

**STRATEGI AMERIKA SERIKAT
MENGHENTIKAN PROGRAM NUKLIR IRAN MASA
PEMERINTAHAN PRESIDEN GEORGE WALKER BUSH**

TESIS

**YUSRAN
0806449954**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN WILAYAH AMERIKA
JAKARTA
JULI 2010**

**STRATEGI AMERIKA SERIKAT
MENGHENTIKAN PROGRAM NUKLIR IRAN MASA
PEMERINTAHAN PRESIDEN GEORGE WALKER BUSH**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Master
Pada Program Studi Kajian Wilayah Amerika
Universitas Indonesia**

**YUSRAN
0806449954**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN WILAYAH AMERIKA
JAKARTA
JULI 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**



HALAMAN PENGESAHAN

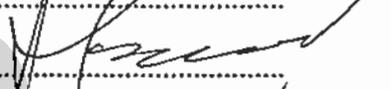
Tesis ini diajukan oleh

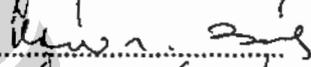
Nama : Yusran
 NPM : 0806449954
 Program Studi : Kajian Wilayah Amerika
 Judul Tesis : Strategi Amerika Serikat Menghentikan Program
 Nuklir Iran Masa Pemerintahan
 Presiden George Walker Bush

Telah berhasil dipertabankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister of Science pada Program Studi Kajian Wilayah Amerika Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Alfian Muthalib, M.Si : 

Pembimbing : Prof. Dr. Harsono Suwardi, M.A : 

Penguji : Ronny M. Bishry, Ph.D : 

Penguji : Doddy W. Sjahbuddin, Ph.D : 

Penguji : Dr. Albertine Minderop, M.A : 

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 8 Juli 2010

KATA PENGANTAR

Puji Syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmatnya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Master of Science pada Program Studi Kajian Wilayah Amerika Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai penyusunan tesis ini sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Alfian Muthalib, M.Si selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
2. Prof. Dr. Harsono Suwardi, MA selaku dosen pembaca yang telah memberikan masukan guna penyempurnaan tulisan dalam tesis ini;
3. Pihak Kajian Wilayah Amerika yang telah banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang saya perlukan;
4. Pihak Universitas Budi Luhur yang telah memberikan dukungan moral dan finansial kepada saya untuk melanjutkan pendidikan;
5. Orang tua, istri, anak, dan keluarga besar saya yang telah memberikan dukungan moral; dan
6. Sahabat yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, Juli 2010

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Yusran
NPM : 0806449954
Program Studi : Kajian Wilayah Amerika
Fakultas : Pasca Sarjana
Jenis karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Rights*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Strategi Amerika Serikat Menghentikan Program Nuklir Iran Masa Pemerintahan Presiden George Walker Bush”

beserta perangkat yang ada(jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 8 Juli 2010
Yang menyatakan

Yusran

ABSTRAK

Nama : Yusran
Program Studi : Kajian Wilayah Amerika
Judul : Strategi Amerika Menggalang Dukungan Internasional
Dalam Upaya Menghentikan Program Nuklir Iran Masa
Pemerintahan Presiden George Walker Bush

Tesis ini bertujuan menjelaskan strategi Amerika menghentikan program pengembangan nuklir Iran pada masa pemerintahan presiden George Walker Bush. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan tingkat analisa individu. Kerangka teori yang digunakan adalah teori pengambilan keputusan Model I, dan didukung oleh teori strategi.

Dalam penelitian ini ditemukan bahwa program pengembangan nuklir Iran dapat mengancam kepentingan nasional Amerika seperti militer, ekonomi, dan hegemoninya. Alasan itulah yang membuat Amerika berkeinginan keras untuk menghentikan program nuklir Iran tersebut. Amerika sebenarnya dapat menggunakan strategi unilateral melalui impelementasi doktrin pre-emptif, tetapi Amerika justru memilih alternatif lain, yakni dengan menggunakan strategi-strategi multilateral melalui diplomasi. Inilah yang membuat paradoksal dalam politik luar negeri Amerika. Strategi diplomasi yang ditempuh Amerika berisikan opsi-opsi dan tindakan-tindakan yang target utamanya untuk menarik simpati dan menggalang dukungan masyarakat internasional terhadap Amerika. Dengan strategi multilateral itu Amerika berhasil memperoleh dukungan dari elemen-elemen penting aktor internasional dan membuat DK PBB menjatuhkan sanksi resolusi yang sangat mempersulit Iran untuk melanjutkan perogram pengembangan nuklirnya.

Jadi, pilihan strategi multilateral yang dijalankan Amerika telah berhasil mempersempit dan mempersulit posisi Iran untuk melanjutkan program pengembangan nuklirnya.

Kata kunci: politik luar negeri Amerika, strategi, diplomasi, dan program nuklir Iran.

ABSTRACT

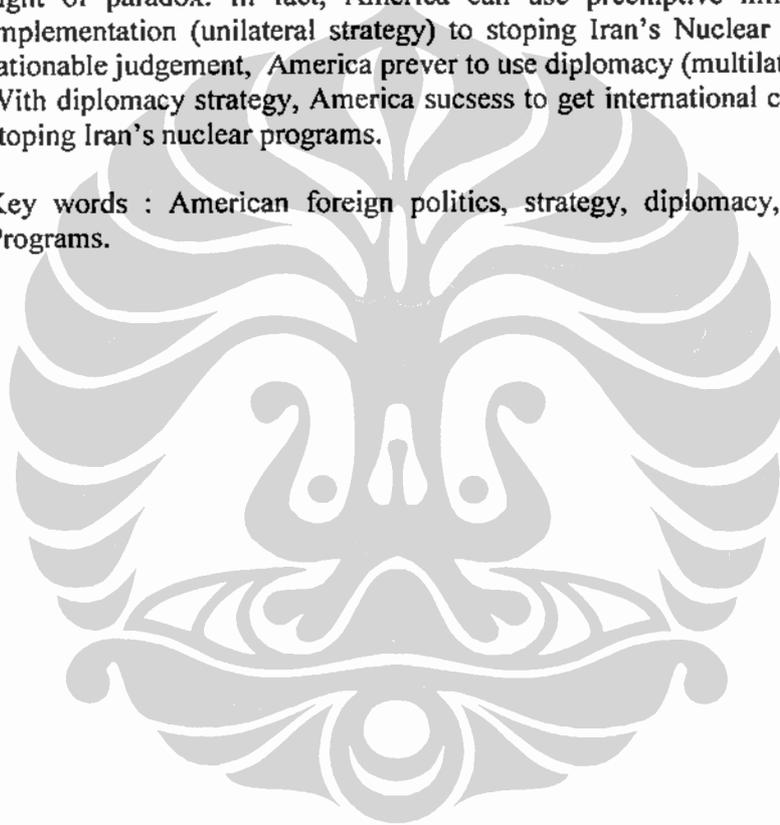
Name : Yusran
Study Program : Kajian Wilayah Amerika
Title : American's Strategy to Stopping Iran's Nuclear Programs
During George Walker Bush President

The purpose of this Thesis to explain American's strategy to stopping Iran's Nuclear Programs during George Walker Bush government. This thesis use qualitative method, and individual level analysis. Decision Making Model I and strategy theory used to analyse this thesis.

This research found that Iran's Nuclear Programs potential to threat American's national interests, such as military, economy, and hegemony. So that, America want to end that program. American foreign policy to Iran's Nuclear Programs to catch sight of paradox. In fact, America can use preemptive military strike doctrine implementation (unilateral strategy) to stopping Iran's Nuclear Programs. But, with rationable judgement, America prever to use diplomacy (multilateral strategy).

With diplomacy strategy, America sucesst to get international community support to stopping Iran's nuclear programs.

Key words : American foreign politics, strategy, diplomacy, and Iran's Nuclear Programs.

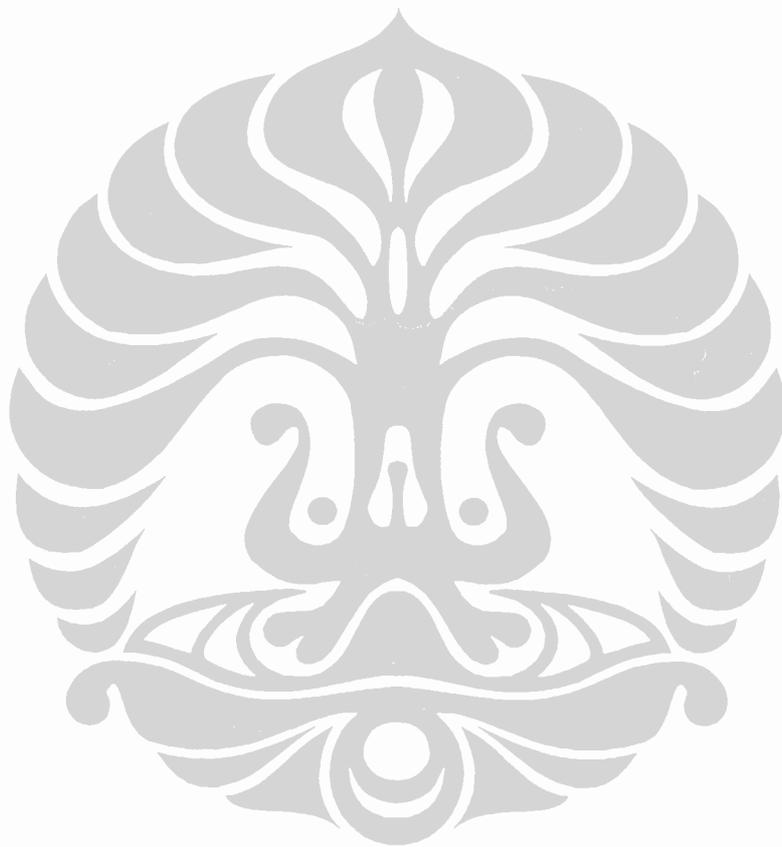


DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL DAN BAGAN	ix
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	7
1.4 Metode Penelitian	7
1.5 Kerangka Teori	8
1.6 Hipotesis	13
1.7 Kerangka Penulisan	14
2. HUBUNGAN AMERIKA-IRAN SEBELUM REVOLUSI ISLAM	15
2.1 Sejarah Awal Hubungan Amerika-Iran.....	15
2.2 Hubungan Amerika-Iran dalam Dua Perang Dunia.....	19
2.3 Hubungan Amerika-Iran Masa Perang Dingin hingga Revolusi Islam	23
3. PERSEPSI AMERIKA TERHADAP PROGRAM NUKLIR IRAN	31
3.1 Program Nuklir Iran dan Ancamannya terhadap Kepentingan Amerika	31
3.2 Program Nuklir Iran Melanggar Ketentuan Internasional	46
3.3 Program Nuklir Iran Mengancam Keamanan Kawasan dan Dunia	54
3.4 Program Nuklir Iran Beraliansi dengan Jaringan Teroris Internasional	62
4. REAKSI AMERIKA MENGHADAPI PROGRAM NUKLIR IRAN	67
4.2 Melakukan Diplomasi untuk Meningkatkan Pertemanan Global melalui “ <i>Carrot and Stick</i> ”	67
4.4 Membawa Persoalan Nuklir Iran ke DK PBB	79
4.3 Menurunkan Citra Iran dan Menggelar Rudal Pencegat	86
4.1 Keuntungan Menggunakan Strategi Diplomasi	90
5. KESIMPULAN	95
BIBLIOGRAFI	97
LAMPIRAN	104

DAFTAR TABEL DAN BAGAN

Tabel 1 (Summary Outline of Models and Concepts)	9
Tabel 2 (Kapasitas Aktifitas Nuklir Iran)	52



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Diskursus mengenai politik luar negeri suatu negara memiliki relevansi erat dengan strategi.¹ Strategi yang tepat dan efektif, mendukung negara mencapai tujuan yang diinginkannya terhadap pihak lain secara eksternal. Strategi diperlukan dalam menjalankan politik luar negeri, untuk melandasi mekanisme krusial menerapkan politik luar negeri. Politik luar negeri yang dijalankan dengan strategi tepat memungkinkan negara mempertahankan eksistensinya di dunia. Berbagai persoalan internasional baik yang berhubungan dengan konflik atau-pun kerjasama, hanya akan terorganisir dengan baik melalui pemilihan strategi yang tepat. Oleh karena itu, keberhasilan politik luar negeri suatu negara ditentukan oleh pelaksanaan diplomasinya.

