

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Skripsi ini dibuat untuk mengkaji perbedaan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Iran di era Obama dan era Trump. Hubungan Iran dan Amerika Serikat sebelum terjadinya revolusi Islam di Iran pada tahun 1979 memiliki hubungan yang sangat dekat dan erat terutama pada waktu Iran dipimpin oleh Shah Mohammad Reza Pahlevi. Bahkan saat negara-negara timur tengah melakukan embargo minyak kepada Amerika Serikat, AS tetap memasok minyak dari Iran (Kompas.com, Menurut Akar Konflik Iran-Amerika Serikat, Sejak Kapan Perseteruan Dimulai?, 2020). Selain dalam ekspor minyak, AS juga membantu Iran dalam program pengembangan nuklir pada tahun 1957 dibawah pemerintahan President Dwight D. Eisenhower melalui program nuklir yang bernama Atoms for Peace programme. Atoms for Peace programme ini merupakan program yang bertujuan untuk keperluan energi sipil, ekonomi maupun militer Iran (Alam, 2011). Amerika Serikat juga sangat intens memberikan bantuan kepada Iran di masa Reza Pahlevi seperti memberi bantuan dalam bidang ekonomi maupun militer. Di bidang ekonomi sejak tahun 1952 terhitung pinjaman atau pemberian bantuan yang diberikan Amerika Serikat kepada Iran diangka sekitar 631 juta Dollar Amerika. Sedangkan untuk bantuan Militer, Amerika Serikat sangat membantu Iran dimana Amerika Serikat mengirim penasihat Militer ke Iran dan hal tersebut disambut baik oleh Shah Reza Pahlevi. Total nilai yang diberikan Amerika Serikat untuk bantuan kepada Iran yaitu sebesar 504 juta Dollar Amerika.

Kedekatan yang sangat erat antara kedua negara tersebut berakhir yang ditandai dengan timbulnya Revolusi Islam yang terjadi pada tahun 1979 di Iran. Revolusi Islam ini merupakan berakhirnya kepemimpinan Shah Reza Pahlevi yang mana akan digantikan oleh seorang Ulama bernama

Ayatollah Khomeini (Azizul, 2012). Kepemimpinan Shah Reza Pahlevi berakhir dengan di delegitimasi kepemimpinan Shah Reza Pahlevi oleh masyarakat Iran pada tahun 1979. Penyebab berakhirnya kepemimpinan Shah Reza Pahlevi ialah westernisasi dan faktor ekonomi (Mikail, 2013). Westernisasi yang dilakukan oleh Reza Pahlevi pada kenyataannya malah membuat masalah pada pemerataannya. Dalam realitas kehidupan masyarakat Iran di saat itu westernisasi membuat kesenjangan dimana banyak pabrik besar yang berasal dari luar negeri dibangun di Iran dan disaat yang sama pula banyak masyarakat Iran yang masih dalam keadaan yang miskin (Azizul, 2012). Perempuan-perempuan di Iran juga dilarang memakai jilbab jika berada di sekolah dan juga ada peraturan bahwa kaum laki-laki harus memakai seragam seperti orang-orang eropa. Westernisasi yang dilakukan oleh Shah Reza Pahlevi ini membuat masyarakat Iran marah karena mengabaikan nilai-nilai agama dan lebih membuat kebijakan-kebijakan yang sekuler. Ditambah dengan tindakan-tindakan represif yang dilakukan oleh rezim ini serta sikap yang diambil oleh Reza Pahlevi yang sangat menuruti Amerika Serikat. Eskalasi kemarahan dari masyarakat Iran ditandai dengan naiknya harga minyak, inflasi ekonomi dan juga buruknya pemerataan pertumbuhan ekonomi masyarakat Iran.

