuk menyerang Irak bermula dari kesepakatan dua negara. Di akhir Januari tahun 2003, Perdana Menteri Inggris Tony Blair, dijadwalkan bertolak ke Amerika Serikat untuk melakukan pembicaraan dengan Presiden AS George W. Bush di Camp David. Pada pertemuan ini kesepakatan tindakan perang terhadap Irak mulai terbentuk antar kedua negara ini. Pada tanggal 5 Februari 2003, Menteri Luar Negeri AS, Colin Powell membeberkan data intelijen AS mengenai persenjataan kimia dan biologi serta mengembangkan misil dan nuklir yang bertentangan dengan ketentuan PBB.

Sebagai salah satu sekutu AS selain Inggris dalam kasus Irak ini, sejak awal sikap Spanyol yang tetap bersikeras mendukung AS untuk menyerang Irak telah terlihat. Hal tersebut tampak ketika tanggapan DK PBB terhadap laporan Hans Blix dan Colin Powell mengenai hasil intelijen tersebut terbelah dua. AS didukung oleh sekutu terdekatnya yaitu Inggris dan belakangan disusul oleh Spanyol tidak mempercayai hasil laporan tim inspeksi PBB dan masih

penting. Dapat disaksikan bahwa Spanyol termasuk ke dalam negara-negara yang sangat mendukung kebijakan Amerika untuk menyerang Irak. Mereka bersikeras dengan data intelijen mereka yang dikatakan merupakan hasil pantauan dari satelit dan menginginkan aksi militer untuk menghadapi Irak.

Berdasarkan pada pendapat tersebut, AS dan teman-temannya berupaya mengusulkan resolusi kedua kepada DK PBB yang isinya memperbolehkan aksi militer terhadap Irak. Di lain pihak, Perancis bersama Jerman, Rusia dan juga Cina berpendapat untuk membiarkan Hans Blix dan timnya menyelesaikan dulu tugas mereka hingga tuntas dan cenderung mempercayai laporan tim inspeksi PBB.

Sikap 'kaum oposan' AS di dalam Dewan Keamanan PBB ternyata telah menyulitkan AS untuk mengendalikan lembaga yang selama ini berhasil mengeluarkan resolusi-resolusi yang sesuai dengan kepentingannya. AS bahkan dengan jelas mengatakan bahwa Perancis sebagai ganjalan utama dan menyatakan kekecewaannya terhadap mantan sekutunya tersebut. Penentangan terhadap rencana perang AS dan sekutunya tersebut membuat AS tidak bisa mendapatkan ijin PBB berupa resolusi DK PBB untuk menyerang Irak akibat ancaman beberapa negara pemegang hak veto seperti Perancis, Rusia dan Cina untuk menggunakan haknya.

Reaksi negatif dari beberapa negara Eropa, khususnya Eropa Barat yang kuat secara ekonomi dan militer terhadap usulan memerangi Irak yang diusung

... .. Akibat telah menjadi anggota beberapa negara-negara Eropa mulai

tak sejalan dengan Amerika Serikat dan terlihat ingin menunjukkan eksistensi dan pendapat mereka sendiri tanpa dibayang-bayangi pengaruh Amerika. Mengingat selama ini negara-negara Eropa, khususnya Eropa Barat selalu mengikuti kehendak dan pendapat Amerika Serikat.

Peta dukungan di Dewan Keamanan PBB tersebut tampak tak berimbang di mana hanya empat dari lima belas negara anggota DK PBB yang menginginkan aksi militer yaitu AS, Inggris, Bulgaria dan Spanyol. Sedangkan sebelas anggota lainnya menginginkan inspeksi lanjutan dari PBB yaitu Perancis, Rusia, Cina, Jerman, Meksiko, Chile, Guinea, Kamerun, Syria, Angola dan Pakistan. Sikap mayoritas anggota DK PBB ini terwakili oleh pernyataan Duta Besar Perancis untuk PBB yaitu Jean-Marc de la Sabliere yang menyatakan bahwa mayoritas anggota dewan menganggap bahwa inspeksi masih perlu dilakukan.²

Namun, meski berada di pihak minoritas di DK PBB, Spanyol tetap bersikeras untuk memihak AS. Komitmen Spanyol untuk mendukung invasi AS ke Irak tersebut menguat ketika pada tanggal 16 Maret 2003 diadakan pertemuan puncak di Lajes, Terceira, Kepulauan Azores, Portugal, yang dihadiri Presiden Amerika Serikat George W. Bush, Perdana Menteri Inggris Tony Blair, dan

tersebut diadakan untuk mengatasi jalan buntu resolusi kedua tentang Irak di Dewan Keamanan PBB.