Menurut Porter, munculnya Amerika Serikat sebagai penentu perimbangan kekuatan dunia tidak lepas dari *strategy building* yang dimilikinya.² Dapat dikatakan bahwa strategi adalah hal yang utama dalam memperoleh dan mempertahankan kepentingan nasional Amerika. Sejarah telah memperlihatkan keberhasilan strateginya menempatkan Amerika sebagai pemenang. Kemenangan itu menjadikannya negara *super power* tunggal di dunia.³ Brooks dan Wohlforth mengatakan bahwa dominasi Amerika adalah sesuatu yang membedakan sistem internasional saat ini karena kemampuannya untuk terus bertahan dan mendominasi di semua lini.⁴

Realisme politik membuat Amerika tetap waspada terhadap segala hal yang dapat mengancam eksistensinya. Adalah wajar bila Amerika bersikap "egosentris" dalam pergaulan internasional dan mempertahankan posisinya.

¹ John Baylis dan James J. Wirtz, *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategy Studies*, ((Oxford: Oxford University Press, 2006), 4.

² Michael E. Porter, "From Competitive Advantage to Corporate Strategy", dalam *Strategy. Seeking and Securing Competitive Advantage*, Cynthia A. Montgomery ed., (Boston: Harvard Business School Publishing Division, 1991), 227.

³ Martin Griffiths dan Terry O'Callaghan, *International Relations: The Key Concepts*, (New York: Routledge, 2002), 304.

⁴ Stephen G. Brooks dan William C. Wohlforth, "Keunggulan Amerika dalam Tinjauan", dalam *Amerika dan Dunia: Memperdebatkan Bentuk Baru Politik Internasional*, terj. Yusi A. Paraneon dan A. Zaim Rofiqi, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005), 271.

Kepentingan yang berbeda dari masing-masing negara di dunia tak jarang mengalami benturan yang potensial untuk memunculkan konflik. Kewaspadaan itu terealisasi dalam politik luar negeri Amerika yang selalu berupaya meminimalisir persoalan-persoalan internasional yang dapat memicu munculnya konflik, terutama yang mengancam kepentingan nasional Amerika. Peristiwa 11 September 2001 merepresentasikan bahaya sisi eksternal yang bisa mengancam dan merusak kepentingan keamanan Amerika. Menurut Nye, Tragedi 11 September seolah membangunkan Amerika yang semenjak berakhirnya Perang Dingin lebih berkonsentrasi terhadap politik luar negeri yang menggunakan *soft-power*.⁵ Serangan teroris yang menghancurkan *World Trade Centre* dan merusak Pentagon itu juga telah memicu perubahan paling cepat dan dramatis dalam sejarah strategi dan kebijakan luar negeri Amerika.⁶ Adalah lumrah bila Amerika semakin mewaspadaikan indikasi-indikasi persoalan internasional yang berpotensi mengancam keamanan Amerika.

Proyek pengembangan nuklir yang dilakukan Iran – salah satu negara di Timur Tengah – merupakan salah satu isu internasional yang menjadi perhatian politik luar negeri Amerika, karena dianggap sebagai bentuk ancaman bagi kepentingan nasional Amerika. Menurut keterangan Senat dan Komite Hubungan Luar Negeri Amerika, terdapat tiga persoalan yang melandasi anggapan bahwa nuklir Iran mengancam kepentingan Amerika. Persoalan pertama yakni kebijakan konfrontatif Iran terhadap Amerika yang merupakan ancaman nyata terhadap pertahanan dan keamanan Amerika. Persoalan berikutnya adalah ancaman Iran memboikot harga minyak yang membuat kepentingan ekonomi Amerika di Timur Tengah terancam. Terakhir, kapasitas nuklir yang dimiliki Iran dapat membuat Iran sebagai negara penentu di kawasan, dalam hal itu dapat mengancam posisi dan hegemoni Amerika di kawasan Timur Tengah.⁷

⁵ Joseph S. Nye, Jr. "Beyond September 11", dalam *The Domestic Source of American Foreign Policy*, Eugene R. Wittkopf dan James M. McCormick ed., (New York: Rowman and Littlefield Publisher Inc., 2004), 1.

⁶ Stephen M. Walt, "Beyond Bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy" dalam *America and the World, Debating the New Shape of International Politics*, (New York: Council and Foreign Relations Inc., 2002), 320.

⁷ Pernyataan U.S Senate and Committee on Foreign Affairs, disampaikan pada pertemuan kenegaraan di Washington D.C., pada tanggal 28 Oktober 2003, diperoleh dari <http://www.access.gpo.gov/congress/senate> ; Internet, diakses tanggal 1 April 2010.

Lebih dari itu, Timur Tengah juga salah satu dari beberapa kawasan di dunia yang mempunyai arti penting dalam politik luar negeri Amerika. Pentingnya kawasan tersebut dapat dilihat dari posisi geostrategis, sumber energi dunia, akumulasi finansial, komitmen Amerika terhadap Israel, dan penyebaran terorisme.⁸ Realita ini membuat Amerika perlu bersikap untuk menjaga kepentingan nasionalnya di kawasan Timur Tengah, sehingga kemudian memfokuskan politik luar negerinya untuk menghentikan program pengayaan uranium Iran.

Amerika Serikat melihat program pengembangan nuklir yang dilakukan Iran bukan saja ancaman terhadap keamanan Amerika dan dunia Arab, bahkan juga dunia internasional.⁹ Program pengembangan nuklir Iran berlangsung di tengah upaya Amerika untuk menciptakan perdamaian di Timur Tengah. Sikap antipati Amerika terhadap program nuklir Iran sangat tegas, yaitu Iran harus menghentikan program nuklirnya. Sikap tegas itu terangkum dalam strategi politik luar negeri yang dirumuskan melalui dua taktik, dimana masing-masing taktik memiliki opsi-opsi tersendiri. Taktik pertama dibangun atas dasar persepsi Amerika terhadap program nuklir Iran. Berdasarkan persepsi itu Amerika berupaya mengembangkan opsi-opsi untuk membangun imaji ancaman dalam masyarakat internasional mengenai program nuklir Iran. Taktik kedua, mengambil tindakan sebagai bentuk reaksi Amerika terhadap program nuklir Iran yang bertujuan untuk menggalang dukungan internasional, yang terdiri dari beberapa opsi berikut ini: (a) merendahkan citra Iran dengan mengumumkan ke seluruh dunia bahwa Iran adalah negara “poros setan” dengan demikian beralasan menggelar rudal pencegat di beberapa negara Eropa; (b) Mengefektifkan diplomasi dan meningkatkan pertemanan global dengan negara-negara di dunia untuk mempersempit posisi Iran; (c) Membawa persoalan nuklir Iran ke Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB) agar Iran diberi sanksi.¹⁰ Sejauh ini sudah terdapat empat sanksi yang diberikan PBB terhadap Iran atas

⁸ Alfian Muthalib, “Rezim Penangkalan Nuklir yang diperluas di Timur Tengah”, *Nasion, Jurnal Pusat Pengkajian Strategi Nasional*, Volume 6, Nomor 2, 2009, 119-120.

⁹ Victor Mizin, “The Russia-Iran Nuclear Connection and U.S. Policy Option”, *Middle East Riview of International Affairs Journal*, Volume 8, Nomor 1, Maret 2004, 10

¹⁰ Robert E. Quirk, dkk, *Poros Setan*, (Yogyakarta: Pismashopie. 2007), 6.

prakarsa Amerika, yaitu Resolusi 1603, Resolusi 1737, Resolusi 1747, dan Resolusi 1803.

Dalam perkembangan Program Nuklir Iran yang mengancam kepentingan Amerika dan dunia, dikhawatirkan Amerika di bawah Presiden Bush akan menerapkan doktrin preemptif¹¹ seperti yang disampaikan dalam pidatonya di hadapan lulusan Akademi Militer West Point tahun 2002, yang dikenal dengan doktrin *preemption*. *Preemptive military strikes doctrine* merupakan kebijakan yang memungkinkan Amerika menyerang negara-negara yang diyakininya akan mengancam kepentingan Amerika dan dunia. Doktrin ini yang membuka jalan invasi Amerika ke Irak tahun 2003,¹² dan Afghanistan sebelumnya.

Doktrin *preemption* yang identik dengan Administrasi Bush itu memiliki persepsi tersendiri terhadap tindakan yang diambil sebagai upaya perlindungan kepentingan dan keamanan Amerika. Perang yang dilakukan adalah demi keamanan nasional Amerika, kebebasan, perdamaian yang adil, dan perdamaian yang memihak pada kebebasan. Perang yang dilakukan adalah untuk melawan teroris dan tiran. Bush mengingatkan pemerintah dan rakyat Amerika agar selalu berjaga dan siap terhadap ancaman dan rencana lain dari teroris. Menurut Bush dalam doktrinnya, menggempur musuh dan merusak rencananya adalah tindakan yang harus dilakukan Amerika untuk menghindari ancaman yang lebih parah terhadap keamanan Amerika. Bush menekankan keharusan semua warga Amerika untuk berpandangan ke depan dan bersikap tegas, dan siap dengan tindakan preemptif (mendahului musuh).¹³ Bagi Bush, perang melawan terorisme yang telah menghancurkan Amerika adalah '*crusade*' atau '*holy war*'.¹⁴

Doktrin dan strategi yang dianut pemerintahan Bush cenderung memayungi politik luar negeri Bush terhadap isu-isu yang berkaitan dengan

¹¹ Micahel Byers, *Terrorism: The Use of Force and International Law After 11 September*, dalam *International Relations Journal*, Vol. 6. No. 2., New York: Prentice Hall, 155.

¹² Redaksi, "Departemen Perdagangan AS Kini Sedang Meninjau Ulang Doktrin *Preemptive Military Strikes*", diperoleh dari www.suaramedia.com ; Internet, diakses tanggal 1 April 2010.

¹³ George W. Bush, "West Point Commencement Speech" dalam *America and The World, Debating the New Shape of International Politics*, (New York: W.W. Norton and Company, 2002), 364-371.

¹⁴ James Anderson, "American Hegemony After 11 September, Allies, Rivals and Contradictions", dalam *11 September and Its Aftermath, The Geopolitic or Terror*, Stanley D. Brunn ed., (Great Britain: Frank Cass Publisher, 2004), 33.

keamanan Amerika selama masa pemerintahannya. Fenomena-fenomena tersebut menunjukkan beberapa persoalan substansial yang menyebabkan antipati Amerika terutama presiden Bush terhadap program pengembangan nuklir Iran. Pertama, terkait dengan persoalan-persoalan ancaman eksternal terhadap kepentingan keamanan Amerika pasca peristiwa 11 September dalam konteks terorisme internasional. Kedua, disharmonisasi hubungan di antara kedua negara yang telah terjadi semenjak Revolusi Iran yang memunculkan rezim baru yang menentang dan menolak kebijakan-kebijakan Amerika di Timur Tengah, terutama masalah Israel. Berdasarkan persoalan-persoalan inilah presiden Bush menyusun strategi-strategi – seperti yang telah disebutkan di atas – lalu memanifestasikannya dalam politik luar negeri Amerika dengan tujuan untuk menghentikan program pengembangan nuklir Iran.

Hingga akhir masa pemerintahannya, presiden Bush tidak merealisasikan doktrin pre-emptif terhadap Iran. Padahal sesungguhnya, potensi ancaman akibat aktifitas program nuklir Iran jauh lebih membahayakan dari pada gejala-gejala yang ditunjukkan Afghanistan dan Irak. Dalam upayanya menghentikan program nuklir Iran, Bush menempuh strategi-strategi yang lunak, yakni dengan menarik simpati dan meminta dukungan masyarakat internasional melalui jalur-jalur diplomasi dan meja perundingan untuk mempersempit posisi Iran. Meskipun Amerika mengancam, namun belum ada satupun tentara Amerika yang merealisasikan pre-emptif untuk melumpuhkan kekuatan Iran.

Disinilah letak persoalannya. politik luar negeri Bush terhadap Iran terlihat paradoks dengan politik luar negerinya terhadap Afghanistan dan Irak yang sama-sama mengancam kepentingan nasional Amerika. Inilah yang menimbulkan pertanyaan, mengapa presiden Bush cenderung bersikap lunak terhadap Iran?