Demonstrasi terhadap Shah Reza Pahlevi dilakukan oleh masyarakat Iran dimulai pada Oktober 1977 yang dimana berubah menjadi perlawanan yang dilakukan oleh masyarakat Iran. Dalam hal ini kaum ulama juga melakukan perlawanan terhadap rezim Shah Reza Pahlevi dikarenakan sekulerisme dan westernisasi yang dikembangkan oleh Reza Pahlevi. Westernisasi yang dianggap dapat melunturkan nilai-nilai keagamaan itu merupakan salah satu alasan ulama melakukan perlawanan terhadap rezim Shah Reza dan juga membuat Ulama tidak dihargai sama sekali. Puncak dari aksi melawan rezim Shah Reza Pahlevi ialah pada bulan Agustus-Desember 1978 yang mana masyarakat Iran melakukan aksi demonstrasi dan juga melakukan pemogokan besar-besaran yang mengakibatkan ekonomi maupun politik Iran lumpuh.

Demonstrasi besar-besaran yang dilakukan oleh masyarakat Iran membuat Reza Pahlevi kabur dari Iran menuju ke mesir pada januari 1979. Pada tanggal 1 Februari 1979 yang sebelumnya Ayatollah Khomeini yang diasingkan ke Paris kembali ke Iran dan disambut bahagia oleh jutaan masyarakat Iran. Selanjutnya pada tanggal 1 April 1979 Iran yang sebelumnya adalah negara monarki berubah menjadi negara Republik Islam yang mana disetujui oleh kebanyakan dari masyarakat Iran dengan melakukan Referendum Nasional (Mikail, 2013).

Pada saat yang hampir bersamaan dengan revolusi Islam Iran, yaitu pada tanggal 14 Februari 1979 kedutaan besar Amerika Serikat diserang oleh demonstran Iran yang tidak senang dengan keberadaan Amerika Serikat yang menginterveni Iran. Hal tersebut tentu membuat Amerika Serikat dibawah kepemimpinan Jimmy Charter merasa bahaya untuk keamanan masyarakat Amerika Serikat di kedutaan besar tersebut. Hal tersebut bisa dilihat pasca kejadian penyerangan dan pendudukan tersebut staff kedutaan Amerika Serikat di Kedutaan Besar Amerika Serikat di Iran dikurangi yang mana awalnya berjumlah 1400 orang menjadi hanya 70 staff saja. Ketegangan ini sempat menurun semenjak pemerintah Iran menguatkan penjagaan di area kedutaan. Kejadian penyerangan bahkan penculikan yang dilakukan oleh kelompok orang yang diperkirakan berjumlah 3000 orang, bahkan beberapa orang diantaranya bersenjata (Britannica T. E., 2020). Di penyerangan tersebut kelompok orang tersebut menculik para diplomat yang ada di kedutaan besar Amerika Serikat itu (Azizul, 2012). Penyerangan tersebut disebabkan karena Pemerintahan Amerika Serikat mengizinkan Shah Reza Pahlevi untuk berkunjung ke Amerika Serikat dengan tujuan pengobatan. Hal tersebut tentu memicu kemarahan orang-orang yang ada di Iran (Britannica T. E., 2020). Dalam hal ini presiden Jimmy Charter memutuskan hubungan diplomatik Amerika Serikat dengan Iran sebagai bentuk reaksi terhadap penyerangan terhadap kedutaan besar di Iran (Azizul, 2012).

Pasca revolusi dan kejadian penyerangan dan penculikan di Iran hubungan Amerika Serikat dan Iran sangatlah tidak harmonis berbagai sanksi diterapkan oleh Amerika Serikat terhadap Iran, seperti embargo yang dilakukan Amerika Serikat dan juga negara-negara sekutu AS (Jogja, 2020). Embargo minyak yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan sahabatnya itu dilakukan dengan alasan karena Iran melakukan pelanggaran terhadap kesepakatan terkait penggunaan ataupun pengembangan senjata nuklir. Dalam kesepakatan yang bernama Nuclear Non-proliferation Treaty yang intinya adalah menyebutkan bahwa penggunaan nuklir itu diperbolehkan namun dengan tujuan atau kepentingan yang berifat positif seperti pengembangan energi listrik di sebuah negara. Dalam hal ini Iran di asumsikan telah melakukan pelanggaran terhadap perjanjian tersebut yang akhirnya dilakukan embargo minyak oleh AS dan negara sahabatnya. Hal yang dilakukan oleh Amerika dan sekutunya tentu membuat ekonomi Iran melemah. (Nailufar, 2020). Pada masa presiden Bill Clinton Amerika Serikat juga sangat bermusuhan dengan Iran dimana pada tahun 2000 sang Presiden mengesahkan Undang-Undang yang mana Undang-Undang itu berisi bahwa siapapun atau negara apapun yang membantu program nuklir Iran akan diberikan sanksi embargo yang sama seperti embargo kepada Iran.