KTT ketiga pemimpin penggagas resolusi kedua tentang Irak tersebut berlangsung sehari sebelum tanggal 17 Maret 2003, yang merupakan batas waktu terakhir bagi Irak untuk menaati permintaan PBB, yakni menghancurkan semua senjata pemusnah massal yang dimilikinya, atau menghadapi perang.⁴

Pertemuan tersebut dinilai sebagai upaya diplomasi terakhir soal Irak. Aliansi AS, Inggris, dan Spanyol kelihatan sudah “menutup hati” kepada Irak dan hampir mengatakan “*enough is enough*.”⁵ Kehendak untuk berperang pun tak lagi terbendung. Bush menyatakan dalam pidato kenegaraan pada tanggal 18 Maret 2003 bahwa Saddam Hussein harus pergi meninggalkan Irak dan upaya diplomasi sudah berakhir. “Pintu diplomatik sekarang sudah ditutup,” ungkap juru bicara Gedung Putih, Ari Fleischer, seraya mengkonfirmasi bahwa AS dan sekutunya (merujuk kepada Inggris dan Spanyol) telah “menarik” sebuah resolusi terhadap Irak.⁶

Sekeras apapun upaya Jerman, Rusia dan Perancis untuk menentang rencana AS dan sekutunya, namun perang tetap terjadi. Segera setelah 48 jam dari ultimatum yang diberikan Presiden AS kepada Saddam Hussein berakhir,

... .. AS tanggal 20 Maret 2003. Dan

penyerangan pun didukung oleh negara-negara sekutu AS di Eropa Barat, tidak terkecuali Spanyol.

Spanyol adalah salah satu dari sedikit negara anggota DK PBB (selain Inggris) yang mendukung invasi AS ke Irak. Sikap yang menentang arus mayoritas tersebut tentu tidak lepas dari penentangan oleh negara-negara anggota lain. Namun Spanyol tetap pada pendiriannya.

Motivasi serta keuntungan dukungan Spanyol terhadap agresi Amerika Serikat ke Irak ada beberapa hal, meskipun Aznar memperoleh berbagai kritikan dan cacian pedas baik dari dalam negeri maupun luar negeri terutama dari sesama anggota Uni Eropa. Walaupun begitu, tindakannya yang mendukung agresi Amerika Serikat ke Irak mengandung resiko yang tidak kecil, terutama terhadap partainya, Popular Partai.

Disinyalir, selain sebagai sekutu AS, motivasi dukungan Spanyol terhadap invasi AS ke Irak adalah berkaitan dengan kemungkinan diperolehnya tender pembangunan kembali pasca invasi Irak. Harapan Spanyol atas dukungan tersebut adalah untuk mendapatkan proyek rekonstruksi yang akan menguntungkan perekonomian negara.

Juru bicara Kementerian Luar Negeri AS, Richard Boucher, mengatakan seputar protes Uni Eropa mengenai pemberian kontrak pembangunan kembali Irak, "Ada dasar substansial yang membuat kami memberikan kontrak, dan saya

... .. dengan membuang waktu mempersoalkan

hal ini.”⁷ Pernyataan tersebut sangat jelas mengindikasikan bahwa proyek pembangunan kembali Irak harus berada di tangan perusahaan AS, Inggris, dan sekutunya. Tidak bagi Uni Eropa, apalagi bagi perusahaan dari negara-negara yang menolak terlibat dalam serangan militer ke Irak.⁸

Berdasarkan hal tersebut, logis bahwa sebagai sekutu AS serta termasuk ke dalam pihak yang mendukung penyerangan ke Irak, maka Spanyol mengharapkan adanya kemungkinan didapatnya konsesi dari proyek pembangunan Irak. Kepercayaan diri dan keyakinan tersebut didapat karena fakta yang ada bahwa Amerika Serikat adalah yang memiliki monopoli atas pembagian proyek. Keputusan tersebut diambil oleh PM Jose Maria Aznar dari Partai Populer karena ia yakin bahwa Spanyol berada dalam ancaman teroris serta ingin memetik keuntungan ekonomi jika Irak terkuasai secara penuh oleh sekutu.⁹

Namun menurut Felix Vacas, profesor dari Hukum Internasional Institut Study Untuk Eropa dan Internasional di Universitas Madrid, bahwa:¹⁰

“I think he’s taking deep risks because, on the one hand, we have elections—municipal and regional elections—in two months’ time, and that’s really a risk for him because well, a month ago, 4 million people—that means 10 percent of the population—demonstrated against war and against the Spanish position in this conflict. And last Saturday (15 March), more than 1 million people in the whole of Spain demonstrated again, against the Spanish position—the government’s position—in this (impending) war.”

