

## **BAB III**

### **POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT**

Pada Bab III ini di jelaskan tentang politik luar negeri Amerika Serikat secara global dan pengambilan kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada masa pemerintahan Bush dan Obama dan faktor yang mempengaruhi arah kebijakan luar negeri Amerika Serikat.

#### **A. Politik Global Amerika Serikat**

Sejak memperoleh kemerdekaan dari Republik Inggris Raya, Amerika Serikat memfokuskan pada pembenahan dalam negeri yang mengutamakan keselamatan dan perlindungan bagi warga negaranya. Pemerintahan Presiden Amerika Serikat pertama yaitu George Washington (1789-1797) masih bersifat netral dan tidak berlatar belakang partai politik apapun. Era pemerintahan Presiden James Monroe (1817-1825), ialah saat dimana keinginan Amerika Serikat untuk melakukan ekspansi berawal. Monroe berkeinginan untuk menjadikan Amerika Serikat negara yang mapan, kuat, mandiri dan dapat diperhitungkan oleh negara-negara lainnya dengan menggunakan doktrin Monroe. Oleh sebab itu, dimulailah ekspansi Amerika Serikat yang pertama dengan mengincar wilayah Amerika Latin politik kapitalisme Amerika Serikat juga mulai dijalankan melalui tujuan ekspansinya ke Amerika Latin untuk membuka akses pasar.

Politik *ekspansionis* ini terus berlangsung hingga memasuki era sebelum Perang Dunia I. Tahun 1916, Amerika Serikat mulai menunjukkan perilaku yang agresif sebagai bentuk kecaman akibat ditenggelamkannya kapal-kapal dagang Amerika Serikat oleh Jerman. Amerika Serikat resmi terjun ke dalam panggung perang dengan secara langsung menyatakan perang terhadap Jerman. Muncul sebagai salah satu kekuatan yang bertahan setelah berakhirnya Perang Dunia I, Amerika Serikat dibawah Woodrow Wilson (1913-1921) menghendaki terciptanya perdamaian antar negara-negara di Eropa dengan memelopori terbentuknya *League of Nations* atau Liga Bangsa-Bangsa (LBB) dan mempromosikan nilai-nilai liberal ke seluruh dunia. Akan tetapi, nilai-nilai liberalisme yang berusaha di promosikan Wilson ini gagal mengatur perilaku dunia yang ditandai dengan pecahnya Perang Dunia ke-II yang berdampak pada bubarnya LBB (Hendarjit, 2010)

Menjelang akhir Perang Dunia ke-II tersebut, Amerika Serikat menjadi satu-satunya kekuatan dari sekutu yang tidak hancur terkena dampak perang. Baik secara fisik maupun ekonomi, Amerika Serikat tetap stabil. Satu-satunya kerusakan fisik yang dialami Amerika Serikat adalah di *Pearl Harbour* akibat serangan dari Jepang. Dengan demikian, Amerika Serikat menjadi kekuatan dominan yang kembali menyebarkan nilai-nilai liberal dalam kerjasama multilateral. Amerika Serikat menjadi pelopor terbentuknya PBB dan badan-badan internasional. Ditengah sistem perekonomian kapitalis yang dijalankan Amerika Serikat, Uni Soviet (yang kemudian saat ini menjadi Rusia), muncul sebagai kekuatan tandingan dengan ideologi yang

berseberangan. Hal ini menjadikan Amerika Serikat dan Soviet terjun ke dalam Perang Dingin yang saling memperebutkan kawasan pengaruh. Amerika Serikat dengan paham liberal-kapitalis nya, sedangkan Soviet dengan ideologi komunis. Sepanjang pertengahan abad ke-20.Keinginan Amerika Serikat untuk mencitakan tatanan dunia yang kooperatif. Ditengah sistem perekonomian kapitalis yang dijalankan Amerika Serikat, Uni Soviet (yang kemudian saat ini menjadi Rusia), muncul sebagai kekuatan tandingan dengan ideologi yang berseberangan. Hal ini menjadikan Amerika Serikat dan Soviet terjun ke dalam Perang Dingin yang saling memperebutkan kawasan pengaruh. Amerika Serikat dengan paham liberal-kapitalis nya, sedangkan Soviet dengan ideologi komunis.