Disharmonisasi hubungan antara Amerika dan Iran hanyalah persoalan di antara kedua negara saja. Amerika di bawah pemerintahan presiden Bush berusaha menghentikan program nuklir Iran, hanya dalam konteks kepentingan nasional Amerika saja. Sikap tegas dan manuver diplomasi yang ditempuh Amerika menempatkan persoalan ini menjadi isu penting yang berhubungan dengan keamanan internasional. Strategi yang dimanifestasikan dalam politik luar negeri Amerika juga telah menghasilkan dukungan mayoritas internasional yang

relatif signifikan. Fenomena inilah yang menimbulkan pertanyaan selanjutnya. Mengapa program nuklir ini tetap menjadi prioritas dalam diplomasi Amerika untuk menghentikan program nuklir Iran?

Tesis ini memfokuskan pada strategi-strategi Amerika menarik simpati dan menggalang dukungan internasional untuk menghentikan program pengembangan nuklir yang sedang dilakukan Iran. Dalam proses itu tentunya akan ada berbagai faktor yang menyebabkan program nuklir Iran menjadi persoalan penting dalam politik luar negeri Amerika sehingga muncul keinginan untuk menghentikannya. Atas berbagai persoalan yang terjadi, terdapat persepsi tersendiri dari sudut pandang Amerika dalam menilai program pengembangan nuklir Iran. Setelah adanya persepsi, akan muncul reaksi dalam bentuk tindakan yang ditempuh Amerika untuk mewujudkan keinginannya menghentikan program nuklir Iran tersebut. Dalam usaha Amerika menghentikan program nuklir Iran, akan terdapat berbagai tindakan sebagai proses dan bagian dari strategi yang ditempuh Amerika. Proses-proses dan pilihan-pilihan strategi inilah yang akan dieksplorasi lebih jauh dalam tesis ini.

1.2 Perumusan Masalah

Amerika menilai Program Nuklir Iran sebagai persoalan penting yang menjadi fokus politik luar negerinya di Timur Tengah. Hal itu terjadi karena Program Nuklir Iran berlangsung di tengah disharmonisasi hubungan di antara kedua negara pasca Revolusi Iran tahun 1979. Program Nuklir Iran yang berlangsung tatkala Amerika sedang berupaya menciptakan perdamaian di Timur Tengah membuat Amerika berpandangan negatif dan menilai Program Nuklir Iran sebagai ancaman bagi Amerika dan dunia.

Persoalan tersebut yang membuat Amerika berkeinginan menghentikan Program Nuklir Iran. Sikap antipati Amerika terhadap Program Nuklir Iran sangat tegas dan tampak dalam politik luar negerinya. Amerika menempuh berbagai strategi yang dirumuskan dari berbagai pilihan opsi sebagai taktik untuk mencapai tujuan dan kepentingan negaranya.

Berdasarkan uraian fakta dan gejala-gejala yang dikemukakan pada bagian sebelumnya, peneliti menetapkan permasalahan dalam penelitian ini. Permasalahan dalam penelitian kualitatif muncul dari isu-isu dalam masyarakat

(Amerika). Permasalahan ini semakin lama semakin jelas dan mengkrystal sejalan dengan semakin dalamnya pengetahuan terhadap hal yang diteliti. Dalam hal ini, definisi, atau batasan permasalahan penelitian kualitatif lazim disebut "fokus" penelitian. Fokus tesis ini adalah pada strategi Amerika untuk menghentikan program nuklir Iran.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan memahami persoalan berdasarkan data untuk menjawab permasalahan penelitian ini. Terdapat tiga hal pokok yang merupakan tujuan dalam penelitian: pertama, mengemukakan tentang hubungan Amerika-Iran yang terjadi sebelum bergulirnya Revolusi tahun 1979; kedua, menganalisa dan menjelaskan tentang persepsi Amerika terhadap Program Nuklir Iran yang memunculkan sikap antipati dan keinginan tegas untuk menghentikan Program Nuklir Iran; dan ketiga, menganalisa dan menjelaskan strategi-strategi yang ditempuh Amerika untuk menghentikan Program Nuklir Iran sebagai bentuk reaksi atas persepsi negatif yang berujung pada keinginan untuk menghentikan program nuklir Iran tersebut. Tujuan penelitian ini menunjukkan betapa hubungan ke dua negara yang semula saling mendukung strategi nasional masing-masing, kemudian berubah menjadi seteru politik. Hubungan internasional dalam konteks ini cenderung relatif.

1.4 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam disiplin ilmu dengan *mainstream* ilmu sosial, penelitian kualitatif lebih komprehensif digunakan. Terdapat tiga filosofi epistemologi dalam mengasumsikan dan menjelaskan tujuan dan metodologi pada penelitian kualitatif, yakni *interpretivism*, *hermeneutics*, dan *social constructionism*. Ketiga filosofi itu mencakupi perbedaan perspektif pada tujuan dan praktek dalam memahami tindakan manusia, perbedaan pendirian, hingga menghasilkan metodologi dan epistemologi yang representatif, valid, dan objektif, karena sangat sulit memahami

berbagai jenis keberagaman alamiah yang terdapat dalam masing-masing individu sebagai aktor yang melakukan tindakan.¹⁵

Pertama, filosofi *interpretivism*, yakni yang diperlukan untuk mencari makna dalam setiap tindakan atau untuk mengatakan sebuah pengertian, menyelidiki interpretasi bagian tertentu dari tindakan, atau memahami tindakan yang dilakukan individu. Untuk memperkirakan pemahaman pada filosofi ini terdapat empat cara: *emphatic identification*, *phenomenological sociology*, *language games*, dan *shared features*. Kedua, filosofi *hermeneutic*, yakni yang diperlukan untuk mencari "solusi masalah" guna mencari makna yang benar dari maksud tindakan manusia. Ketiga, filosofi *social construct*, yakni yang bertujuan untuk "menguasai" representasi epistemologi pada cara-cara yang beragam. Filosofi ini terbagi menjadi tiga pendekatan: "weak" dan "strong" *constructionism*, "weak" *constructionism*, dan "strong" *constructionism*.¹⁶

1.5 Kerangka Teori

Kenneth N. Waltz mengatakan bahwa teori dalam politik internasional dapat bermacam-macam, namun eksplanasinya dapat dibedakan dengan melihat penyebab atau tingkat analisisnya. Waltz mengemukakan tiga hal yang dapat menjadi pendekatan ataupun tingkat analisa dalam menetapkan teori pada politik internasional, yang terdiri dari individu, negara, dan sistem negara.¹⁷ Berdasarkan analisa dan pemahaman literatur, penulis berpandangan tingkat analisa individu lebih tepat digunakan dalam penelitian ini.

Tingkat analisa individu memusatkan kajiannya pada faktor pemahaman, tindakan, dan perilaku individu sebagai negarawan yang mempengaruhi politik luar negeri suatu negara. Menurut tingkat analisa ini, faktor individu dalam membuat keputusan dapat mempengaruhi perilaku negara.¹⁸ Menurut Hagan, dalam menganalisa hubungan internasional faktor individu merupakan salah satu faktor utama dalam *decision making approach*. Individu-individu inilah yang

¹⁵ Thomas A. Schwandt, "Three Epistemological Stances for Qualitative Inquiry", dalam *Handbook of Qualitative Research*, Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln ed., (United States of America: Sage Publications, inc., 2000), 189-205.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, (Canada: Addison Wesley Publishing Company, 1979), 18.

¹⁸ K.J. Holsti, *Politik Internasional Suatu Kerangka Analisis*, terj. Wawan Juanda, (Bandung: Bina Cipta, 1992), 22.

kemudian disebut sebagai pengambil keputusan (*decision making*). Individu sebagai aktor internasional bukan hanya menentukan arah perjalanan sebuah negara-bangsa dalam interaksi internasional, namun juga turut membentuk sistem internasional.¹⁹

Dalam persoalan ini dapat ditelaah bahwa faktor individu presiden Bush sebagai *decision maker* begitu dominan dalam *decision making proses* yang dilakukan Amerika terkait persoalan nuklir Iran hingga mempengaruhi sistem internasional. Merujuk pada tingkat analisa di atas, tesis ini menggunakan teori pengambilan keputusan dan strategi yang dikembangkan oleh Graham T. Allison.

Dalam menganalisa kebijakan luar negeri Amerika, terdapat tiga model dalam pengambilan keputusan: (a) Model I atau Aktor Rasional atau "Classical", adalah model yang menganalisa dengan landasan maksimum-minimum, (b) Model II atau *process model* merupakan alternatif yang menganalisa melalui pendekatan proses organisasi, (c) Model III atau model politik, menjelaskan birokrasi pemerintahan sebagai dasar untuk melakukan eksplanasi dan deskripsi.²⁰

Tabel 1
Summary Outline of Models and Concepts

The Paradigm	Model I	Model II	Model III
	National government Black box Goals (objective function) Options Consequences Choice	National government Leaders A B C D E F G Organizational (A-G) Goals SOPs and programs	National government A B z r y y C D E n t z x y r F p r Players in positions (A-F) Goals, interest, stakes, and stands (r-z) Power Action-channels
Basic unit of analysis	Governmental action as choice	Governmental action as organizational output	Governmental action as political

¹⁹ Joe D. Hagan, *Does Decision Making Matter? Systemic Assumption vs Historical Reality in International Relation*, (International Studies Review Inc, New York, 2001), 6

²⁰ Graham T. Allison, *Essence of Decision*, (Canada: Little, Brown and Company Limited, 1971), 4-5.

Organizing concepts	National actors The problem Static selection Action as rational choice Goals and objectives Options Consequences Choice	Organizational actors (constellation of whise is the government) Fastored problems and fractionated power Parochial priorities and perceptions Action as organizational output Goals: constrain defining acceptable performance Sequential attention to goals Standard operating procedures Programs and repertoires Uncertainty avoidance (negotiated environment, standard scenario) Problem-diresc search Organizational learning and change Central coordinations and control Decision of government leaders	resultan Players in positions Parochical priorities and perceptions Goals and interest Stakes and stands Dealines and faces of issues Power Action-chanel Rules of the game Action as political resultant
Dominant inference pattern	Governmental action = choice with regard to objectives	Governmental action 9in short run) = output largely determined by present SOP and programs Governmental action (in longer run) = output importantly affected by organizational goals, SOPs, etc.	Governmental action = resultant of bargaining
General propositions	Substitution effect	Organizational implementations Organizational options Limited flexibility and incremental shange Long-range planning Goal and tradeoffs Imperialism Options andorganozation administrative feasibility Directed chang	Political resultants Action and intention Problems and solutions Where you stand depends on where you sit Chiefs and Indians The 51-49 principle Inter-and intra-national relations Misperceptions, misexpectations, miscommunication, and reticende Stylesof play

Sumber: Graham T. Allison, *Essence of Decision*, (Canada: Little, Brown and Company Limited, 1971), 256.

Tesis ini menggunakan teori pengambilan keputusan Model I. Model I dapat digunakan untuk beberapa tujuan. Model ini memberikan petunjuk yang sangat kuat sebagai rujukan dalam kerangka yang menjadi fokus pemerintahan, dan melibatkan organisasi dan aktor politik sebagai komponen utama. Model I memberikan implikasi yang penting, bahkan menjadi alasan atau penyebab penting bagi negara dalam melakukan tindakan. Proses pembuatan keputusan memang dilakukan secara parsial dan tindakannya diambil oleh kelompok kecil dalam level organisasi dan birokrasi, namun cocok untuk konsepsi dalam tujuan nasional, organisasi, dan objektifitas politik. Model I memegang tujuan nasional dan menekankan pada masalah yang ditimbulkan dalam hubungan internasional yang harus dikonfrontasikan dengan mekanisme internasional yang muncul dari aksi pemerintahan. Model I lebih menganalisa karakter sebagai "acts" dan "choice". Ibarat permainan catur, pada Model I, individu merupakan pemain utama yang melakukan perpindahan *pieces* dengan rujukan perencanaan dan taktik untuk tujuan memenangkan permainan.²¹

Dalam Model I ini diasumsikan bahwa aktor adalah "pemerintah nasional". Tindakan yang diambil oleh aktor adalah pilihan sebagai kalkulasi solusi untuk masalah yang strategis. Apa yang menjadi tujuan aktor adalah juga tujuan pemerintah.²² Model I cocok untuk menganalisa pernyataan oleh pekerja pemerintah sebagai "the government view" atau pandangan pemerintah. Interpretasi yang dimunculkan dari Model I sangat keras dan beralasan serius sebagai tanggapan terhadap fakta.²³

Pada model I ini terdapat pengertian konsep strategi, yakni sebagai sesuatu yang mengandung pelajaran khusus untuk mencapai tujuan. Strategi adalah tantangan untuk melakukan formulasi strategis yang lebih baik. Strategi menganalisa dan menjelaskan kesimpangsiuran jalan pada aksi dan reaksi nasional dalam mendapatkan keuntungan atau bahkan kerugian dalam sebuah permainan pada konflik yang saling berketergantungan.²⁴ Secara fundamental, strategi adalah

²¹ *Ibid.*, 6-7.