“The Popular Party, on the one hand, is a rigid party in its internal way of working. But on the other hand, they face a poll, and they are deeply worried about what their performance is going to be in these elections.”

Selain itu, Spanyol ingin lebih berperan aktif dalam hubungan internasional, terutama pasca perang Irak. Seperti dijelaskan oleh Mensekeneg AS Collin Powel bahwa:

“From my discussions with Foireign Minister Palacio, it’s clear that Spain wants to play an active role in the future of Iraq. And we talked about potential military contributions in peace keeping efforts, we talked about humanitarian support, financial supprt, for the coalition’s efforts to help the Iraq people. And of course, Spain is a member of Security Council, so it was an opportunity for us to discuss the way forward in the Security Council to help the people of Iraq.”¹¹

Namun selang setahun kemudian sikap Spanyol tersebut berubah secara drastis. Setelah menyelenggarakan pemilu di negaranya, Spanyol berubah sikap atas dukungannya terhadap AS dalam Perang Irak dengan menarik kembali pasukannya.¹²

Meskipun pasukan Spanyol hanya 1.300 orang di Irak (bandingkan dengan pasukan AS yang hampir 150.000 orang, sehingga penarikan pasukan tersebut secara teknis tak akan berpengaruh terhadap operasi keamanan di sana), secara "simbolis" ini merupakan pukulan telak bagi AS. Spanyol adalah pemegang komando pasukan koalisi di Irak yang berasal dari negara-negara berbahasa Spanyol seperti Honduras, El Salvador, Nikaragua, dan Republik Dominika.¹³

Spanyol adalah salah satu "pilar" AS di kawasan Eropa. Bahkan, sejak perdebatan Perang Irak mengemuka, sebetulnya AS berhasil "memecah" aliansi

¹¹ <http://www.usinfo.state.org/May2003/PowellonSpanishTVSpainforcoalitionsupport.html>

¹² *Kompas*, 04 April 2004

¹³ *Suara Merdeka*, 21 April 2004

Uni Eropa. Menteri Pertahanan AS Donald Rumsfeld tahun lalu memberikan pernyataan yang membagi Eropa sebagai "New Europe" dan "Old Europe." Menurut Rumsfeld, Eropa "baru" adalah mereka yang sejalan cita-citanya dengan kepentingan AS, termasuk dalam hal invasi ke Irak. Inggris, Spanyol, Italia, Polandia, Portugal, Denmark, Hongaria, dan Ceko adalah kelompok baru itu. Sedangkan Eropa "lama" yang cita-citanya dinilai "ketinggalan zaman" adalah mereka yang lebih memilih beriringan dengan aliansi Jerman-Perancis.¹⁴

Bagi Washington, perkembangan di Spanyol akan berpengaruh terhadap citra Presiden AS George Walker Bush yang saat itu rating (pra-pemilu)nya sedang turun-naik di dalam negeri.¹⁵ Gedung Putih khawatir sikap Spanyol tersebut akan semakin memperlihatkan posisi AS yang "terasing" di mata para sekutunya di Eropa. Fenomena itu pun dikhawatirkan akan mengungkit kembali deretan pertanyaan tentang justifikasi untuk berperang ke Irak, yakni mulai dari keberadaan senjata pemusnah massal, keputusan unilateral yang mengabaikan mandat PBB, dan tak ditemukannya bukti-bukti keterkaitan Al Qaeda dengan rezim Saddam Hussein.