Setelah perang dingin berakhir, yang ditandai dengan runtuhnya Uni Soviet di tahun 1991, Kebijakan Amerika Serikat mulai mengikutsertakan isu-isu lain dan tidak terbatas kemenangan ideologi liberal, Runtuhnya Uni Soviet ini menjadi momentum bagi Amerika Serikat untuk menjadi negara adidaya, hal ini selain dikarenakan tidak ada kekuatan lain yang mengimbangi kekuatan Amerika Serikat, kemampuan ekonomi dan militer Amerika Serikat juga mengalami perkembangan yang pesat. Sehingga, di kalangan kaum-kaum liberal, terdapat beberapa kalangan dalam pemerintahan Amerika Serikat yang meyakini bahwa Amerika Serikat adalah kekuatan yang tepat untuk menjadi pusat kontrol dunia. Kalangan ini juga tetap melihat situasi perpolitikan dunia merupakan sebuah persaingan militer untuk menentukan negara yang terdominan (Anwar, 2003). Kalangan-kalangan ini dikenal

dengan kaum Neokonservatif, karena sangat menjunjung tinggi nilai-nilai konservatisme Amerika Serikat.

Misi utama pihak neokonservatif ialah mempertahankan kondisi unipolar yaitu kondisi Amerika Serikat menjadi satu-satunya hegemon dunia. Pihak-pihak neokonservatif ini menjadi kunci penting dalam pembentukan kebijakan luar negeri Amerika Serikat dan mengarahkannya kepada kebijakan yang bersifat *uniteralis* atau sepihak, dengan anggapan bahwa segala tindakan yang diambil oleh Amerika Serikat dalam percaturan dunia global tidak perlu membutuhkan persetujuan negara lain. Dalam pandangan neokonservatif, perdamaian dapat dicapai apabila Amerika Serikat memiliki kekuatan dalam memimpin sebuah rezim, sehingga dapat mengendalikan rezim yang dianggap dapat mengancam keamanan nasional.

Kedua ideologi Liberal dan Neokonservatif ini yang menjadi corak dominan dalam pemerintahan Amerika Serikat, dan masing-masing menempati posisinya dalam 2 partai politik Amerika Serikat, dimana kaum Liberal menduduki Partai Demokrat, dan kaum Neokonservatif menempati Partai Republik. Kedua partai baik Republik maupun Demokrat ini telah mendominasi. Partai Republik menempatkan dirinya sebagai sayap kanan dan mendukung konsep konservatisme. Hal ini disebabkan oleh arah dari kebijakan mereka yang cenderung uniteralisme sementara itu pihak neokonservatif dalam partai republik di sebut Hawkish. Partai demokrat secara umum menempatkan dirinya sebagai sayap kiri dan mendukung prinsip liberalism sehingga dikenal sebagai Dove. Hal ini dikarenakan kebijakan-kebijakan yang

diambil oleh kaum liberal yang menduduki pemerintahan Amerika Serikat mengedepankan upaya kerjasama, multilateralisme, dengan menggunakan *soft diplomacy*. Namun, dalam partai demokrat sendiri, terpecah menjadi liberal kiri, dan liberal kanan. Dove adalah sebutan untuk kaum liberal kiri, sedangkan kaum-kaum liberal kanan ini dikenal dengan istilah *Liberal Hawks*, karena mendukung kebijakan-kebijakan intervensionis para Hawkish.

Amerika Serikat dengan negara-negara barat dan kepemimpinannya dalam NATO, NPT hingga keanggotaan tetapnya dalam Dewan Keamanan PBB menempatkan Amerika Serikat sebagai *the Unipolar Power*. Kekuatan ini yang menjadikan dominasi Amerika Serikat begitu besar dalam pembuatan keputusan khususnya yang berkaitan dengan agenda keamanan global. Isu nuklir menjadi sangat penting karena berkaitan langsung dengan permasalahan keamanan Amerika Serikat, sehingga isu mengenai nuklir Iran semakin menjadikan ancaman tentunya tidak lepas dari peran negara adikuasa ini yang menggerakkan isu tersebut masuk ke dalam agenda Internasional (Winarno, 2011). Terkadang Amerika Serikat dalam menerapkan kebijakan luar negerinya mencoba untuk mengabaikan seluruh dunia, yang dikenal sebagai istilah isolasionisme. Akan tetapi mayoritas cara yang ditempuh oleh Amerika Serikat untuk mencapai kepentingannya ialah dengan melibatkan negara-negara lain dengan kebijakan yang lebih aktif menggunakan intervensi. Proses pembuatan kebijakan luar negeri Amerika Serikat bukan merupakan sebuah kebijakan yang dihasilkan oleh aktor tunggal. Frederick L. Schuman menjelaskan, Kebijakan

luar negeri Amerika Serikat sendiri dibentuk oleh interaksi antara kekuatan-kekuatan eksternal dan internal, seperti keterkaitan kompleks antara presiden, menteri luar negeri, dan kongres (Schuman, 1932). Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat adalah hasil dari interaksi oleh berbagai aktor yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang juga disebut sebagai *Federal Government*.