²² *Ibid.*, 13.

²³ *Ibid.*, 246-248.

²⁴ *Ibid.*, 15.

bagian yang tak terpisahkan dari ilmu sosial.²⁵ Selain Allison, tulisan ini meminjam konsep strategi yang dikemukakan oleh Baylis dan Wirtz, dimana strategi merupakan rencana menyeluruh untuk menggunakan kapasitas paksaan – dalam hubungannya dengan ekonomi, diplomasi, dan instrumen psikologis pada kekuasaan – untuk mendukung kebijakan luar negeri dalam mencapai kepentingan nasional agar lebih efektif baik melalui ucapan secara jelas, samar, maupun tanpa diucapkan.²⁶

Pada pengambilan kebijakan dalam Model I, ada beberapa pertanyaan mendasar yang harus dijawab.²⁷ Pertama, apa masalahnya? Dalam permasalahan tesis ini, yang menjadi masalahnya adalah adanya program pengembangan nuklir Iran yang dapat menimbulkan ancaman terhadap kepentingan nasional Amerika, sehingga Amerika harus menghentikannya. Setidaknya terdapat tiga kepentingan nasional Amerika yang terusik akibat program pengembangan nuklir Iran, yaitu, keamanan, ekonomi, dan hegemoni. Kedua, apa alternatifnya? Terdapat dua alternatif untuk mengatasi masalah yang dihadapi Amerika terkait program nuklir Iran, yakni melalui implementasi unilateral atau multilateral.

Ketiga, apa yang dikorbankan dan diuntungkan dari setiap alternatif itu? Jika mengambil alternatif pertama, unilateral (implementasi doktrin pre-emptif) akan menguntungkan Amerika dari segi waktu, karena dengan serangan militer yang dilakukan akan mempercepat waktu dalam mencapai tujuan untuk menghentikan program nuklir Iran. Namun hasil dari pilihan ini belum bisa diprediksi, dan belum tentu juga akan dapat menyelesaikan persoalan, karena berbagai kemungkinan reaksi akibat implementasi dari doktrin itu terhadap Iran belum dapat diperkirakan. Kekuatan militer dan senjata nuklir yang dimiliki Iran bisa jadi akan berdampak buruk bagi Amerika. Oleh karena itu, pilihan ini akan dapat mengorbankan tatanan keamanan kawasan Timur Tengah dan dunia. Selain itu, pada alternatif ini Amerika juga akan dirugikan dari aspek pencitraan. Dalam kebijakan Amerika dari administrasi Bush yang paradoks di Timur Tengah, terdapat pro dan kontra di kalangan internasional dan dari dalam masyarakat

²⁵ Bernard Brodie, "Strategy as A Science" dalam *Strategic Studies, A Reader*, Thomas G. Mahnken dan Joseph A. Maiolo, ed., (New York: Routledge, 2008), 8.

²⁶ Baylis dan Wirtz, 4.

²⁷ Allison, 257.

Amerika sendiri. Doktrin Bush seolah melegitimasi *framework* bahwa alternatif perang dan aksi militer dapat di benarkan untuk melawan dan membalas aksi terorisme. Hal ini memperburuk citra Amerika di kawasan Timur Tengah dan dunia.²⁸

Jika mengambil alternatif kedua, diplomasi (multilateral), maka keuntungan yang jelas adalah dapat memperbaiki dan meningkatkan pencitraan pemerintah Amerika di luar negeri dan lingkungan domestik. Menarik simpati dan dukungan masyarakat internasional jauh lebih menguntungkan karena akan semakin memperkuat posisi Amerika. Jika masyarakat internasional mendukung, kebijakan Amerika akan mendapat legitimasi lebih, dan secara tak langsung hal ini semakin memperkuat hegemoni Amerika. Keuntungan lain adalah, Amerika dapat mencapai tujuan tanpa mengorbankan tentara dan anggaran militernya untuk berperang. Selain itu, alternatif diplomasi akan menguntungkan terhadap usaha menjaga keamanan dan ketertiban dunia, karena jika melakukan serangan militer akan beresiko terhadap rusaknya tatanan keamanan dunia. Alternatif diplomasi akan memberikan keuntungan yang signifikan pada aspek ekonomi, karena tanpa peperangan bursa minyak Timur Tengah akan tetap aman, dan lonjakan harga minyak akan dapat dikendalikan. Aksi militer akan membuat Iran bergolak dan bisa saja memboikot pasaran minyak dunia. Kejadian ini tentunya harus dihindari agar tidak berdampak pada kerugian yang lebih luas lagi. Akan tetapi, kerugian alternatif ini adalah dari segi efisiensi waktu. Diplomasi memerlukan waktu yang lama, terlebih untuk megakomodir masalah yang rumit seperti yang terjadi antara Amerika dan Iran ini.

1.6 Hipotesis

Politik luar negeri Amerika terhadap nuklir Iran terlihat paradoks. Paradoks itu tampak dalam peralihan opsi unilateral yang selama ini diterapkan oleh pemerintah Presiden Bush terhadap ancaman keamanan nasionalnya ke opsi multilateral dalam menghadapi program nuklir Iran yang notabene ancamannya sama terhadap keamanan nasionalnya. Opsi multilateral akan lebih meningkatkan citra Amerika di dunia internasional dan peran lembaga-lembaga internasional

²⁸ Anthony Bueke, *Beyond Security, Ethics and Violence, War Against the Other*, (New York: Routledge, 2007), 142.

dalam proliferasi nuklir di Timur Tengah. Dari fakta dan fenomena yang dianalisa serta penelusuran kerangka teori, peneliti menetapkan hipotesa bahwa penetapan diplomasi lebih menguntungkan Amerika di dunia internasional daripada bertindak unilateral.

1.7 Kerangka Penulisan

Penulisan tesis ini terbagi atas lima bab. Bab I merupakan pendahuluan yang berisikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian, kerangka teori, hipotesis, dan kerangka penulisan untuk bab-bab selanjutnya.

Bab 2 menguraikan tentang hubungan Amerika-Iran yang berlangsung sebelum terjadinya revolusi Iran tahun 1979. Bab ini terdiri dari tiga bagian, yang pertama menguraikan tentang sejarah awal hubungan diplomasi antara kedua negara. Bagian kedua menguraikan tentang kondisi hubungan Amerika-Iran yang berlangsung ketika terjadinya Perang Dunia I dan Perang Dunia II.

Bab 3, akan dibahas mengenai persepsi Amerika terhadap Program Nuklir Iran. Esensi dalam bagian ini muncul dari analisa terhadap fakta-fakta yang kemudian dibagi menjadi beberapa sub-bab, yakni persepsi Amerika bahwa program nuklir Iran mengancam kepentingan nasional Amerika, melanggar ketentuan internasional, mengancam keamanan kawasan dan dunia, dan beraliansi dengan jaringan terorisme internasional.

Bab 4 akan mengerucut pada persoalan yang menjadi fokus permasalahan dalam penelitian ini. Bab ini membahas tentang reaksi Amerika terhadap program nuklir Iran. Reaksi itulah yang pada akhirnya membuat Amerika merumuskan berbagai pilihan strategi menggalang dukungan internasional melalui jalur diplomasi untuk menghentikan program nuklir Iran.

Bab 5 akan mengemukakan beberapa kesimpulan penulis dan intisari yang diperoleh dari hasil penelitian.

BAB 2 HUBUNGAN AMERIKA-IRAN SEBELUM REVOLUSI ISLAM

Pemutusan hubungan diplomatik antara Amerika dan Iran berlangsung setelah terjadinya Revolusi Iran tahun 1979. Sebelumnya kedua negara sempat memiliki hubungan diplomatik yang sangat baik, bahkan dapat dikatakan harmonis. Kemunculan rezim baru pasca revolusi yang berseberangan dan menaruh sikap antipati terhadap kebijakan luar negeri Amerika merupakan pemicu keretakan hubungan di antara kedua negara. Kondisi tersebut berlangsung terus bahkan hingga saat ini, dimana belum terlihat adanya celah untuk membuka hubungan diplomasi antara kedua negara. Kondisi ketegangan terlihat berfluktuasi pasca revolusi Iran, namun setelah mengemukanya persoalan nuklir Iran, ketegangan antara Amerika dan Iran semakin meningkat. Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai hubungan Amerika-Iran yang berlangsung sebelum terjadinya revolusi Iran.

2.1 Sejarah Awal Hubungan Amerika-Iran

Hubungan diplomatik antara Amerika dan Iran dimulai pada tahun 1856.²⁹ Pada mulanya hubungan Amerika dan Iran dilatarbelakangi keinginan Iran untuk mencari dan meminta hubungan serta dukungan kerjasama dari Washington. Hubungan dan dukungan dari Washington dibutuhkan Iran untuk melawan imperialisme Inggris dan Rusia yang pada masa itu sangat intervensif dalam urusan politik dan hubungan luar negeri Iran. Iran bermaksud menjadikan Amerika sebagai sekutunya untuk meminimalisir dan sedapat mungkin menghilangkan pengaruh kedua negara tersebut di Iran. Permintaan Iran diterima dengan baik oleh Amerika, dan bahkan pada *Second Anglo-Iranian War* yang terjadi pada tahun 1856-1857, Teheran dibantu oleh aliansi militer Amerika-Iran untuk melawan Inggris.³⁰

Kerjasama persahabatan dan ekonomi Amerika-Iran yang pertama ditandatangani pada tahun 1856 di Konstantinopel. Perkembangan hubungan

²⁹ Sam Sasan Soamanesh, "History Brief: Timeline of US-Iran Relations Until the Obama Administrations", *International Review*, diperoleh dari www.mit.edu/mitir ; Internet, diakses tanggal 26 Juni 2010.

³⁰ Abraham Yeselson, *United States-Persian Diplomatic Relations 1883-1921* , (New Brunswick: Rutgers University Press, 1956), 21-22.

diplomasi antara Amerika dan Iran berjalan cukup lambat, karena pasca penandatanganan kesepakatan tidak ada kemajuan yang signifikan dalam hubungan kedua negara. Hubungan secara formal yang ditandai dengan pembukaan perwakilan, baru dilakukan pada tahun 1883 selama masa pemerintahan Presiden Arthur. Setelah tahun 1888 barulah Iran mengirimkan perwakilan pemerintahnya yang pertama ke Washington.³¹

Menurut penelusuran sejarah, Amerika sebenarnya telah memiliki ketertarikan tersendiri terhadap Iran jauh sebelum Iran meminta bantuan kepada Amerika. Ketertarikan tersebut latarbelakangi oleh cerita misionaris *American Presbyterian* yang tiba di Iran pada tahun 1830-an, tetapi ketertarikan itu barulah sebatas kepentingan Amerika untuk mengembangkan politik anti-imperialis. Pada masa itu Iran dikuasai oleh imperialisme yang dilakukan Inggris dan Rusia di Iran.³²

Amerika sangat berkeinginan membantu dan mendorong Iran melepaskan diri dari pengaruh imperialisme Inggris. Keinginan itu sebenarnya dilandasi kuat oleh kepentingan Amerika untuk memperluas wilayah pengaruh pengembangan demokrasinya yang pada saat itu dikonsentrasikan pada wilayah Amerika Latin, Asia Tengah dan Timur Tengah. Pada saat itu partisipasi Amerika dalam percaturan internasional terutama dalam masalah konflik dan perang masih terbatas karena terkendala oleh kebijakan isolasi yang diberlakukan pemerintah. Kondisi tersebut yang membuat kiprah Amerika dalam perang belum begitu signifikan.³³

Bertepatan dengan usulan Jerman untuk mengakhiri perang di tahun 1906, Iran mengalami *Iranian Constitutional Revolution* yang berlangsung pada tahun 1906-1911. Dalam revolusi ini, dihasilkan proklamasi dimana Iran memproklamkan diri sebagai negara monarki konstitusional. Kebijakan-kebijakan dalam revolusi ini tidak terlepas dari pengaruh Amerika yang berkeinginan untuk mengeliminir pengaruh Inggris dan Rusia. Pada musim panas

³¹ *Ibid.*

³² Michael Zirinsky, "Zanan-i Missioner-i Amrika-i dar Avakhir-i Qarn-i Nouzdahom va Avayil-i Qarn-i Bistom dar Iran", *Nimeye Digar*, Volume 17, Winter, 1993, 38.