Bahkan, lebih jauh lagi keputusan Spanyol tersebut mengubah status aliansi dalam invasi ke Irak. Setelah Spanyol menarik pasukannya dari Irak, satu per satu sekutu AS di Eropa yang mendukung invasi ke Irak mulai resah.¹⁶ Hal

.....

untuk menarik pasukannya dari Irak seperti Honduras, Nicaragua, Republik Dominika dan Filipina.¹⁷

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dirumuskanlah pokok permasalahan: mengapa Spanyol yang sebelumnya termasuk dari sedikit negara yang bersikeras mendukung invasi AS ke Irak serta notabene adalah sekutu AS di Eropa, menarik pasukannya dari Perang Irak?

C. Kerangka Dasar Pemikiran

Untuk menganalisa permasalahan tersebut di atas, maka diperlukan suatu teori. Teori adalah bentuk penyelesaian paling umum yang memberitahu kita mengapa sesuatu terjadi. Teori menggambarkan serangkaian konsep menjadi satu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu berhubungan. Untuk memahami fenomena hubungan internasional maka perlu penyederhanaan dengan menggunakan kerangka konsep-konsep sebagai suatu hal yang tidak dapat dielakkan.¹⁸

Salah satu konsepsi teori yang dikemukakan oleh Mohtar Mas'ood menyatakan bahwa teori dalam hubungan internasional dibentuk melalui pengembangan proposisi atau statemen-statement tentang misalnya, perilaku

¹⁷ www.rsi.sg/fokusasia/20Juli2005

rasional berdasar suatu motif dominan seperti kekuasaan. Teori seperti ini dibuat untuk menggambarkan perilaku politik aktor-aktor rasional.¹⁹

Misalnya, Morgenthau²⁰ merumuskan suatu teori politik internasional yang, “dengan membuat gambar tentang keadaan politik yang rasional, teori itu bisa menunjukkan kontras antara keadaan politik yang senyatanya ada dan keadaan politik yang ingin diciptakan, tetapi tidak pernah terwujud”. Konsepsi teori seperti ini melandasi pembuatan teori deterens, *game theory* dan beberapa tipe teori pembuatan keputusan.

Menganalisa politik luar negeri memerlukan kerangka berfikir yang dapat memberikan penjelasan saintifik terhadap fenomena tersebut. Politik luar negeri adalah salah satu sarana untuk melakukan eksplanasi teoritik yang komprehensif dalam memahami perilaku politik Spanyol terhadap invasi Amerika Serikat ke Irak. Penggunaan konsep ini diharapkan bermanfaat untuk menjelaskan fenomena-fenomena yang terjadi seputar penarikan kembali pasukan Spanyol dari kancah Perang Irak-AS.

Bagaimanapun luasnya penelaahan tentang perilaku politik luar negeri Spanyol terhadap invasi Amerika ke Irak, tetapi pada batasan bahwa politik luar negeri merupakan suatu tindakan yang terencana dan sudah diperhitungkan minimal dan maksimalnya tentang untung-rugi serta baik-buruknya. Suatu

¹⁹ *Ibid*, hal. 22.

²⁰ W.T.R Fox (Ed.), *Theoretical Aspects of International Relations* (Univ. of Notre dame, 1959), hal. 17., dalam Mohtar Mas' oed, *Ibid*, hal. 22

mekanisme bagi suatu politik untuk beradaptasi dengan lingkungan geopolitik dan untuk mengendalikan lingkungan itu demi mencapai tujuannya.²¹

Kebijakan luar negeri sebagaimana diungkapkan Jack C. Plano dan Roy Olton dirumuskan sebagai berikut: *“Foreign policy is strategy of plan course of action developed by the decision makers of a state vis a vis other state or international entities aimed at achieving specific goals defined intern of national interest.”*

Sementara itu Jack C. Plano dan Roy Olton mendefinisikan kepentingan nasional sebagai: *“The fundamental objective ultimate determinant that guides the decision maker of a state in making foreign policy. The national interest of a state is typically a highly generalized conception of those elements that constitute the state most vital need. These include self preservation, independence, territorial integrity, military security, and economic well-being.”*²²

Politik luar negeri meliputi proses yang dinamis dalam menetapkan interpretasi yang relatif mantap terhadap kepentingan nasionalnya dalam menghadapi faktor-faktor situasional yang sering berubah di lingkungan internasional. Proses ini untuk mengembangkan tindakan-tindakan yang diikuti oleh usaha-usaha untuk mencapai pelaksanaan garis-garis kebijakan luar negerinya. Tujuan utama politik luar negeri adalah untuk mewujudkan tujuan, cita-cita nasional serta memenuhi kebutuhan utama suatu negara. Politik luar

²¹ Tulus Warsito, *Teori-teori Politik Luar Negeri; Relevansi dan Keterbatasannya*, Bigraf Publishing: Yogyakarta, 1998, hal. 25

negeri merupakan langkah nyata guna mencapai, mempertahankan dan melindungi kepentingan nasional negara tersebut.