## **B. Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Terhadap Iran 2005-2012**

### **Pemerintahan George W. Bush**

Keputusan yang diambil oleh pemimpin, dalam hal ini Presiden George W. Bush dalam masa pemerintahannya sebagai Presiden Amerika Serikat terhadap kasus nuklir Iran, berawal dari cara pandang Bush itu sendiri. Menjabat pada 2 periode, Bush dihadapkan pada kondisi Timur Tengah yang *chaotic*. Dimulai dari kasus Irak, menurunnya dominasi Israel yang notabene adalah sekutu Amerika Serikat di Timur Tengah terhadap Lebanon, munculnya kelompok-kelompok Syiah, hingga naiknya partai-partai Islam. Ditengah kekacauan tersebut, Iran, berdiri sebagai satu kekuatan baru yang berusaha untuk meningkatkan pengaruhnya di kawasan dengan program nuklirnya. (Tayekh R. , 2007) Pada awal masa pemerintahannya tahun 2002, Presiden Bush menyebarkan propaganda ke dunia Internasional dalam bentuk *megaphone diplomacy* yang mempersepsikan bahwa Iran adalah salah satu negara berbahaya terkait kepemilikannya akan teknologi nuklir bersama Iraq dan Korea Utara dalam kesatuan *Axis of Evil*. Dengan pernyataan:

*“States like [Iran, Iraq, and North Korea], and their terrorist allies, constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world“*

Tindakan ini dinilai sebagai strategi untuk mempersiapkan opini publik Amerika Serikat untuk langkah-langkah lebih keras, termasuk penggunaan kekuatan militer. mantan Sekertaris Pers Gedung Putih Ali Fleischer, Bush meyakini bahwa Iran memang tengah mengejar program senjata nuklir dan menolak klaim Iran bahwa program nuklirnya hanya untuk tujuan sipil dengan pernyataan:

*“Our strong position is that Iran is preparing, instead to produce fissile materials for nuclear weapons, that is what we see (Kerr, 2003)*

Kecurigaan Bush terhadap tujuan sebenarnya Iran mengembangkan nuklir, semakin meningkat semenjak Iran membatasi akses informasi terkait program nuklirnya terhadap IAEA. Hal ini dikarenakan pada akhir tahun 2004, Menteri intelijen Iran mengumumkan penangkapan lebih dari 10 orang atas tuduhan mata-mata. Teheran menuntut mata-mata tersebut karena dinilai membocorkan informasi sensitif tentang program nuklir Iran ke pihak Israel dan CIA (*Central Intelligence Agency*). Dengan demikian, Inspektur IAEA hanya diizinkan mengakses sebagian pangkalan militer Parchin dekat Teheran. Selama kunjungan, Iran hanya mengizinkan inspektur IAEA memeriksa bagian-bagian tertentu dari situs nuklir tersebut, dan pemeriksaan pun dibatasi hanya pada daerah dimana IAEA dapat mengambil sampel lingkungan (Nikou, 2005).

Kecurigaan Bush untuk menghentikan program nuklir Iran ini bukan tidak beralasan. Iran tidak hanya membatasi akses menuju pangkalan militernya di Parchin, namun terdapat sejumlah bukti-bukti memungkinkan yang ditemukan oleh IAEA dan menunjukkan bahwa program nuklir Iran tidak murni berdimensi sipil. Setelah lebih dari 10 tahun, Iran dinilai menutupi status nuklirnya yang terus mengalami perkembangan, baik dari segi persediaan, maupun upaya pengadaan rahasia. Secara mengejutkan, di tahun 2005 Ahmadinejad mengatakan akan siap bergabung dengan *nuclear club* melalui pernyataannya bahwa Iran telah berhasil memperkaya uranium menjadi 3,5 persen U-235 dengan menggunakan 164 sentrifugal. Dengan demikian, Bush menyadari kemungkinan bahwa Iran dapat mengalihkan teknologi nuklirnya untuk perakitan senjata. (Bellaigue, 2005)

Bush menghendaki adanya perubahan rezim di Teheran, dengan menjadikan penghentian program pengembangan nuklir oleh Iran sebagai inti kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Bush ingin saat nantinya meninggalkan pemerintahannya pada tahun 2009, krisis mengenai nuklir Iran telah terselaisesaikan. Hal ini didorong oleh pemikiran bahwa 'Iran yang dipersenjatai oleh nuklir terlalu berbahaya untuk 'diwariskan' pada calon presiden potensial selanjutnya dari partai Demokrat. Amerika Serikat dihadapkan pada posisi sulitnya membangun kesepakatan dengan republik islam Iran, hal ini menjadikan Bush menyatakan '*all options are on the table*' yang berarti bahwa Amerika Serikat siap melakukan segala cara demi

menghentikan program nuklir yang dikembangkan oleh Iran, termasuk penggunaan kekuatan militer sebagaimana yang dilakukan Bush terhadap Iraq dan Afghanistan.