Namun meskipun hubungan Iran-AS sangatlah tidak harmonis pasca revolusi 1979, ternyata AS sempat bertindak halus bahkan bekerja sama dalam hal yang membantu negara Iran. Hal tersebut terjadi pada masa Presiden Obama yang mana dapat dilihat dari tindakan dan kebijakan yang dilakukan oleh Amerika Serikat pada saat kepemimpinan Barack Obama. Pada tahun 2009 tepatnya pada tanggal 19 Maret di tahun tersebut, Presiden Barack Obama mengucapkan tahun baru kepada warga Iran. Ucapan tersebut dilakukan Obama yang menggunakan media youtube sebagai penyampai pesan ucapan tahun baru tersebut. Pada tahun 2013 hubungan Iran-AS makin cenderung makin membaik ketika Iran dalam kepemimpinan Presiden baru yaitu presiden Hassan Rouhani. Hal itu terbukti

dengan diadakannya percakapan tingkat tinggi yang telah lama tidak terjadi sebelumnya dan terjadi ketika Presiden Barack Obama memimpin dengan menggunakan telepon. Percakapan tersebut merupakan percakapan pertama diantara kedua presiden dua negara tersebut dalam 30 tahun lebih (Debora, 2020).

Kemudian hubungan kedua negara menemukan titik efektifitas dalam hubungan kedua negara tersebut. Dimana hal itu ditandai dengan diadakannya perjanjian terkait program nuklir yaitu Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). JCPOA ini merupakan perjanjian yang dicapai oleh Iran dengan negara P5+1 pada tanggal 14 Juli 2015. Dalam perjanjian tersebut intinya adalah tentang pengurangan program senjata nuklir yang dilakukan oleh Iran dan juga pengurangan sanksi yang sebelumnya dilakukan oleh Amerika Serikat dan sekutunya. Tentu kesepakatan tersebut merupakan hal yang positif dalam aspek keamanan dunia (Association, 2018).

Hubungan yang harmonis tersebut tidaklah bertahan lama pasca turunnya president Barack Obama dari kursi kepemimpinan Amerika Serikat. Hubungan AS-Iran memanas kembali ketika kepemimpinan Amerika Serikat berada dibawah Presiden Donald Trump. Hal tersebut dapat dilihat dari serangan yang dilakukan oleh Amerika Serikat terhadap Jendral Qasem Soleimani yang menyebabkan kematian jenderal tersebut. Serangan yang dilakukan oleh AS tersebut menggunakan serangan udara yaitu menggunakan teknologi drone. Pembunuhan yang dilakukan oleh Amerika Serikat sendiri yang dipimpin oleh Donald Trump tersebut dilakukan dengan alasan yang dikatakan oleh Donald Trump sendiri ialah bahwa jenderal Soleimani merupakan orang yang memiliki tanggung jawab dalam tewasnya puluhan bahkan ratusan tentara Amerika Serikat (BBC, BBC NEWS INDONESIA, 2020).