Kajian mengenai teori proses pembuatan keputusan luar negeri (*the decision making process*) menjelaskan bahwa politik luar negeri dipandang sebagai hasil berbagai alternatif yang ada dengan keuntungan sebesar-besarnya ataupun kerugian sekecil-kecilnya (optimalisasi hasil). Para pembuat keputusan juga diasumsikan bisa memperoleh informasi yang cukup banyak sehingga bisa melakukan penelusuran tuntas terhadap semua alternatif kebijakan yang mungkin dilakukan dan semua sumber-sumber yang bisa dipakai untuk mencapai tujuan yang mereka terapkan.²³

Adapun untuk menganalisa sebuah kebijakan luar negeri, penulis menggunakan *Decision Making Theory* (Teori Pembuatan Keputusan), khususnya *Foreign Policy Decision Making*. Teori Pembuatan Keputusan mengidentifikasi sejumlah besar variabel yang relevan dan mengemukakan saling keterkaitan yang mungkin ada dari berbagai variabel tersebut. Teori ini mengarahkan perhatian secara langsung bukan kepada negara sebagai abstraksi metafisik, atau kepada pemerintah, atau bahkan kepada institusi besar yang disebut "eksekutif", melainkan berusaha menonjolkan perilaku manusia khusus pembuat keputusan yang sesungguhnya membentuk kebijaksanaan pemerintah, yaitu "mereka yang

Tindakan negara adalah tindakan yang diambil oleh mereka yang melakukannya atas nama negara.”²⁴

Menurut teori pembuatan keputusan, politik luar negeri bisa dipandang sebagai output dari tiga pertimbangan yang mempengaruhi para pembuat keputusan. Tiga pertimbangan itu adalah, (1) kondisi politik dalam negeri, (2) kemampuan ekonomi dan militer, dan (3) konteks internasional, yaitu posisi khusus negara tersebut dalam hubungannya dengan negara lain dalam sistem internasional itu.²⁵ Bahwa, *“it assumed that decision-makers act within a total perceived environment that includes their national political system as well as the international system as a whole –an internal environment as well as an external environment.”*²⁶ Menurut William D. Coplin:

“Apabila kita akan menganalisa kebijakan luar negeri suatu negara, maka kita harus mempertanyakan para pemimpin negara dalam membuat kebijakan luar negeri. Dan salah besar jika menganggap bahwa para pemimpin negara (para pembuat kebijakan luar negeri) bertindak tanpa pertimbangan (konsiderasi). Tetapi sebaliknya, tindakan politik luar negeri tersebut dipandang sebagai akibat dari tiga konsiderasi yang mempengaruhi para pengambil kebijakan luar negeri: Pertama, kondisi politik luar negeri termasuk faktor budaya yang mendasari tingkah laku politik manusianya. Kedua, situasi ekonomi dan militer di negara tersebut, termasuk faktor geografis yang selalu menjadi pertimbangan utama dalam pertahanan/keamanan. Ketiga, konteks internasional (situasi di negara yang menjadi politik luar negeri serta pengaruh dari negara-negara lain yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi)”²⁷

²⁴ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations; A Comprehensive Study*, terjemahan Amien Rais, Harwanto Dahlan dan Tulus Warsito (Yogyakarta: FISIPOL UMY, 1995), hal. 373