Sebuah kebijakan luar negeri terkait militer yang terkenal pada era George W. Bush yaitu *Preemptive strike* Dengan doktrin *strike first*. Tindakan ini mengacu kepada tindakan untuk menyerang terlebih dahulu saat melihat potensi ancaman oleh negara lain sebelum negara tersebut menyerang. Serangan 11 September 2001 dan ancaman yang dirasakan dari Irak yang begitu membekas dalam benak Amerika Serikat telah mengubah dasar pemikiran Amerika Serikat terhadap keamanan, sehingga mengubah strateginya secara radikal yang dituangkan dalam *National Security Strategy* (Eiss, 2004). Bush dihadapkan pada 2 pilihan. Pilihan yang pertama ialah menggunakan *hard power* yang mengacu pada tindakan *pre-emption* yang memaksa Iran menghentikan program nuklirnya, dan pilihan kedua yaitu menekan Iran dengan berbagai sanksi baik secara unilateral dari pihak Amerika Serikat sendiri, maupun sanksi multilateral yang diberlakukan bersama dengan Dewan Keamanan PBB, atau negara-negara Eropa barat lainnya.

Presiden George W. Bush seolah tidak memperdulikan konsekuensi akan tindakannya yang cenderung memilih serangan militer karena lebih bertindak berdasarkan keyakinannya pribadi dibandingkan dengan pertimbangan politik. Joshua Muravchik seseorang beraliran neokonservatif dari *American Enterprise Institute* mendesak Bush melakukan hal tersebut. Muravchik menyusun langkah-langkah yang dinilainya perlu diusulkan kaum neokonservatif terhadap Bush. Neokonservatif

memiliki posisi penting yang didengarkan oleh Bush, untuk menjadi tetap relevan dan konsisten dengan aliran mereka, mereka harus belajar dari kesalahan mereka terhadap pemerintahan terdahulu, lebih mempertimbangkan diplomasi publik, serta mempersiapkan diri menyerang Iran dengan bom. Disampaikan oleh Muravchik:

*“Make no mistake, President Bush will need to bomb Iran’s nuclear facilities before leaving office. It is all but inconceivable that Iran will accept any peaceful inducements to abandon its drive for the bomb. Its rulers are religio-ideological fanatics who will not trade what they believe is their birthright to great power status for a mess of pottage. Even if things in Iraq get better, a nuclear-armed Iran will negate any progress there. Nothing will embolden terrorists and jihadists more than a nuclear-armed Iran.”*

Ancaman penggunaan kekuatan militer terhadap Iran merupakan pilihan kebijakan luar negeri yang dibicarakan secara terbuka di Amerika Serikat. Sebuah laporan dari The 2002 Nuclear Post Review membocorkan ke media bahwa Iran dicatat sebagai salah satu negara target potensial oleh perencana nuklir (Sagan, 2006). Amerika Serikat mendirikan divisi *Iranian Affairs* yang berbasis di kedutaan besar Amerika Serikat di Uni Emirat Arab. Pendirian kantor urusan Iran ini kemudian semakin memicu kecurigaan akan motivasi Amerika Serikat melanjutkan dorongan untuk perubahan rezim di Iran yang menjadi inti dari kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Ditambahkan oleh Profesor Richard Falk dari University of California , Pemerintahan Bush menjadikan skenario penggunaan kekuatan militer sebagai

pilihan terakhir. Sebagai gantinya, Pemerintahan Bush memilih menekan Badan Energi Atom Internasional (IAEA) untuk membawa Iran ke Dewan Keamanan PBB atas tuduhan melanggar Perjanjian NPT (Falk, 2006).

Pada bulan September 2008, Amerika Serikat kembali menekan Iran dengan menggunakan sanksi unilateral. Melalui departemen keuangannya, Amerika Serikat memberikan sanksi terhadap 25 entitas Iran. Sanksi tersebut membekukan aset Amerika Serikat dari terdakwa dan melarang mereka terlibat dalam kegiatan keuangan atau komersial Amerika Serikat. Sanksi pada entitas diduga membantu atau terlibat dalam akuisisi atau penjualan senjata konvensional, bahan terkait, atau rudal yang melalui departemen keuangan adalah tindakan terbaru selama masa jabatan kedua Presiden George W.