³³ Mansour Bonakdarian, "US-Iranian Relations, 1911-1951", diperoleh dari <http://128.36.236.77/workpaper/pdfs/MESV3-2.pdf>; Internet, diakses tanggal 26 juni 2010.

tahun 1907, Inggris dan Rusia membagi Iran dalam wilayah pengaruh kekuasaan mereka, di mana masing-masing wilayah diatur dengan pengaruh yang berbeda. Pada saat itu Inggris dan Rusia menjadi negara utama yang mengendalikan perekonomian Iran, terutama dalam hal-hal yang berkenaan dengan peralatan-peralatan industri untuk mengeksploitasi minyak, hingga pemasarannya. Perusahaan-perusahaan kedua negara menguasai sebagian besar aktifitas perekonomian Iran. Keadaan itulah yang menyebabkan akhirnya Iran meminta bantuan dan dukungan dari hubungan diplomasinya dengan Washington. Iran sangat berkeinginan untuk menegakkan otoritas dan kedaulatan perekonomiannya dengan mengharapkan bantuan dari Amerika. Bagi Amerika, keinginan Iran merupakan kesempatan untuk semakin membuka diri dan meningkatkan hubungan kerjasama di negara yang kaya sumber daya energi itu.³⁴

Tahun 1908-1909 terjadi Perang Sipil akibat benturan dan perbedaan pengaruh dari masing-masing wilayah yang dibagi oleh Inggris dan Rusia. Pada saat itu seorang guru misionaris Presbyterian Amerika, Howard Baskerville, turut berperang bersama kaum revolusioner Iran dan akhirnya meninggal dalam peperangan itu. Baskerville datang dan turut berperang untuk menunjukkan Amerika sebagai pejuang hak-hak rakyat tertindas. Kejadian itu menimbulkan citra positif tersendiri bagi Amerika.³⁵ Tahun 1910, Amerika berhasil mengurangi pengaruh Inggris dan Rusia di Iran. Keadaan itu semakin mendorong pencitraan positif Amerika sebagai negara "penolong" bagi negara yang lemah dan terjajah.³⁶

Hubungan kedua negara semakin memperlihatkan keakraban pada saat terjadinya kerjasama antara penasihat keuangan Amerika dengan otoritas konstitusional Iran pada tahun 1911. Tim penasehat Amerika dipimpin oleh William Morgan Shuster yang bertujuan untuk melawan intrik dan resistensi Anglo-Rusia. Namun hal itu penuh dengan pro dan kontra terutama dari kelompok nasionalis Iran, yang akhirnya berpuncak pada kudeta Desember 1911. Meskipun kerjasama tidak berakhir dengan baik, tidaklah menjadi persoalan yang

³⁴ *Ibid.*

³⁵ S.R. Shafagh, *Fiftieth Anniversary: The Story of an American Who Died in the Cause of Iranian Freedom and Independence* (Tabriz: Keyhan Press, 1959), 24.

³⁶ W. Morgan Shuster, *The Strangling of Persia* (Washington, D.C: Reprint. Mage, 1987), 17.

menurunkan tingkat hubungan kerjasama antara Amerika dan Iran. Kerjasama yang terjadi saat itu menjadi pusat pemberitaan kantor berita ternama Amerika seperti *New York Times*, *Nation*, *Independent*, (cabang *New York Times*), dan *Outlook*.³⁷

Hubungan kerjasama teknis untuk melawan intrik dan resistensi Anglo-Rusia terjadi semasa Perang Dunia I, pada saat itu Amerika menegakkan prinsipnya untuk tetap netral selama Perang Dunia I, dan tidak melibatkan diri atas perang-perang yang berlangsung. Catatan tentang Amerika dalam Perang Dunia I disebabkan desakan Presiden Wilson yang berkeinginan mengatur hubungan antara Amerika dengan Sekutu, dan keinginan Amerika untuk melindungi hak-hak bangsa yang lebih lemah, serta mengekang nafsu imperialis dan kekuasaan Sekutu. Hal inilah yang semakin menempatkan Amerika dalam penilaian yang positif bagi kalangan nasionalis Iran.³⁸

Pada Oktober 1917 terjadi Revolusi Bolshevik. Situasi tersebut menimbulkan konsekuensi jangka panjang pada hubungan Amerika-Iran. Pemerintah Uni Soviet dengan agresif menyebarkan pengaruh komunisme ke negara-negara yang berhubungan dan bertetangga dengannya. Hal itu terus berlangsung hingga pecahnya Perang Dunia II di tahun 1939. Pengaruh komunisme yang semakin kuat dari Uni Soviet semakin membuat Amerika tak bisa untuk tetap mempertahankan politik luar negeri isolasinya.³⁹

Setelah tahun 1939 situasi semakin buruk. Nazi menyerang dan menaklukkan Polandia, Hitler mendukung kekuatan Sekutu dan menentang ekspansi Jerman. Prancis jatuh ke tangan Nazi, dan Inggris dikepung oleh serangan udara. Situasi semacam ini menjadikan kondisi dilematis bagi Presiden Roosevelt saat itu, hingga akhirnya opini publik bertekad bulat untuk menginginkan agar Amerika membuka politik isolasinya, dan melibatkan diri dalam Perang Dunia II.⁴⁰

Pada situasi tersebut, di Timur Tengah, Iran menjadi sekutu terpenting bagi Amerika untuk membantu menciptakan perdamaian dan menghalangi

³⁷ Bonakdarian, "US-Iranian Relations, 1911-1951".

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Garis Besar Sejarah Amerika*, (Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, 2004), 299-300.

pengaruh-pengaruh ideologi yang telah berkembang semakin pesat, terutama ideologi komunis Uni Soviet. CIA menjadi kekuatan utama dan pusat koordinasi bagi Iran dalam melakukan tindakan-tindakan luar negeri terutama terhadap hal-hal yang berhubungan dengan pelemahan pengaruh ideologi komunis di kawasan Timur Tengah. Kebijakan-kebijakan internal dan eksternal Iran tak luput dari pengaruh Amerika yang diwakili oleh CIA.⁴¹

2.2 Hubungan Amerika-Iran dalam Dua Perang Dunia

Di awal sejarah hubungan Amerika-Iran, terlihat mutualisme hubungan kerjasama yang kuat antara satu sama lain. Iran membutuhkan Amerika sebagai "tameng" untuk berlindung dari intervensi dan imperialisme Inggris dan Rusia, sedangkan Amerika membutuhkan Iran untuk mengatasi penyebaran pengaruh ideologi komunis yang mulai menyebar luas. Lambat laun, hubungan yang terjadi mengalami pergeseran orientasi kepada hal-hal yang lebih bersifat ekonomi dan politik yang sejalan dengan kepentingan-kepentingan Amerika.

Pada tahun 1901, Inggris mengakuisisi konsesi minyak di selatan Iran. Kebijakan ini membuat Inggris menjadi penguasa atas mayoritas saham pada *Anglo-Persian Oil Company*, yang sekarang berganti nama menjadi *Anglo-Iranian Oil Company* (AIOC), dan kemudian dikenal sebagai *Anglo-Iran Oil Company* (AIOC). Dengan kondisi ini hanya sekitar 16 persen dari pendapatan bersih yang dirasakan Iran. Atas kejadian ini, Iran kembali meminta kerjasama dengan Amerika. Iran akan memberikan konsesi kepada Amerika jika berhasil mengurangi penguasaan Inggris atas hasil minyak Iran. Atas permintaan Iran, Amerika menyetujuinya dan membuat kesepakatan. Pada akhir 1921 *majelis* menyetujui pemberian konsesi terhadap perusahaan-perusahaan Amerika. Bagi Amerika kerjasama minyak dengan Iran menguntungkan karena berlangsung di bawah manajemen *The State Department, the Standard Oil Company of New Jersey*. Proyek kerjasama itu dikonsentrasikan terhadap kawasan minyak di Iran utara.⁴²

Inggris dan Rusia adalah negara yang paling tidak menyetujui kerjasama yang telah disepakati antara Amerika dan Iran. Pengaruh Amerika yang semakin

⁴¹ Bonakdarian, "US-Iranian Relations, 1911-1951".

⁴² *Ibid.*

kuat dan keberpihakan Iran terhadap Amerika membuat Inggris tidak bisa berbuat banyak. Dalam kondisi tersebut banyak pihak yang melakukan provokasi yang berposisi antara pro dan kontra terhadap keputusan pemerintah yang bekerjasama dengan Amerika. Kelompok-kelompok itulah yang kemudian didukung oleh Inggris untuk melakukan kudeta militer yang terjadi pada Februari 1921. Kudeta digerakkan oleh Reza Khan sebagai salah satu tokoh Iran yang lebih pro kepada Inggris. Sementara itu, kelompok yang pro terhadap Soviet membendung kerjasama Amerika-Iran dengan membentuk *Soviet Socialist Republic of Gilan*.⁴³

Persoalan-persoalan tersebut tidak terlalu signifikan mengganggu keharmonisan hubungan Amerika-Iran yang sedang berlangsung. Di tengah berbagai persoalan itu, Reza Khan yang bergerak agresif berhasil melakukan konsolidasi politik dan kekuatan militer secara cepat yang akhirnya tahun 1925 berhasil menurunkan kekuasaan dinasti Qajar yang berkuasa. Dinasti Qajar telah berkuasa sejak tahun 1796-1925. Reza Khan kemudian mendeklarasikan berdirinya dinasti Pahlevi yang mulai berkuasa pada tahun 1925.⁴⁴

Pada saat kekuasaan Iran dijalankan oleh dinasti Pahlevi ini, hubungan Amerika-Iran semakin akrab. Pahlevi menjalankan pemerintahan dengan merancang berbagai undang-undang baru yang kemudian implementasinya mengakibatkan terjadinya peningkatan ketimpangan antara rakyat Iran dengan sekelompok minoritas elit penguasa yang hidup mewah. Pemberlakuan pajak yang tidak seimbang membuat rakyat menderita. Pembangunan infrastruktur dan modernisasi dilakukan tidak adil dan merata, dan hanya terkonsentrasi pada beberapa kota besar saja seperti Teheran, Isfahan, Mashad, Tabriz, Shiraz, dan Abadan. Hal ini menyebabkan arus urbanisasi besar-besaran, sehingga terjadi ledakan jumlah penduduk di kota-kota tersebut. Selain itu ketimpangan ekonomi dan sosial sangat tinggi, sehingga menimbulkan kecemburuan sosial yang memicu radikalisasi rakyat. Pemerintah juga represif dan korup. Banyak proyek-

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

proyek besar yang berjalan tidak semestinya akibat kesalahan manajemen dan korupsi yang dilakukan pemerintahnya.⁴⁵

Meskipun hubungan Amerika dengan pemerintah Iran berlangsung baik, namun tidak sepenuhnya mendapat dukungan dari rakyat Iran. Banyak di antara rakyat Iran yang kontra terhadap kedekatan hubungan Amerika dengan Iran. Hal itu berujung pada sebuah peristiwa pembunuhan terhadap wakil konsul Amerika, Robert W. Imbrie, oleh segerombolan orang fanatik di Teheran tahun 1924. Peristiwa tersebut mengakibatkan terganggunya hubungan Amerika dengan pemerintah Iran. Semenjak itu Amerika melakukan pemutusan misi keuangan dan pemutusan kontrak-kontrak ekonomi dengan pemerintah Reza Khan. Hingga tahun 1932, Reza Khan belum berhasil meyakinkan Amerika untuk kembali bekerjasama dengan Iran terutama dalam bidang ekonomi untuk meneruskan kontrak-kontrak kerjasama yang sempat terputus.⁴⁶

Tahun 1933 Hitler mulai berkuasa di Jerman dengan kekuatan militer dan industrialisasinya. Reza Khan menaruh kekaguman tersendiri terhadap kekuasaan diktator yang dilakukan Hitler, dan tertarik untuk membuka hubungan. Karena tidak kunjung mendapat tanggapan dari Amerika, Reza Khan kemudian mencoba untuk menjalin hubungan baik dengan Jerman dan Uni Soviet. Iran juga melakukan hubungan baik dengan Inggris. Peristiwa itu terus berlangsung hingga terjadinya Perang Dunia II. Kisruh yang semakin rumit membuat Amerika memerlukan dukungan dari negara-negara lain sebagai pendukung dan bekerjasama untuk membendung pengaruh ideologi komunis. Sejak saat itulah hubungan Amerika-Iran kembali dibuka secara bertahap. Kondisi itu juga sekaligus memaksa keterlibatan Amerika dalam Perang Dunia II tahun 1941.⁴⁷

Situasi yang semakin rumit dalam keadaan Perang Dunia menimbulkan perpecahan dan benturan kepentingan yang tidak terhindarkan akibat desakan untuk dapat tetap memenuhi logistik peperangan. Iran yang sempat kembali menjalin hubungan baik dengan Inggris dan uni Soviet terlibat sengketa yang

⁴⁵ Cecep Zakarias El Bidad, "Pasang Surut Hubungan AS-Iran", diperoleh dari <http://www.zakariaelbilad.com/jurnal/item/24/24#sdfootnote1sym> ; Internet, diakses tanggal 26 Mei 2010.