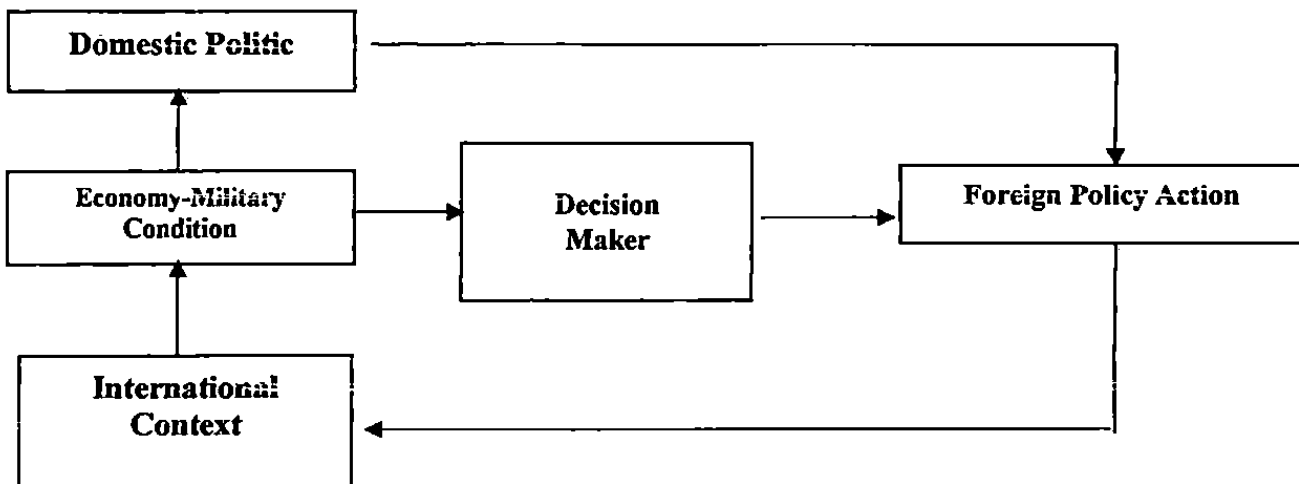
²⁵ William D. Coplin, *Pengantar Politik Internasional; Suatu Telaah Teoritis*, edisi ke-2 (Bandung: Sinar Baru, 1992), hal. 30

²⁶ Dougherty and Pfaltzgraff, Jr., *op.cit.*, hal. 470.

Mengingat bahwa para pembuat keputusan bertindak *"within a total perceived environment"* maka persepsi memperoleh tempat penting dalam teori pembuatan keputusan. Pemberian posisi penting terhadap persepsi ini sangat terkait dengan anggapan bahwa *"perceptions are guide actions."*²⁸ Pentingnya persepsi dalam mendasari tindakan tidak dipengaruhi oleh benar-salahnya persepsi sehingga *"regardless of wether perceptions are inaccurate, the actions we take are grounded in our perceptions."*²⁹ Untuk lebih jelasnya, ilustrasi bagan di bawah ini akan menjelaskan interaksi faktor faktor yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan luar negeri.

Bagan I.

Proses Pengambilan Keputusan Luar Negeri



(Sumber: Prospektif, Volume 4 No. 4, 1992)

Dari bagan di atas dapat dilihat bahwa ketiga faktor tersebut akan mempengaruhi dalam pengambilan kebijakan politik luar negeri suatu negara. Untuk itu penulis akan menerapkan ketiga faktor tersebut dalam menganalisa penarikan pasukan Spanyol dari kancah perang AS-Irak. Dalam hal ini, kebijakan politik luar negeri Spanyol didasarkan pada:

1. Kondisi politik dalam negeri.

Kondisi domestik memiliki pengaruh dalam menentukan *output* kebijakan luar negeri suatu negara, termasuk budaya dan sistem politik yang berjalan beserta variabel-variabel yang mempengaruhinya. Dalam kasus Spanyol, konteks situasi lokal yang mendasari sikap Spanyol adalah adanya perubahan pemerintahan pasca pemilu yang menggulingkan pemegang tampuk kekuasaan sebelumnya. Perubahan pemegang tampuk kekuasaan tersebut disinyalir sangat dipengaruhi oleh peristiwa kelabu yang terjadi beberapa hari sebelum pemilu.

Tanggal 11 Maret 2004 akan dikenang sebagai titik kelabu dalam sejarah Eropa. Sepuluh ledakan dahsyat beruntun di stasiun kereta api di Madrid menambahkan catatan sejarah bahwa aksi teror telah menimbulkan korban manusia dalam jumlah yang sangat besar. Yang tewas dalam tragedi Madrid tersebut mencapai angka 200 orang, sedangkan yang cidera mendekati angka 1.500 orang.³⁰ Hanya selang tiga hari setelah tragedi itu, Spanyol

menyelenggarakan pemilihan umum.³¹ Partai Perdana Menteri Jose Maria Aznar, Popular Party, terguling dari kekuasaannya. Dunia terkejut dan mengaitkan kekalahan Aznar dengan sikap pemerintahannya yang pro-Amerika dan pro-invasi ke Irak. Singkat kata, kekalahan partai Aznar merupakan bentuk "hukuman" yang dijatuhkan rakyat karena Aznar tak mau mendengarkan suara mereka (90 persen rakyat Spanyol menentang invasi ke Irak).