Bush juga tetap mempersiapkan opsi untuk melakukan serangan preemptive secara sepihak terhadap Iran, dengan memfokuskan diri untuk membentuk aliansi melawan Iran dengan memperkuat kemampuan pertahanan negara-negara sekutunya di kawasan Teluk di tahun yang sama. Kerjasama pertahanan antara Amerika Serikat dan negara-negara Teluk ini menekankan kembali inisiatif akan pertahanan bersama yang berusaha diperbaharui setelah lima tahun sebelumnya mulai kehilangan penekanan. Pemerintahan Bush memulai upaya untuk menghidupkan kembali *Cooperative Defence Initiative* yang merupakan warisan dari pemerintahan Clinton. *Cooperative Defence Initiative* adalah penyederhanaan ide awal Amerika Serikat yang pada awalnya dibentuk untuk mengembangkan dan menyebarluaskan

area pertahanan rudal antara Amerika Serikat dan negara-negara GCC atau *Gulf Cooperation Council*. Kerjasama pertahanan ini berusaha mengintegrasikan satu sama lain pertahanan negara-negara yang tergabung dalam GCC dengan Amerika.

### **C. Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Terhadap Iran Tahun 2012**

#### **Awal Pemerintahan Barrack Obama**

Di awal masa pemerintahannya Obama membawa nada optimis tentang idealisme arah politik luar negerinya. Idealisme ini didasarkan pada tradisi pemikiran Liberal sesuai dengan latar belakang partai politik yang mengusungnya, juga pernyataan-pernyataan Obama pada kampanye pemilu. Tradisi Liberal dan neoliberal, atau Wilsonian dan Jefferson adalah struktur pembangun yang paling penting dari ideologi partai Demokrat dimana Obama berasal. Agenda kebijakan luar negeri tradisi liberal tidak menggunakan *'hard power'* dan *'regime change'*, menjadi pilar utama dari strategi pemerintahan sebelumnya yaitu Bush terutama pada periode pertama (Robert, 2009). Obama jelas mengisyaratkan posisi yang bertolak belakang dari kebijakan Bush sebagaimana anggota sayap kiri partai demokrat lainnya yang skeptis terhadap penggunaan kekuatan militer. Konteks ini disampaikan oleh Obama dalam pidatonya di Kairo 2009.

Presiden Obama tampaknya yakin bahwa sikap negatif Iran kepada Amerika Serikat berasal dari pendekatan pemerintahan Bush ke Iran. Obama diawal mencoba untuk mengubah sikap Amerika Serikat terhadap pemerintah Iran dengan keyakinan bahwa jika Iran melihat *'itikad baik'* dari sisi Amerika Serikat, Iran akan dapat

menyamakan persepsi dengan Amerika Serikat yang mungkin akan menghasilkan negosiasi untuk menghentikan program nuklirnya. Dalam pidato di Kairo Obama menyalahkan 'ketidakpercayaan dan salah persepsi' ialah penyebab hampir sebagian besar masalah antara Amerika Serikat dengan negara-negara Muslim. Bagi Obama dan tim nya, perubahan adalah strategi yang dapat memperbaharui kebijakan luar negeri Amerika Serikat dengan cara yang positif seperti menguatkan prestis dan *soft-power* Amerika Serikat.

Pendekatan Obama terhadap Iran mencerminkan prinsip-prinsip dan keyakinan akan itikad baik. Fokus Obama pada permasalahan nuklir Iran adalah melalui jalur komunikasi dibandingkan dengan isolasi, juga kerja sama dibandingkan ancaman menggunakan kekuatan militer atau perubahan rezim. Obama juga menegaskan bahwa setiap negara termasuk Iran berhak untuk mengakses tenaga nuklir untuk tujuan perdamaian sejauh negara tersebut patuh pada tanggung jawabnya dibawah Persetujuan Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT). Meski demikian, dalam kampanye masa pemilihannya sebagai presiden, Obama meyakini perlu adanya perubahan pendekatan antara Amerika Serikat dengan negara-negara Timur Tengah khususnya Iran yang semenjak pemerintahan Bush telah mencuat terkait isu nuklirnya. Obama yakin dengan pendekatan baru yang lebih mengedepankan upaya diplomasi, kesepakatan dengan Iran terkait dengan program nuklirnya akan dapat dicapai.