Selain pembunuhan tersebut kebijakan konfrontatif yang dilakukan oleh Donald Trump ialah dimana beliau menerapkan kebijakan Travel Ban. Travel Ban ini merupakan

sebuah kebijakan luar negeri dikhususkan untuk negara-negara yang ditentukan untuk tidak berkunjung atau masuk ke negara yang membuat kebijakan tersebut. Donald Trump membuat kebijakan tersebut kepada 6 negara yang mana negara-negara tersebut merupakan negara berpenduduk muslim. Salah satu negara yang masuk dalam list tersebut ialah negara yang telah bermusuhan lama dengan AS yaitu negara Iran (BBC, Trump Travel Ban : What does this ruling mean?, 2018).

Meskipun adanya progres yang baik antara Amerika Serikat dan Iran di era Obama yang mana yaitu terbentuknya sebuah perjanjian yang sama sama menguntungkan, Donald Trump memilih untuk cabut AS dari perjanjian tersebut karena dianggap Donald Trump perjanjian tersebut memalukan martabat Amerika Serikat. Hal tersebut akhirnya dilakukan oleh Donald Trump dalam pidatonya di Gedung Putih, Amerika Serikat (Beauchamp, 2018).

B. RUMUSAN MASALAH

Mengapa hubungan AS dengan Iran cenderung damai di era Obama namun bermusuhan di era Trump?

C. KERANGKA TEORI

Dalam membantu penulis dalam menganalisa topik, atau isu yang ada dalam skripsi ini, penulis menggunakan 2 teori yaitu Teori Persepsi dan Teori Model politik birokratik.

a) Teori Persepsi

Teori persepsi merupakan sebuah teori yang dapat menjelaskan bagaimana kebijakan suatu negara itu dapat terbentuk. Teori ini menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri tersebut dapat terbentuk dari persepsi suatu individu terhadap suatu isu ataupun fenomena. Seperti yang dijelaskan oleh Mochtar Mas'ood dalam buku yang ia tulis bahwa persepsi yang dimiliki oleh individu ini dipengaruhi dari proses psikologik yang akhirnya dapat membentuk kepribadian individu tersebut. Maka dari itu dijelaskan oleh beliau bahwa proses tersebut

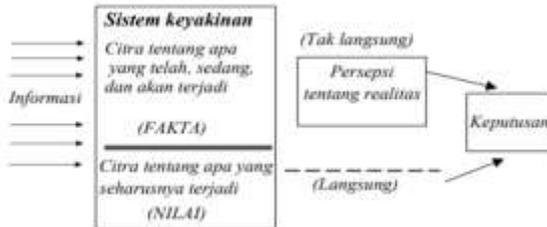
mampu mempengaruhi perilaku perilaku dari individu tersebut (Mas'ood, 1998).

Teori persepsi ini pula dijelaskan oleh seseorang ilmuwan hubungan Internasional yaitu Holsti di dalam bukunya. Menurut beliau ada 3 hal yang memanglah dapat berpengaruh dalam pengambilan suatu kebijakan luar negeri suatu negara. 3 hal tersebut ialah Nilai, Keyakinan dan Pengetahuan. Menurut beliau pada dasarnya bahwa 3 hal ini dapat mempengaruhi seseorang pengambil keputusan dalam bagaimana keputusan atau kebijakan itu akan dibentuk (Holsti, 1988). 3 hal ini merupakan adalah bagian-bagian utama dalam persepsi itu sendiri. Walter Jones menjelaskan bahwa komponen-komponen utama dalam persepsi itu sendiri ada Nilai, Keyakinan dan Pengetahuan.

Jones menganggap bahwa Nilai adalah preferensi terhadap pernyataan suatu realitas dengan realitas lainnya. Nilai dianggap merupakan sebuah hal yang memberikan harga relatif terhadap suatu hal. Nilai ini lebih meengacu kepada sebuah hal itu harusnya seperti apa bukan dengan fakta yang ada pada suatu hal tersebut. Keyakinan adalah suatu pembenaran terhadap nilai yang ada dalam individu tersebut. Pengetahuan sendiri merupakan suatu data atau informasi yang diterima dari lingkungan atau dari eksternal. Ketiga komponen ini akhirnya berkaitan satu sama lain dan melahirkan sebuah konsep yaitu yang dinamakan persepsi.