Dugaan ini semakin menguat ketika perdana menteri terpilih Jose Luis Rodriguez Zapatero dari Partai Sosialis pada saat itu mengumumkan akan menarik pasukan Spanyol dari Irak, kecuali bila kendali pengawasan pasukan pendudukan di Irak dialihkan ke tangan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui resolusi baru.³²

2. Kondisi ekonomi dan militer

Kepentingan ekonomi dan kondisi militer suatu negara sangat mempengaruhi lahirnya sebuah kebijakan luar negeri. Dalam kasus ini, penarikan pasukan oleh Spanyol dipengaruhi oleh motivasi Spanyol untuk melindungi kepentingannya. Sebagai anggota Uni Eropa, Spanyol sangat memperhatikan keberlangsungan ekonominya terhadap terlintasnya

stabilitas di kawasan Eropa. Sehingga keputusan Spanyol tersebut juga memiliki dimensi ekonomi.

Lagi pula, setelah delapan tahun berada di bawah kekuasaan PM Jose Maria Aznar, sudah cukup banyak kekecewaan rakyat yang diarahkan kepadanya, mulai dari soal invasi ke Irak sampai isu kebijakan ekonomi yang dinilai tak mengindahkan masyarakat miskin.³³ Sehingga pemerintahan Zapatero yang baru berupaya untuk merubah arah kebijakan tersebut dengan lebih melindungi dan mementingkan stabilitas dalam negeri ketimbang ikut-ikutan dalam aliansi internasional yang beresiko membahayakan stabilitas ekonomi dalam negeri.

Sebenarnya, keputusan PM Aznar berada di pihak Amerika pada waktu itu justru dikecam sebagai tindakan tidak populer, tetapi dia berani mengambil tindakan spekulatif tersebut karena yakin Spanyol berada dalam ancaman militer serta ingin memetik keuntungan ekonomi kelak jika Irak sudah terkuasai penuh oleh sekutu.³⁴

Ternyata waktu menunjukkan, sikap PM Aznar tersebut justru menjadi bumerang bagi Spanyol. Negara yang sepeninggal diktator Fransisco Franco itu cuma menghadapi separatis Basque, kini malah membuka front baru terhadap teroris dan keuntungan ekonomi yang diyakini Aznar ternyata

Dari perspektif militer, sebenarnya peran militer Spanyol tidak terlalu signifikan terhadap invasi ke Irak. Ikutnya Spanyol ke dalam aliansi tersebut lebih banyak dimotivasi oleh status hubungannya dengan AS sebagai sekutu. Secara militer, kontribusi Spanyol ke Irak sangatlah kecil. Tetapi, makna politiknya sangat besar.³⁶ Sehingga sangatlah wajar jika Spanyol memutuskan untuk menarik kembali pasukannya dari Irak demi menghindari resiko yang ternyata lebih besar dari modal yang dikeluarkan melalui peranannya dalam invasi ke Irak.

Selain itu perspektif militer-keamanan Spanyol juga bergeser untuk lebih menggalang aliansi di tingkat regional demi mengamankan wilayah Eropa. Bagi Eropa, perubahan itu juga telah memunculkan tantangan baru. Kebijakan luar negeri PM Spanyol Jose Luis Zapatero-yang akan memprioritaskan "keunggulan Uni Eropa" dan menempatkan hubungan dengan AS dalam "dimensi baru"-dengan sendirinya akan melemahkan kekuatan "Eropa baru" yang tergalang sebelum invasi ke Irak. Namun, di sisi lain, hal ini bisa menjembatani perbedaan internal di antara sesama anggota Uni Eropa. Hanya kurang dari sepekan, Uni Eropa secara aklamasi berhasil menyepakati paket rencana aksi antiterorisme, yang isinya antara lain

menetapkan koordinator penanganan kontraterorisme dan disepakatinya

klausul solidaritas *all-for-one support* (bila satu negara diserang, maka semua anggota wajib membantu).³⁷