⁴⁶ Bonakdarian, "US-Iranian Relations, 1911-1951".

⁴⁷ *Ibid.*

akhirnya memicu munculnya peran Amerika untuk membuka dialog guna menyelesaikan persoalan. Amerika kemudian mensponsori terjadinya dialog Tripartit yang berlangsung antara Moskow, London, dan Teheran. Dialog berjalan pada akhir 1941 dan diselesaikan pada bulan Januari 1942. Dialog itu menghasilkan perjanjian yang merupakan komitmen kerjasama dan sekaligus mengakhiri sengketa yang terjadi sebelumnya. Menurut perjanjian ini, kekuatan Sekutu akan mengevakuasi pasukan mereka dari tanah Iran dalam waktu enam bulan setelah berakhirnya perang dan akan memberikan bantuan keuangan yang memadai untuk Teheran sebagai imbalan atas kerjasama dan dukungan itu.⁴⁸

Perkembangan lain yang signifikan dalam hubungan Amerika-Iran selama perang adalah keterlibatan penasehat Amerika di Teheran. Teheran kembali mengharapkan agar Amerika dapat mempekerjakan dan menugaskan penasehatnya untuk dikirim ke Iran. Akan tetapi keinginan Reza Shah (anak Reza Khan yang meneruskan kekuasaan ayahnya) itu terhalang oleh berbagai benturan yang terjadi antara elit-elit penguasa di lingkungan internal Iran.⁴⁹

Pemerintahan dinasti Pahlevi sangat rentan dan mengalami sebelas kali perombakan kabinet sepanjang tahun 1941 sampai 1946. Persoalan itu dilatarbelakangi oleh berbagai benturan kepentingan antara parlemen yang memiliki aliran politik dan ideologi berbeda-beda pasca Perang Dunia. Inkondusifitas yang terjadi di lingkungan internal Iran semakin membuat Amerika enggan untuk mengadakan peningkatan hubungan kerjasama yang lebih jauh. Berbagai pihak dalam elit pemerintahan ikut dalam gerakan otonom di Iran. Hal tersebut membuat Amerika menarik kerjasama militernya, dan lebih terkonsentrasi terhadap kerjasama ekonomi. Dua Perang Dunia yang telah terjadi membuat Amerika semakin menyadari akan arti penting minyak sebagai sumber utama penghasil energi. Perut bumi Iran yang menyimpan cadangan energi yang dibutuhkan oleh seluruh negara di dunia terutama Amerika, membuat Amerika tetap memelihara hubungan kerjasamanya dengan Iran.⁵⁰

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

3.3 Hubungan AS-Iran Masa Perang Dingin hingga Revolusi Islam

Akhir Perang Dunia II yang langsung disusul dengan era Perang Dingin menimbulkan suasana perebutan pengaruh dalam bentuk bipolaritas yang sangat kuat. Masing-masing pemegang pusat kekuatan utama (Amerika dan Uni Soviet) saling berupaya untuk melakukan perebutan pengaruh dan penyebarluasan wilayah kekuasaan ideologi yang mereka miliki masing-masing. Situasi Perang Dingin membuat Presiden Truman kembali meningkatkan komitmen hubungan terhadap negara-negara lain agar mendapat dukungan melalui Doktrin Truman tahun 1947. Iran merupakan salah satu negara yang menunjukkan keberpihakannya terhadap Amerika pada awal masa Perang Dingin tersebut.⁵¹

Ketika sempat terjadi kemunduran hubungan Amerika-Iran pada insiden kematian perwakilan Amerika di Iran, Iran kembali meningkatkan hubungan kerjasama dengan Inggris dan Uni Soviet. Sebenarnya Amerika telah memprediksikan bahwa Iran akan menghadapi persoalan baru akibat keputusan merapatkan kembali hubungannya dengan Inggris dan Uni Soviet. Prediksi itu dapat dibenarkan, karena pada akhirnya keadaan tersebut menimbulkan konsekuensi tersendiri bagi Iran. Kedekatan hubungannya dengan Inggris ternyata berakibat pada kembalinya kekuasaan Inggris terhadap perekonomian Iran terutama dalam hal perminyakan. Sedangkan kedekatan Iran dengan Uni Soviet memicu munculnya cikal-bakal keberadaan partai Komunis di Iran, salah satu diantaranya adalah Partai Tudeh yang merupakan partai komunis terbesar di Iran. Kedua hal ini selanjutnya ternyata menimbulkan masalah tersendiri bagi Iran, terutama pemimpinnya – Shah Iran.

Kehadiran pasukan perang imperialis Inggris di Iran mendorong timbulnya gerakan massa. Gerakan massa muncul karena penolakan rakyat atas penguasaan Inggris terhadap minyak Iran. Rakyat menuntut diakhirinya kontrol Inggris atas industri minyak. Mereka mendirikan sebuah Front Nasionalis yang terdiri dari partai-partai yang mewakili para profesional, bazaris dan beberapa elemen religius. Kelompok nasionalis yang pro terhadap usaha nasionalisasi aset negara itu dipimpin oleh Mossadeq.

⁵¹ *Ibid.*

Proses ini mencapai titik tertinggi tatkala Mossadeq mengimplementasikan kebijakan nasionalisasi, saat majelis mensahkan sebuah resolusi berupa nasionalisasi *Anglo Iranian Oil Company*. Mossadeq berpikir bahwa Amerika akan menolong Iran dalam krisis ini. Dia bahkan pergi ke Amerika Serikat demi mengusahakan bantuan ekonomi, tetapi Mossadeq ternyata pulang tanpa dukungan dari Amerika. Dalam masa ini, Iran dapat dikatakan sedang mengalami masa-masa krisis.⁵²

Selama masa krisis ini, Presiden Truman mengirimkan penasihat politik luar negeri Harriman ke Teheran pada tanggal 16 Juli 1951 untuk mendayagunakan situasi bagi kepentingan Amerika. Ketika Harriman memasuki Teheran, partai Tudeh mengorganisir sebuah demonstrasi besar-besaran menentang imperialisme Amerika. Pertikaian antara para demonstran melawan polisi membuat 20 orang terbunuh dan terluka di depan gedung majelis.

Saat itu Iran masih berada dalam kekuasaan situasi pra-revolusioner yang dipimpin oleh Mossadeq dan pendukungnya. Berbagai provokasi membuat massa terpengaruh. Foto-foto Shah diturunkan dari dinding pertokoan, bioskop, dan kantor pemerintah di Teheran. Kemungkinan kudeta akan muncul, jika Mossadeq telah siap untuk menarik massa. Meskipun begitu, dalam keputusan Mossadeq masih mengharapkan kerjasama dari Amerika, tetapi Amerika tidak menunjukkan respon yang positif terhadap keinginan kerjasama Mossadeq itu.⁵³

Masalah yang dihadapi Mossadeq yang tak kunjung terselesaikan akhirnya memicu kembali turun tangannya pemerintah Amerika. Pada peristiwa tersebut, awalnya keterlibatan Amerika dengan Iran persoalan Krisis Abadan (ketegangan antara pemerintahan Iran dan perusahaan minyak Iran-Anglo milik Inggris). Pemerintah Presiden Truman membujuk Inggris untuk tidak menyerang Iran dan menekan Inggris untuk memoderatkan posisi mereka dalam negosiasi minyak. Kebijakan Amerika tersebut menciptakan perasaan bahwa Amerika Serikat berada di pihak Mossadeq dan optimisme bahwa perselisihan minyak akan segera diselesaikan dengan "serangkaian proposal inovatif" dan memberikan Iran

⁵² Paul Sullivan, US-Iran Relations since 9-11: A Monologue of Civilizations, *Alternatives, Turkish Journal of International Relations*, Volume 1 Nonome 2, Summer, 2002, 183

⁵³ S. Yinan, "The Middle East in 1953", *Annual Political Survey Middle East Affairs*. (London: 2000) 11.

"sejumlah besar bantuan ekonomi". Padahal sesungguhnya tidak, karena pada saat yang sama Amerika juga menghormati embargo Inggris. Tanpa sepengetahuan Presiden Truman, stasiun CIA di Teheran telah "melakukan kegiatan rahasia" terhadap Mossadeq dan Front Nasional setidaknya telah direncanakan sejak musim panas tahun 1952.⁵⁴

Ketika Eisenhower dari Partai Republik menggantikan Truman dari Partai Demokrat Amerika, mereka merencanakan untuk mendestabilisasi Mossadeq karena Amerika mengindikasikan dengan jelas kecenderungan oportunis dari pemerintahan Mossadeq. Rencana itu akhirnya terealisasi dengan baik. Pada tahun 1953, Amerika Serikat dan Inggris, melalui operasi rahasia dari *Central Intelligence Agency* (CIA) yang disebut Operasi Ajax, membantu mengorganisir sebuah kudeta yang diprakarsai oleh Shah Reza untuk menggulingkan pemerintah Mossadeq yang dilakukan dari Kedutaan Besar Amerika di Teheran. Operasi pertama gagal sehingga Shah melarikan diri ke Italia. Usaha kudeta kedua berhasil, dan Shah kembali ke Iran. Shah kemudian memenjarakan Mossadeq. Kudeta atas perdana menteri Mossadeq ini disponsori oleh Amerika. Kekuasaan Mossadeq hanya berlangsung dari 1951-1953. Amerika menyadari bahaya akan kebijakannya yang anti-imperialis itulah yang pada akhirnya membuat Amerika melalui CIA meng kudeta Mossadeq tanggal 16 Agustus 1953. Pada tanggal 19 Agustus Shah kembali berkuasa.⁵⁵

Dalam perspektif Amerika, meskipun Mossadeq pernah meminta bantuan dan kerjasama ekonomi, namun Amerika lebih memilih untuk berpihak kepada Shah Iran. Hal itu lebih didasarkan kedekatan hubungan yang lebih erat antara Amerika dengan Shah Iran daripada Mossadeq. Kudeta dilakukan Amerika atas pertimbangan geostrategi, yaitu keinginan Amerika untuk menghancurkan gerakan Mossadeq yang berambisi untuk menasionalisasikan aset-aset yang bernilai ekonomis dan mengurangi pengaruh pemodal asing di Iran atau untuk mendapatkan kontrol atas minyak Iran. Amerika menilai Mossadeq pro-nasionalis dan anti-imperialis. Hal itu tentunya akan mempersulit Amerika. Asumsi itulah

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Hakimeh Saghaye-Biria, "United States Propaganda in Iran: 1951-1953", *Thesis, University of Houston*, 2009, 57-65, diperoleh dari www.fas.harvard.edu/~hpcws/gavin.pdf ; Internet, diakses tanggal 26 Juni 2010.

yang semakin mendorong keyakinan para pejabat Amerika untuk membantu Shah Iran melakukan kudeta.