Gambar 1.1

Skema Hubungan dan Persepsi



Oleh Holsti dalam Mochtar Mas'ood, Studi Hubungan Tingkat Analisis dan Teorisasi

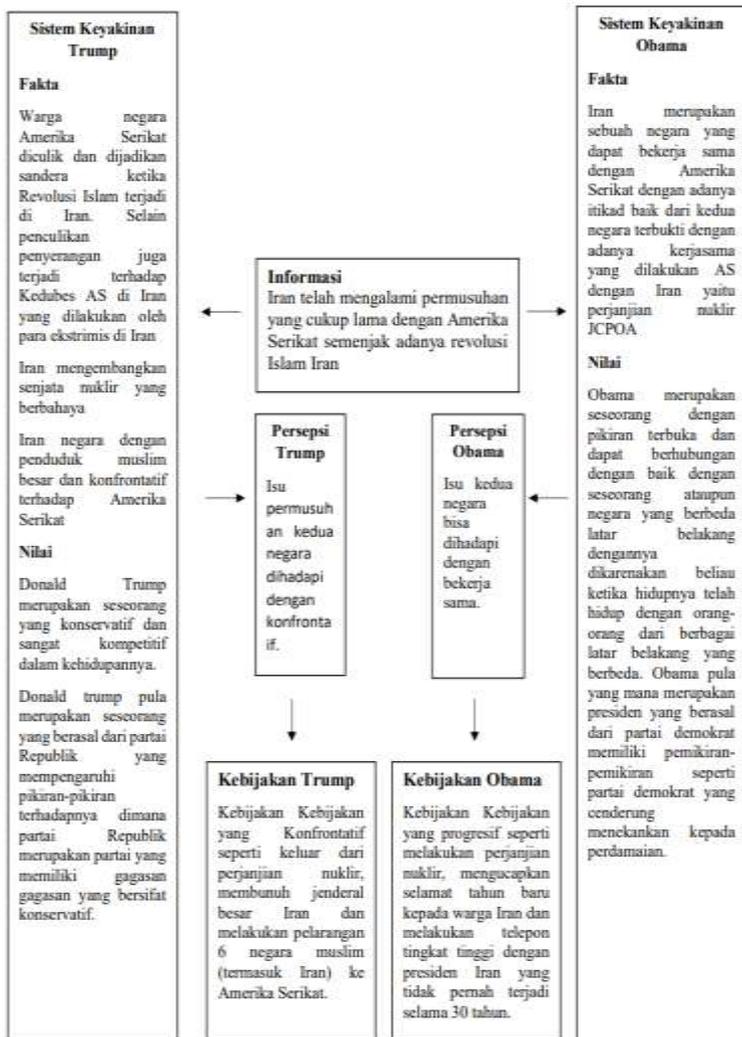
Pada akhirnya 3 hal ini atau persepsi itu sendiri merupakan sesuatu hal yang dapat mempengaruhi aktor pembuat keputusan dalam membuat suatu kebijakan. Terbentuknya suatu kebijakan atau keputusan itu sendiri bergantung pada pandangan aktor terhadap situasi dan kondisi. Pandangan aktor pembuat keputusan tersebut dipengaruhi oleh citra dan nilai yang dimiliki oleh sang pembuat keputusan tersebut. Maka dari itu, sebuah tindakan yang didasarkan persepsi ini sangat tergantung dari citra dan keyakinan yang dianut aktor pembuat keputusan tersebut. Pengaruh persepsi yang terbentuk dalam aktor pembuat keputusan dipengaruhi oleh faktor-faktor yang kurang lebih seperti 3 hal komponen utama yaitu Ideologi, kepribadian, lingkungan pendidikan, pengalaman masa lampau, status sosial, potensi kerugian dan keuntungan, serta keadaan emosional dalam diri seseorang (Jones, 1992).