3. Konteks internasional

Posisi khusus suatu negara dalam hubungannya dengan situasi internasional kontemporer sangat mempengaruhi atas sikap apa yang diwujudkan sebuah negara atas situasi yang terjadi. Pada saat itu, sebelum AS melancarkan ke Irak, angin terorisme internasional telah begitu kencang menerpa banyak negara di berbagai belahan dunia. Pasca invasi, terorisme internasional ternyata telah sampai di wilayah Eropa. Serangan bom di Madrid, yang menewaskan sedikitnya 190 orang dan melukai lebih dari 1.500 lainnya, menjadi isyarat nyata bahwa terorisme telah berada di pekarangan Eropa.³⁸

Angin terorisme internasional tersebut ternyata menimbulkan opini global atas persepsi terhadap terorisme yang menjalar dan berkembang di sejumlah negara. Dalam jajak pendapat yang dilakukan AP-Ipsos (19/3), dua pertiga penduduk Jepang menganggap Perang Irak telah meningkatkan ancaman terorisme di dunia. Hasil ini konsisten dengan hasil jajak pendapat sebelumnya (1/3) di mana mayoritas penduduk di lima negara Eropa (Jerman

Jerman, Perancis, Italia, Spanyol), Meksiko, serta Kanada menganggap Perang Irak telah meningkatkan ancaman terorisme.³⁹

Situasi internasional tersebut sangat berdampak besar terhadap perubahan sikap Spanyol terhadap invasi AS ke Irak dengan menarik kembali pasukannya. Maka, tuduhan bahwa Spanyol "tunduk" terhadap ancaman teroris mengembus kencang dari seberang Atlantik. Meskipun pasukan Spanyol hanya 1.300 orang di Irak (bandingkan dengan pasukan AS yang hampir 150.000 orang, sehingga penarikan pasukan tersebut secara teknis tak akan berpengaruh terhadap operasi keamanan di sana), secara "simbolis" ini merupakan pukulan telak bagi AS.⁴⁰

D. Hipotesa

Berdasarkan uraian di atas maka kebijakan Spanyol untuk menarik pasukannya dari kancah perang AS-Irak disebabkan oleh faktor kondisi politik dalam negeri Spanyol.

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan perspektif yang lebih dalam atas kebijakan Spanyol terhadap sekutunya, Amerika Serikat. Selain itu, penelitian ini juga dilakukan untuk mengetahui sejauh mana terjadi perubahan

³⁹ *Kompas*, 20 Maret 2004

aliansi sekutu Eropa dan AS yang terpecah akibat ancaman terorisme yang semakin marak di wilayah tersebut.

F. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini dibatasi sejak dimulainya invasi AS ke Irak pada 20 Maret 2003 hingga pemilu Spanyol dilaksanakan pada 11 Maret 2004. Namun tidak menutup kemungkinan digunakannya data-data selain waktu tersebut sebagai dukungan penjelasan.

G. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan teknik studi literatur yang relevan dengan topik permasalahan yang diteliti. Adapun referensi yang digunakan berupa buku, berita dan artikel dalam surat kabar, artikel dalam majalah dan jurnal, serta data internet

Pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka yang diperoleh dari sumber-sumber seperti buku, majalah, jurnal, kliping, koran dan dari sumber-sumber lainnya, termasuk pengambilan data melalui *down load* internet, yang dianggap relevan. Data tersebut diolah dan dianalisis dengan teknik analisis data

H. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bab pengantar yang berisi Alasan Pemilihan Judul, Tujuan Penelitian, Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Kerangka Dasar Pemikiran, Hipotesa, Metodologi Penulisan, Jangkauan Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II POLITIK DAN PEMERINTAHAN SPANYOL

Bab ini akan membahas tentang sejarah Spanyol yang meliputi asal-usul keberadaannya di Eropa serta kondisi dalam negeri Spanyol yang meliputi sistem politik dan pemerintahan serta sistem pemilu yang berlaku.

BAB III HUBUNGAN AS-SPANYOL

Bab ini akan membahas tentang dinamika hubungan AS-Spanyol serta keterlibatan Spanyol dalam Perang Irak.

BAB IV FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENARIKAN PASUKAN SPANYOL DARI PERANG AS-IRAK

Bab ini akan menjelaskan mengenai kondisi politik dalam negeri Spanyol yang menjadi dasar pengaruh atas penarikan pasukan Spanyol

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari bab-bab sebelumnya