Bagi Amerika, kedekatan hubungannya dengan Shah Iran jauh lebih baik ketimbang Mossadeq. Hubungan yang sejatinya saling menguntungkan antara Amerika dengan Iran pada rezim Shah terjadi di bawah kontrol dan kendali Amerika, sehingga dalam hubungan itu hegemoni Amerika dapat dilihat dengan jelas. Salah satu bentuk hubungan kerjasama yang terjalin antara Amerika dengan Shah Iran yang sangat menguntungkan Amerika dan menunjukkan hegemoni Amerika terlihat dengan ditandatanganinya pakta CENTO (*The Central Organization*). CENTO adalah sebuah pakta anti-Uni Soviet yang berkomitmen menetapkan keteguhan Iran untuk anti-Komunis dan mendukung setiap usaha Amerika dalam melawan pengaruh komunis. Berdasarkan doktrin keamanan Amerika yang disebut 'Keamanan Dua Pilar', Iran dan Arab Saudi merupakan dua lengan eksekutif politik keamanan Amerika di kawasan Timur Tengah. Rezim Shah, memiliki hubungan yang sangat erat dengan Rezim Zionis Israel dan demi menjaga kepentingan Amerika.⁵⁶

Banyak prestasi dan kemajuan positif yang terjadi di Iran saat kepemimpinan Shah yang berhubungan dekat dengan Amerika. Menjelang 1965, pendapatan Iran berjumlah USD 522 juta dan di tahun 1969, USD 938 juta. Sayangnya, untung besar yang seharusnya dimanfaatkan untuk pembangunan ini dihabiskan oleh para aparat negara melalui korupsi dan proyek-proyek yang tidak jelas. Pada saat itu sembilan puluh perusahaan asing berinvestasi di Iran tahun 1969, dan lebih separuh darinya berkantor pusat di Amerika. Akan tetapi negara masih merupakan sumber utama pertumbuhan industrial, dan mensuplai 40-50 persen dari keseluruhan investasi. Pertumbuhan ekonomi meningkat secara drastis berkat kenaikan harga minyak tahun 1973. Pendapatan Iran serta-merta naik dari sebanyak USD 938 juta tahun 1969 hingga sebanyak USD 22 milyar pada tahun 1974.

⁵⁶ Mark Simakovsky, "Reassessing Regime Change: U.S. National Security Strategy towards Iran" *Journal of International Policy Solutions*, diperoleh dari <http://irps.ucsd.edu/assets/004/5375.pdf> ; Internet, diakses tanggal 26 Juni 2010.

Ketidakmerataan pembangunan menyebabkan inflasi yang tinggi tetap terjadi. Kesenjangan kehidupan yang semakin tinggi membuat kaum buruh, para petani dan borjuis rendahan kesulitan dalam mensejahterakan dirinya masing-masing. Dalam situasi ini, Shah yang seharusnya menjadi figur pemerintah yang bijaksana dan "progresif" justru menghambat program pembangunan. Hasilnya adalah kemerosotan nilai ekspor secara tajam, intensifikasi yang telah ada menjadi tidak berarti. Kaum buruh menjawabnya dengan memperbanyak serikat kerja yang bergerak di pabrik-pabrik, di mana mereka melaksanakan pekerjaan organisasi dan agitasi yang berbahaya di bawah pengawasan ketat agen Savak.

Dari segi geostategis, memang letak Iran sangat jauh dengan Amerika, tetapi sumber minyak Iran yang melimpah membuat pihak asing berambisi untuk menguasainya. Kedekatan hubungannya dengan Iran membuat 40 persen saham minyak Iran dimiliki oleh perusahaan-perusahaan Amerika Serikat. Rezim Shah menyuplai 65 persen kebutuhan minyak Rezim Zionis dan 95 persen rezim rasialis Apharteid di Afrika Selatan. Selain itu, pembelian persenjataan dari Amerika juga membuat pendapatan negara dari sektor minyak harus selalu mengalir ke perusahaan Amerika. Dalam berbagai proyek penting, Rezim Shah enggan memanfaatkan kemampuan dalam negeri dan selalu menyerahkannya kepada perusahaan asing khususnya Amerika.

Bagi Amerika, kepemimpinan Shah Iran memosisikan Amerika dalam tempat yang khusus dan sangat dipertimbangkan. Di masa Shah, seluruh keputusan yang diambil harus memperhatikan kepentingan Amerika. Untuk urusan sekecil apapun Duta Besar Amerika untuk Iran secara langsung membimbing kebijakan pemerintahan despotik Rezim Shah. Bagi Shah, sekecil apapun keputusan yang dilakukannya, selalu berkoordinasi dan berkonsultasi dengan Amerika.⁵⁷

Amerika berpandangan bahwa hubungan baik dengan Shah Reza sangat menguntungkan karena Shah Reza sangat tergantung pada Amerika. Antara tahun 1960 dan 1977 Amerika meminta pemerintah Iran mereformasi struktur pemilikan tanah, memodernisasi ekonomi industrial, memperkokoh kekuatan militer yang

⁵⁷ Hakimeh Saghayc-Biria, "United States Propaganda in Iran: 1951-1953".

mengamankan supremasi regional mereka, dan mereformasi struktur sosial Iran. Seluruh program modernisasi itu mengacu kepada modernisasi yang telah dilaksanakan Barat. Atas keinginan tekanan kebijakan luar negeri Amerika, pada tahun 1960-an Shah Iran melaksanakan "Revolusi Putih", guna memupus kesenjangan sosial di negara itu. Shah memberlakukan reformasi pertanahan, yang memukul para bangsawan Iran. Juga dilaksanakan program pendidikan dan meluaskan hak bagi perempuan. Tetapi kebijakan itu sudah terlambat sebab kritik terhadap Shah semakin lantang, baik karena ketergantungannya pada Amerika maupun karena pemisahan yang berlebihan antara negara dan agama. Kuatnya pengaruh Amerika terlihat juga pada banyaknya tenaga-tenaga pekerja asing yang masuk ke Iran, terutama yang berasal dari Amerika. Sampai tahun 1978 jumlah orang Amerika yang bekerja di Iran mencapai 60.000 orang. Di bidang militer kerjasama Amerika-Iran ditunjukkan dengan pembelanjaan senjata militer dari Barat sebesar 12 milyar dolar.

Khususnya di bidang pengembangan nuklir, kerjasama Amerika-Iran dimulai pada tahun 1957. Pada saat itu Amerika memberikan dukungan kepada Iran dengan menandatangani *Atoms for Peace Programme*. Program itu merupakan kerjasama antara Amerika dengan pemerintahan Shah yang bertujuan untuk mengembangkan energi bagi kebutuhan sipil yang berasal dari energi nuklir. Dengan dukungan dan kerjasama itu, Iran kemudian membangun dan mengembangkan teknologi nuklirnya pada tahun 1970 dengan dibantu oleh Prancis, Jerman dan Amerika sebagai *partner* utamanya.⁵⁸

Instalasi nuklir Iran pertama adalah untuk riset nuklir dengan kekuatan 5 megawatt yang diperolehnya dari Amerika Serikat dan mulai beroperasi pada tahun 1967. Setelah itu Iran membangun empat reaktor nuklir untuk riset dengan masing-masing memiliki kekuatan tidak lebih dari 30 kilowatt yang terletak di pusat riset nuklir Asfahan. Pada tahun 1975, Iran menandatangani transaksi pembangunan reaktor nuklir dengan perusahaan Jerman Barat, Siemen. Seharusnya sesuai dengan transaksi itu, perusahaan Jerman tersebut mendirikan dua reaktor nuklir dengan kekuatan masing-masing 1.300 megawatt di kota

⁵⁸ Sara Kutchesfahani, "Iran's Nuclear Challenge and European Diplomacy", *European Security and Global Governance*, Nomor 46, Edisi Maret 2006, 11.

Busheher yang terletak di tepi Laut Persia. Pada saat yang sama, Iran juga bekerjasama dengan Prancis untuk mendirikan sebuah reaktor nuklir untuk pembangkit tenaga listrik dengan kekuatan 935 megawatt. Perusahaan Prancis tersebut seharusnya telah membangun reaktor nuklir itu di kawasan Ahwaz, yang tidak jauh dengan perbatasan Irak. Iran juga menandatangani transaksi dengan perusahaan Prancis yang lain lagi untuk mendirikan sebuah reaktor nuklir dengan uranium berkadar rendah. Pemerintah Prancis pada 7 Oktober 1976 juga menyatakan niatnya melaksanakan pembangunan delapan reaktor nuklir di Iran.⁵⁹

Dukungan dan kerjasama nuklir Amerika terhadap Iran terjadi dalam rangka menyesuaikan politik luar negeri Amerika dengan situasi yang terjadi saat itu. Pada keterangan yang diperoleh dari *Committee on International Security and Arms Control National Academy of Sciences*⁶⁰ dapat dianalisa bahwasanya kerjasama dan dukungan Amerika waktu itu dilakukan dalam rangka memperluas pengaruh Amerika di lingkungan internasional yang berada dalam situasi bipolaritas power.

Berbagai kemajuan yang diperoleh Iran semasa menjalin hubungan baik dengan Amerika ternyata tidak mampu menutupi kemarahan rakyat atas ketimpangan pembangunan yang semakin memperluas tingkat kesenjangan masyarakat. Dalam kondisi sosial yang akut, satu-satunya pihak yang dapat merangkul dan mengayomi masyarakat adalah ulama. Masjid dan madrasah menjadi pusat penggemblengan spiritual dan moral masyarakat. Di samping itu, masjid juga berfungsi sebagai tempat diskusi masyarakat dengan ulama mengenai kondisi sosial dan pemerintah. Akhirnya, masjid dijadikan sebagai pusat pembangunan kekuatan untuk menurunkan penguasa represif Shah Pahlevi.

Ulama yang sejak 1920 konsisten dan tegas melawan pemerintah ketika itu adalah Ayatullah Khomeini. Maka sejak Juni 1978 rakyat dari kalangan bazar, akademisi dan mahasiswa mulai berani protes di universitas atau acara-acara seminar. Kekecewaan, kemarahan, dan protes rakyat atas penguasa monarki semakin terakumulasi dan memuncak pada Desember 1979. Dua juta lebih rakyat

⁵⁹ Naushad Kayani, "Attaining Stability: A Case for Accepting A Nuclearized Iran", *Strategy Research Project U.S. Army War College*, Philadelphia, 2009, 2.

⁶⁰ Committee on International Security and Arms Control National Academy of Sciences, *Nuclear Arms Control Background and Issues*, (Washington, D.C.: National Academy Press, 1985), 2.

Iran turun ke jalan memprotes Shah dan menuntutnya untuk mengundurkan diri. Demonstrasi ini berakhir, Shah Pahlevi melarikan diri ke luar negeri, dan kembalinya Sang Imam, Ayatullah Khomaini, setelah diasingkan ke luar negeri selama 15 tahun oleh Shah. Monarki pun runtuh, dan di bawah komando langsung Ayatullah Khomaini negeri itu bertransformasi menjadi Republik Islam Iran.⁶¹

Semenjak terjadinya revolusi yang puncaknya tahun 1979 itu, disharmonisasi hubungan antara Amerika dan Iran pun bermula.⁶² Hubungan antara kedua negara seolah mengalami revolusi yang dramatis. Sebabnya adalah, beberapa saat setelah revolusi bergulir, Ayatullah Khomaini menjuluki Amerika sebagai *Setan Besar* dan Uni Soviet sebagai *Setan Merah*. Iran juga mengumandangkan politik negaranya yang anti-Barat dan anti-Amerika.⁶³ Fatwa inilah yang memotivasi sekelompok mahasiswa menduduki dan menyandera sejumlah staf Kedutaan Amerika di Teheran pada 4 November 1980. Peristiwa ini membalik hubungan kedua negara dari teman menjadi musuh. Kejadian itu secara otomatis turut pula merubah peta politik luar negeri Amerika terhadap Iran, dimana sejak saat itu Iran merupakan musuh yang dapat mengancam kepentingan Amerika. Semenjak itulah hubungan Amerika-Iran memburuk, mengalami disharmonisasi, bahkan pemutusan hubungan.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Dore Gold, *The Rise of Nuclear Iran, How Tehran Defies the West*, (Washington D.C.:Regnery Publishing, Inc., 2009), 23.

⁶³ Fouad Ajami, "The Return of Realpolitik in Arabia," *The Wall Street Journal*, December 16, 2008, A. 23, dikutip oleh Naushad Kayani, "Attaining Stability: A Case for Accepting a Nuclearized Iran", *Strategy Research Project Report*, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 2009, 3.