Pada masa awal pemerintahan Obama tidak menunjukkan adanya kemungkinan bahwa Obama akan mengambil tindakan yang tidak jauh berbeda dengan yang dilakukan oleh Bush yakni dengan memperketat sederetan sanksi terhadap Republik Islam Iran. Obama diawal masa jabatannya secara signifikan merubah gaya, nada, sikap, dan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Timur Tengah. Perubahan pendekatan yang dilakukan oleh Obama ini berupaya untuk menunjukkan sensitivitas yang lebih besar serta kesediaan untuk terlibat dalam negosiasi, mendengarkan aspirasi negara-negara muslim dibandingkan dengan mendikte' istilah di wilayah tersebut. Obama datang dengan itikad baik untuk memperbaiki hubungan Amerika Serikat dengan negara-negara muslim. Penekanan tim Obama pada perubahan dan kebijakan luar negeri alternatif ini didorong tidak hanya oleh identitas dan filsafat partai Demokrat yang mengusungnya sebagai presiden, namun juga oleh perhitungan strategis (Robert, 2009)

Obama menyadari, dalam rangka untuk membangun kembali kekuatan dan citra Amerika Serikat di mata dunia Internasional, pihaknya harus terlebih dahulu melakukan pembaharuan yang difokuskan pada *soft-power*. Hal ini dikarenakan kebijakan-kebijakan dan statement yang disampaikan oleh Bush pada masa pemerintahannya cenderung konfrontatif terhadap Iran. Bagi Obama dan timnya, strategi perubahan tersebut dapat meningkatkan potensi terlaksananya kebijakan luar negeri Amerika dengan cara yang positif (Robert, 2009)

Obama mengawali langkahnya untuk mencapai kesepakatan dengan Iran membuka upaya negosiasi. Di awal jabatannya, pada pidatonya yang bertajuk *'new beginning'* pada bulan Juni 2009 di Kairo Obama menyatakan:

*"In order to move forward, we must say openly to each other the things we hold in our hearts and that are too often said only behind closed doors. There must be a sustained effort to listen to each other; to learn from each other; to respect one another; and to seek common ground There will be many issues to discuss between our two countries, and we are willing to move forward without precondition on the basis of mutual respect."*

Pemerintahan Obama menyatakan akan mengadopsi *'holistic approach'* atau pendekatan secara menyeluruh dalam kebijakan Timur Tengah. Sebagaimana dijelaskan oleh William Burns, pada April 2009, Pemerintahan Obama percaya bahwa tantangan yang dihadapi Amerika Serikat di kawasan tersebut, termasuk konflik regional, sistem politik yang tidak responsif, proliferasi senjata pemusnah massal dan kekerasan oleh kelompok-kelompok ekstremis saling terhubung satu sama lain, sehingga membutuhkan penanganan yang komperhensif (Echagüe, 2010). Obama memulai hubungan dengan negara-negara di kawasan teluk. Yang pertama yaitu konteks 'saling menghormati' dan 'kepentingan bersama yang kedua ialah kesediaan Obama untuk terlibat negosiasi dengan Iran tanpa prasyarat. Berbeda dengan pilihan Bush yang menolak adanya pemulihan hubungan dengan Iran, serta menentang adanya negosiasi melalui statement *"we don't talk to evil"*. Barack Obama

menawarkan "*reach out a hand*" kepada Teheran dengan preferensi penyelesaian permasalahan terkait nuklir Iran melalui diplomasi (Tait, 2012)

Iran tidak kooperatif meski telah dijatuhi sanksi-sanksi tersebut, sehingga Amerika Serikat dan Negara-negara sekutunya di Eropa merasa perlu untuk 'menggencangkan' lebih erat hukuman bagi Iran dengan memberlakukan sanksi bilateral bersama Inggris dan Kanada. Amerika Serikat memperluas sanksi kepada perusahaan yang membantu industri minyak dan petrokimia Iran di tahun 2011 (Agencies, 2012) Pada bulan Maret tahun 2011 lalu Obama menyatakan bahwa para pemimpin Iran harus memahami bahwa Amerika Serikat tidak memiliki *containment strategy* terhadap Iran, namun memiliki kebijakan untuk mencegah Iran memperoleh senjata nuklir dan bahwa upaya militer mungkin diperlukan untuk mengalihkan dari pemikiran tersebut. Obama berpendapat bahwa Iran harus menerima pembatasan yang ketat atas program nuklirnya yang membuat Iran semakin tidak mungkin untuk mengembangkan senjata nuklir.