Dalam gambar 1.1 di atas, kita dapat melihat bahwa terdapat tahapan-tahapan yang menunjukkan adanya pengaruh persepsi dari aktor pembuat keputusan dalam membuat sebuah keputusan atau sebuah kebijakan. Untuk tahapan pertama dalam gambar di atas adalah adanya suatu isu dari luar yang masuk ke dalam pikiran seseorang atau aktor pembuat keputusan. Setelah isu tersebut masuk dilanjutkan dengan adanya tahapan dimana aktor berupaya untuk mempersepsikan citra tersebut. Di

tahapan ini seseorang atau aktor tersebut menilai isu berdasarkan citra atau persepsi yang ada pada dalam diri mereka. Setelah tahapan tahapan diatas ada tahapan terakhir dimana adanya penafsiran dari seseorang atau aktor tersebut dan menghasilkan sebuah kebijakan yang dihasilkan dari persepsi yang mereka miliki dari isu tersebut (Starr, 1996).

Dalam konteks Hubungan Amerika Serikat dan Iran ini yang mana tentunya setiap pengambilan keputusan yang diambil oleh presiden Obama dan presiden Trump dipengaruhi oleh persepsi yang ada dalam diri kedua presiden tersebut. Kedua presiden tersebut merupakan dua presiden yang tentu memiliki latar belakang Nilai, Keyakinan dan Pengetahuan yang berbeda dalam memandang isu hubungan Amerika Serikat dengan Iran. Pada akhirnya perbedaan persepsi tersebut menunjukkan adanya perbedaan kebijakan luar negeri yang dikeluarkan atau dibentuk oleh kedua presiden. Obama yang memiliki latar belakang yang dekat dengan orang-orang multikultural sudah terbiasa berhubungan dengan orang-orang ataupun negara yang memiliki identitas yang berbeda pula. Iran dimana merupakan negara muslim yang memiliki perbedaan identitas dengan Amerika Serikat dapat menjalani hubungan yang produktif ketika Obama memimpin negara AS. Berbeda halnya dengan Donald Trump yang memiliki latar belakang seseorang yang konservatif dan diskriminatif terhadap muslim, yang menyebabkan kebijakan-kebijakan luar negeri AS terhadap Iran itu lebih konfrontatif dan diskriminatif.

Gambar 1.2
Persepsi Obama dan Trump



b) Teori Model politik birokratik

Model politik birokratik merupakan sebuah teori yang dipelopori oleh Graham Allison dan Philip Zelikow. Teori Model politik birokratik ini pada dasarnya ialah menjelaskan tentang bagaimana kebijakan luar negeri itu dapat terwujud. Teori ini beranggapan bahwa kebijakan luar negeri itu diperoleh dari sekelompok kecil orang-orang yang berada di posisi yang tinggi di dalam sebuah pemerintahan (Durbin).

Teori Model Birokrasi Politik ini memandang bahwa sikap dan pandangan dari seseorang terhadap suatu isu itu dipengaruhi oleh jabatan profesionalnya. Jabatan Profesional yang terdapat pada seseorang itu biasanya akan menuntut seseorang untuk mempertahankan, memperluas kekuasaan suatu institusi atau organisasi yang ia tempati. Selain dari kepentingan organisasi itu sendiri pandangan orang dalam melihat sebuah isu ialah kepentingan individu, domestik dan juga nasional (Sari, D, & Syawfi, 2013).

Allison dan Zelikow menjelaskan bahwa dengan adanya beragam pandangan dan latar belakang yang membentuk orang-orang yang membuat keputusan, maka dari itu perdebatan dan aliansi yang terbentuk terkait kepentingan di setiap pihak yang membuat keputusan terjadi. Setiap pihak akan berusaha untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing dengan latar belakang mereka dan membentuk aliansi jika ada kesamaan kepentingan. Maka dari itu kesepakatan dalam pembuatan kebijakan sangat susah untuk disepakati karena banyaknya perdebatan dan perbedaan (Sari, D, & Syawfi, 2013).

Pengaruh seseorang terhadap sebuah hasil akhir itu sendiri dipengaruhi oleh dua faktor. Faktor pertama adalah struktur, yaitu pengaruh atau power yang melekat pada posisi profesionalnya, seperti otoritas, kewajiban, status, dukungan masyarakat, dukungan dari politisi, atau institusi, kontrol atas sumber daya, keahlian dan kontrol atas informasi memungkinkan menentukan arah pendefinisian suatu agenda dan masalah, saran-saran, kontrol atas informasi. Faktor kedua

adalah individu. Maksud dari faktor individu adalah kemauan seseorang menggunakan pengaruh dalam proses, dan persepsi orang lain terhadap pengaruh yang dimilikinya (Sari, D, & Syawfi, 2013).

Perbedaan seseorang yang mengambil keputusan dan pengaruh dari faktor-faktor pendukung terhadap seseorang yang mengambil keputusan dalam Hubungan AS dengan Iran membuat hasil dari pengambilan keputusan itu pula berbeda. Amerika Serikat pada era Obama memiliki itikad baik untuk membangun kerjasama dengan Iran, berubah drastis ketika Donald Trump memimpin dan membuat kebijakan keluar dari kerjasama Amerika Serikat dengan Iran.

D. HIPOTESA

Hubungan Amerika Serikat dan Iran di era kedua presiden memiliki kebijakan luar negeri yang pada era Barack Obama bersifat kooperatif sedangkan di era Donald Trump bersifat konfrontatif yang mana hal tersebut dipengaruhi oleh 2 faktor:

1. Latar belakang Obama yang lebih dekat dengan muslim dan memiliki gagasan perdamaian membuat kebijakan luar negeri Obama bersifat progresif dengan Iran sedangkan Donald Trump ialah seseorang yang konservatif dan memiliki gagasan anti muslim membuat kebijakan luar negeri Trump bersifat Konfrontatif dengan Iran.

2. Partai Demokrat yang memiliki gagasan perdamaian dan lebih memilih melalui kerjasama dengan Iran dalam merumuskan kebijakan luar negeri presiden Barack Obama sedangkan partai Republik memiliki gagasan konservatif yang menyebabkan representasi partai Republik lebih keras terhadap muslim terutama Iran dan lebih memilih pendekatan yang lebih keras dalam mendukung Donald Trump dalam mengeluarkan kebijakan luar negeri.

E. METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif. Dalam mengkaji penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data kajian pustaka (library research) yang sumbernya ialah berasal dari jurnal ilmiah, buku-buku, situs internet serta sumber lain yang dikira relevan bagi masalah dalam penelitian ini. Untuk jenis data yang dipakai dalam penelitian ini adalah data sekunder, karena semua data yang diambil berasal dari sumber tertulis. Diakhir penelitian, penulis akan menyajikan data secara apa adanya secara deskriptif.

F. JANGKAUAN PENELITIAN

Untuk membatasi penulisan supaya tidak melebar dari pembahasan dan fokus terhadap hasil kebijakan yang berbeda dari era Barack Obama dan Donald Trump, penulis membatasi pembahasan dalam penelitian ini dari tahun 2009 ketika presiden Barack Obama mengucapkan tahun baru kepada warga Iran sampai waktu pembunuhan yang dilakukan Amerika Serikat terhadap Jenderal Soleimani di tahun 2020.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I terdiri dari pendahuluan, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesa, metode penelitian, jangkauan penelitian, sistematika penulisan.

BAB II membahas tentang latar belakang dari seorang Presiden Barack Obama

BAB III membahas tentang latar belakang dari seorang Presiden Donald Trump

BAB IV penyebab adanya perbedaan kebijakan luar negeri yang dibuat oleh presiden Obama dan presiden Trump dalam hubungan Amerika Serikat dan Iran.

BAB V merupakan penutup dan kesimpulan dari penelitian ini.