Hal inilah yang menyebabkan Amerika Serikat memberlakukan lagi sanksi sepihak yang menargetkan semua sektor minyak Iran, dan pihak-pihak yang terlibat transaksi dengan Iran terkait minyak. Dengan demikian di tahun 2012, Amerika Serikat memperketat deretan sanksi dengan memberlakukan *Oil Embargo* atau larangan impor minyak dari Iran. Iran juga dikenakan sanksi lanjutan berupa larangan perdagangan logam mulia emas, berlian dan barang berharga milik badan publik Iran di Eropa, larangan kerja sama dengan bank asuransi dan PMA (*Produce Marketing*

*Association*) dalam sektor gas dan minyak bumi Iran, serta memblokir semua aset pemerintah Iran tidak hanya di Amerika Serikat namun juga di Eropa dan Amerika Serikat Hal ini dilakukan Amerika Serikat dengan tujuan yang pertama, untuk menaikkan biaya dari semua kegiatan jual-beli yang terkait dengan minyak Iran hingga menimbulkan kerugian bagi para mitra dagang Iran. Kedua, Iran diharapkan akan mengalami kesulitan melakukan transaksi keuangan akan menyebabkan Iran ditinggalkan oleh semua mitra dagangnya, ketiga, dengan membekukan aset Bank sentral Iran akan mempersulit transaksi Iran dengan mitra-mitra dagangnya sehingga mempersulit kondisi dalam negeri Iran sendiri (Pujayanti, 2012)

Serangan Amerika Serikat terhadap perekonomian Iran ini bertujuan untuk melemahkan perekonomian tersebut hingga Iran tidak memiliki pilihan lain selain bekerjasama dengan putusan-putusan perundingan untuk menghentikan program nuklirnya. November 2012, Obama mengatakan bahwa pemerintahannya akan mencoba untuk membuat dorongan dalam beberapa bulan mendatang untuk melanjutkan pembicaraan dengan Iran atas program nuklirnya yang kontroversial.

#### **D. Persamaan Serta Perbedaan Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Pemerintahan George W. Bush Dan Barrack Obama**

Kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran dalam masa pemerintahan Bush dan Obama memiliki perbedaan, namun juga menunjukkan kemiripan. Perbedaan terletak pada keputusan Bush dan Obama, keputusan merupakan titik awal suatu kebijakan luar negeri diimplementasikan. Pada masa pemerintahannya, Bush lebih

mengedepankan ancaman-ancaman penggunaan opsi militer untuk memaksa Iran menghentikan program nuklirnya. Bush juga berangkat dari posisi awal bahwa Iran harus menghentikan kegiatan apapun yang terkait dengan pengayaan uranium dan menolak upaya negosiasi-negosiasi bersama Iran yang dianggapnya sebagai '*rogue states*' dan menyebutnya sebagai '*evil*' dalam kesatuan *Axis of Evil* bersama Iraq dan Korea Utara (Lennon, 2004)

Sedangkan pada masa pemerintahan Obama, ancaman penggunaan opsi-opsi militer ini terlihat dikesampingkan. Obama membuka jalur negosiasi dengan Iran dan berniat untuk mencapai kesepakatan melalui upaya diplomasi. Obama menghilangkan wacana *Axis of Evil* yang dipopulerkan Bush, dan membuka peluang pencapaian kesepakatan dengan Iran melalui pendekatan yang berbeda. Obama juga berniat memperbaiki *soft power* Amerika Serikat yang terlihat mengalami penurunan akibat tindakan Bush yang konfrontatif, dan dinilai ambisius oleh masyarakat Internasional (Robert, 2009)

## **E. Pengaruh Kaum Neokonservatif dalam Pemerintahan Presiden George**

### **W. Bush**

Tahun-tahun 2 periode pemerintahan Bush, terdapat tekanan yang besar oleh kelompok-kelompok pemikir disekitarnya baik dari dalam maupun di luar pemerintahan. Pada masa pemerintahan Bush, kelompok ini terdiri dari aliran neokonservatif yang menguasai Partai Republik dimana Bush berasal. Konteks mengenai kapabilitas nuklir Iran ini yang kemudian menentukan arah kebijakan luar

negeri yang dikeluarkan. kapabilitas nuklir Iran termasuk dalam sumber eksternal yang menjadi pertimbangan pembuatan kebijakan luar negeri Amerika Serikat, sehingga kebijakan apapun yang dikeluarkan Amerika Serikat terhadap Iran terkait aktifitas nuklirnya, akan berangkat dari posisi mana Amerika memandang hal tersebut. Persepsi akan adanya ancaman proliferasi senjata nuklir yang berpotensi memicu perlombaan senjata di wilayah Timur Tengah menjadi alasan mengapa Amerika Serikat mengeluarkan kebijakan yang koersif terhadap Iran. Dengan menyadari dampak nuklir Iran terhadap stabilitas Timur Tengah maupun keamanan juga kepentingan Amerika Serikat tersebut, maka tidak dapat dipungkiri bahwa Amerika Serikat akan mengupayakan segala cara dalam usahanya membuat Iran menghentikan program nuklirnya. Amerika Serikat melihat adanya kemungkinan Iran muncul sebagai suatu kekuatan baru di Timur Tengah yang tidak hanya akan semakin menguatkan kelompok-kelompok teroris, namun memperkuat diri dengan persenjataan nuklir memicu tindakan terror melawan Amerika Serikat dan Israel (Tayekh J. M., 2010)

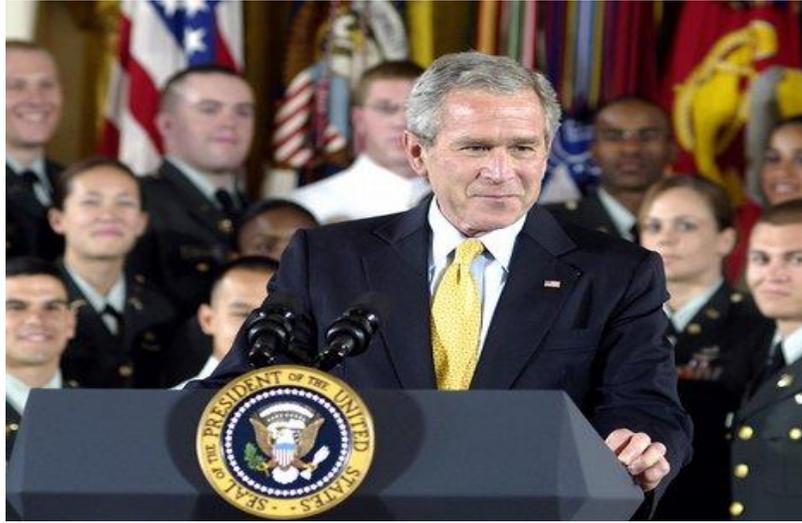
Pihak-pihak neokonservatif yang juga lebih dikenal dengan istilah *'hawkish'* atau 'elang' terdiri dari sekelompok pihak dengan pemahaman *realis* dengan asumsi dasar bahwa setiap negara harus mengutamakan kepentingan nasionalnya di tengah persaingan dalam politik Internasional. Terutama setelah perang dingin berakhir yang ditandai dengan keruntuhan Uni Soviet, pihak-pihak neokonservatif mempercayai bahwa Amerika Serikat merupakan negara yang tepat

untuk menjadi hegemon tunggal di dunia (Yuliantoro, 2005). Dengan demikian, tujuan utama kelompok neokonservatif ini adalah mempertahankan dominasi Amerika Serikat di seluruh dunia melalui segala cara. Para pemikir neokonservatif ini memiliki ciri khas politik yang unilateral dan mengutamakan dominasi militer dengan mencegah pihak-pihak lain memiliki kekuatan yang dapat mengimbangi kekuatan militer Amerika Serikat (Anwar, 2003)

Tim Hawkish dari kebijakan luar negeri di Amerika Serikat yang termasuk anggota kunci dari pemerintahan Bush ini, berdebat untuk pemaksaan dan "perubahan rezim" dibandingkan dengan upaya diplomasi dalam kaitannya dengan Iran. Di sisi lain, kelompok liberal dari partai Demokrat yang dikenal dengan istilah 'Dove' atau 'merpati' berdebat untuk penggunaan bujukan dan keterlibatan. Dengan pemahaman realis, kelompok neokonservatif bersedia untuk melindungi kepentingan nasionalnya terutama yang berkaitan dengan keamanan meski bertentangan dengan komitmen-komitmen yang mengikat Amerika Serikat dengan dunia Internasional. Kelompok neokonservatif tidak segan-segan menggunakan kekuatan militer karena hal tersebut dianggap sebagai instrumen yang sah dalam politik internasional demi mencapai kepentingan nasionalnya. Dengan demikian, Kelompok ini turut menentukan formulasi kebijakan luar negeri Amerika Serikat dan menjadi salah satu penyusun utama terutama untuk kebijakan yang berkaitan dengan keamanan sehingga dinilai bagaikan *invisible government* (Hendarjit, 2010)

Kelompok neokonservatif yang telah lama memendam kehendak terjadinya perubahan rezim di Teheran tidak dapat dipungkiri turut berpengaruh dalam kebijakan koersif apapun yang diambil oleh Bush sebagaimana Neo-konservatif yang begitu berpengaruh dalam mempromosikan invasi ke Irak telah lama memendam keinginan untuk memicu "perubahan rezim" di Tehran serta di Baghdad (Toensing, 2004) Hal ini membuktikan bahwa group think yang ada di sekitar presiden sangat mempengaruhi kebijakan luar negeri yang diambil dalam merespon perkembangan isu di suatu negara.

Gambar 3.1 Pidato Presiden George W Bush



Gambar 3.2 Pidato Presiden Barrack H Obama