BAB 3 PERSEPSI AMERIKA TERHADAP PROGRAM NUKLIR IRAN

Disharmonisasi hubungan antara Amerika dan Iran pasca revolusi, adalah alasan mendasar keinginan Amerika menghentikan program nuklir Iran. Munculnya keinginan Amerika menghentikan program nuklir Iran juga tidak terjadi dengan begitu saja. Terdapat banyak hal substansial yang menggiring persepsi Amerika terhadap efek negatif keberadaan program nuklir Iran bagi kepentingan Amerika khususnya, dan dunia umumnya. Keinginan itu baru terealisasi dengan jelas dan nyata tertuang dalam bentuk kebijakan pemerintah pada masa pemerintahan Presiden George Walker Bush.

Pemutusan hubungan Amerika-Iran juga berimbas pada bidang pengembangan nuklir. Rezim baru yang antagonis terhadap Amerika membuat Amerika mencabut dukungan dan memutuskan kerjasamanya dengan Iran. Kebijakan Amerika itu disusul oleh Jerman dan Prancis – dua negara Eropa yang turut bekerjasama dalam proyek nuklir Iran. Hubungan Amerika dan Iran kian menunjukkan perpecahan, bahkan pergantian pemimpin Iran semakin membuat kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan Amerika.⁶⁴

Inilah pokok persoalannya. Pasca pemutusan hubungan kerjasama itu, Iran ternyata tetap meneruskan program nuklirnya. Amerika tidak menginginkan hal tersebut karena program pengembangan nuklir Iran pasca pemutusan hubungan dengan Amerika, mengindikasikan ancaman bagi Amerika. Persoalan ini semakin menambah ketegangan antara kedua negara, dan akhirnya berujung pada keinginan Amerika untuk menghentikan program pengembangan nuklir Iran. Keinginan Amerika menghentikan program pengembangan nuklir Iran dilandasi oleh berbagai pandangan dan pertimbangan yang terakumulasi dalam persepsi negatif Amerika terhadap program nuklir Iran.

3.1 Program Nuklir Iran dan Ancamannya terhadap Kepentingan Amerika

Akumulasi keinginan Amerika menghentikan program nuklir Iran di masa pemerintahan Presiden Bush dibangun dari dua persepsi besar yang dapat

⁶⁴ Naushad Kayani, "Attaining Stability: A Case for Accepting a Nuclearized Iran", *Strategy Research Project Report*, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 2009, 2-3.

mempengaruhi proses pengambilan keputusan di Amerika. Pertama adalah dari persepsi dan faktor individu Presiden Bush (selaku bagian penting dari pemerintah) yang memimpin Amerika pada saat itu. Kedua, berhubungan erat dengan yang pertama, yakni dari sudut pandang negara. Persepsi yang kedua ini terbangun secara maksimal oleh persepsi Presiden Bush dan dukungan berbagai temuan gejala serta indikasi yang ditemukan pemerintah Amerika, dimana semua itu semakin membangun persepsi negatif Amerika terhadap program pengembangan nuklir Iran.

Setidaknya terdapat dua sudut pandang yang membangun persepsi negatif Amerika terhadap program nuklir Iran. Sudut pandang pertama adalah dari presiden Bush secara individu, dan yang kedua adalah dari negara. Akan tetapi, sudut pandang negara terbangun sepenuhnya oleh sudut pandang individu presiden Bush.

Keinginan Amerika menghentikan program nuklir Iran baru terealisasi dalam bentuk kebijakan dan politik luar negeri pada masa pemerintahan presiden Bush. Kebijakan yang akhirnya membuat Amerika mengambil langkah komprehensif untuk menghentikan program nuklir Iran itu secara fundamental tidak terlepas dari faktor individu Bush. Menurut salah satu akademisi hubungan internasional, Joe D. Hagan⁶⁵, faktor individu merupakan salah satu faktor utama dalam *decision making approach* untuk menentukan politik luar negeri dalam melakukan hubungan internasional.

Dua pemikiran di atas dapat terlihat dari realitas yang ada dalam politik luar negeri Amerika terhadap program nuklir Iran. Berbagai keputusan yang dikeluarkan pemerintah tidak terlepas dari faktor ideosinkretik Presiden Bush sebagai individu. Pengaruh individu Bush pada proses pengambilan kebijakan Amerika untuk menghentikan program nuklir Iran identik dengan pengambilan keputusan Model I yang telah dijelaskan sebelumnya.

Lingkungan keluarga militer dimana Bush dibesarkan, turut berpengaruh dalam membentuk karakternya sebagai individu. Bush terbentuk menjadi pribadi yang disiplin dan penuh tanggung jawab. Namun disiplin dan tanggung jawab itu

⁶⁵ Joe D. Hagan, *Does Decision Making Matter? Systemic Assumption vs Historical Reality in International Relation*, (New York: International Studies Review Inc, 2001), 6.

berada dalam karakter yang keras, sehingga orang-orang dekat Bush cenderung relatif mengatakan Bush sebagai watak yang berpendirian keras.⁶⁶ Dalam segi politik, Bush termasuk dalam kelompok neo-konservatif dan memilih partai Republik yang telah eksis sejak tahun 1850⁶⁷ sebagai wahana penyalur insting politik dan kepemimpinannya. Setelah menjadi presiden Amerika, karakter-karakter pribadi Bush sedikit banyaknya memberi pengaruh signifikan dalam kebijakan-kebijakan yang ditempuhnya, baik dalam lingkungan domestik maupun internasional. Termasuk dalam kebijakan intelijen, tidak sedikit kebijakan yang cenderung emosional serta memperlihatkan pengaruh emosional dan pemaksaan kehendak Bush.⁶⁸

Dalam politik luar negeri, Bush memiliki pandangan yang paralel dengan Samuel P. Huntington – akademisi Harvard University dan penasihat ternama Gedung Putih yang cukup berpengalaman. Bush dan Huntington sama-sama dari kubu *hawkish*. Bush juga termasuk salah seorang yang mempercayai pemikiran Huntington tentang benturan peradaban yang terjadi setelah Perang Dingin.

Dalam *The Clash of Civilization*, Huntington menuliskan pemikirannya tentang benturan peradaban yang mempengaruhi pola hubungan internasional dan memicu konflik dalam pergaulan global.⁶⁹ Huntington menyebutkan bahwa interaksi antara Barat dan Islam tidak memperlihatkan gejala yang melemah, justru semakin menegang. Dominasi Barat di wilayah Islam menimbulkan kekesalan tersendiri bagi kelompok Islam. Namun pihak yang paling diuntungkan dari kondisi ini adalah kaum fundamentalis, dimana mereka akan semakin membuka gerakannya. Walaupun fenomena itu akan berlalu, namun kondisi yang terjadi akan semakin memperumit hubungan antara negara-negara Islam dengan Barat. Pada intinya, Huntington melihat interaksi antara Islam dan Barat sebagai sebuah benturan peradaban.

⁶⁶ Fred I. Greenstein, "The Changing Leadership of George W. Bush", dalam *The Domestic Source of American Foreign Policy*, Eugene R. Wittkopf dan James M. McCormick ed., (New York: Rowman and Littlefield Publisher Inc., 2004), 353-356.

⁶⁷ Heather Lehr Wagner, *The Historian of The Republican Party*, (New York: Chelsea House Publisher, 2007), 7.

⁶⁸ Greenstein, 358.

⁶⁹ Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?", dalam *America and The World, Debating the New Shape of International Relations*, (New York: Council of Foreign Relations Inc., 2002), 43-70.

Pemikiran Huntington itu seolah mendapat suatu legitimasi dengan terjadinya peristiwa 11 September 2001 dan gejala-gejala setelah itu. Bagi Huntington, peristiwa itu merupakan skenario terburuk yang diakibatkan oleh benturan budaya. Benturan budaya yang pada akhirnya mengancam kebebasan dan hegemoni Amerika. Bagi Amerika benturan kebudayaan itu harus diwaspadai juga dalam sudut pandang keamanan nasional.⁷⁰ Oleh karena presiden Bush sejalan dengan pemikiran Huntington, maka pandangan dan sikap yang ditempuh presiden Bush terkait peristiwa 11 September pun juga banyak dipengaruhi Huntington. Pemikiran itulah yang berujung pada doktrin-doktrin yang dikeluarkan oleh presiden Bush. Bagi Bush, program nuklir Iran harus segera dihentikan. Iran adalah sasaran berikutnya bagi kebijakan Bush di Timur Tengah.

Dari penjelasan-penjelasan ini, semakin dapat ditegaskan bahwa administrasi presiden Bush bersama segenap kebijakan dan doktrinnya yang menjadi keputusan politik luar negeri Amerika, tidak terlepas dari karakter individual presiden Bush sebagai pemimpin Amerika saat itu. Hal itu menunjukkan bahwa faktor individu presiden Bush selaku pengambil keputusan sangat berpengaruh terhadap keputusan Amerika dalam konteks negara.

Sudut pandang kedua yang mempengaruhi persepsi Amerika untuk menghentikan program nuklir Iran adalah dalam konteks negara. Persepsi dalam konteks negara diperoleh dari runtutan segenap peristiwa-peristiwa yang dikaji dan dianalisa oleh aparat pemerintah Amerika, walaupun sebenarnya faktor-faktor itu berkembang dari persepsi presiden Bush.

Pandangan Amerika terhadap dunia mengalami perubahan signifikan setelah terjadinya tragedi 11 September. Perubahan itu pula yang mengakibatkan pergeseran politik luar negeri Amerika. *Bush Administration* dalam politik luar negeri Amerika benar-benar merubah politik luar negeri pada masa Clinton (*Clinton Administration*) yang mencerminkan "*American narratives of self-interest*".⁷¹ Peristiwa 11 September adalah momentum awal perlawanan terhadap terorisme. Doktrin Bush yang disusul dengan *Preemptive military Strikes*

⁷⁰ Jennifer Jackson Preece, "Cultural Diversity and Security After 9/11", dalam *The Empire of Security and the Safety of the People*, William Bain ed., (New York: Routledge, 2006), 139-141.

⁷¹ Richard Ned Lebow, *A Cultural Theory of International Relations*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 440-441.

Doctrine seolah menjadi alasan pembenar bagi Amerika untuk mengambil tindakan tegas dan nyata terhadap hal-hal yang berhubungan dengan terorisme.

Serangan 11 September telah mengakibatkan jatuhnya korban jiwa dalam jumlah ribuan. Selain itu Amerika juga harus menanggung kerugian material yang sangat besar untuk pengangkatan sisa reruntuhan dan pembangunan kembali berbagai infrastruktur yang hancur dan rusak parah akibat kejadian itu. Hal yang tidak kalah menyulut kemarahan Amerika adalah jatuhnya pamor pertahanan dan keamanan Amerika di mata internasional. Peristiwa itu telah melemahkan kredibilitas pertahanan dan keamanan nasional Amerika yang sejak berakhirnya Perang Dingin berada di urutan teratas dunia. Serangkaian persoalan semacam inilah yang akhirnya memberikan kontribusi maksimal terhadap administrasi pemerintahan Bush dalam upaya memberantas terorisme internasional. Hal itu juga menjadi dasar yang mengawali persepsi negatif Amerika terhadap program nuklir Iran.

Pasca 11 September 2001, Bush mendeklarasikan “perang melawan terorisme”. Perang itu semakin tidak terkendali dan mengarah pada perang melawan Islam “fundamentalis”. Belum tuntas perang di Afghanistan, Amerika menyusul melakukan serangan ke Irak untuk menurunkan rezim yang dianggap otoriter dan “fundamentalis” serta upaya memberantas senjata pemusnah masal yang dimiliki Irak untuk menghancurkan Barat pada umumnya, dan Amerika khususnya.

Ketegangan Amerika dengan Dunia Islam semakin kuat karena kecenderungan Amerika yang menyamaratakan semua kelompok Muslim “fundamentalis” dengan “teroris”.⁷² Kecenderungan itulah yang tampaknya membuat usaha Amerika untuk melawan terorisme tidak berhenti sampai di Afghanistan dan Irak saja. Setiap negara ataupun pihak lain yang melakukan aktivitas membahayakan bagi kepentingan keamanan Amerika dapat disebut sebagai aksi terorisme yang harus segera dihentikan dan dilawan keberadaannya. Hal ini sangat beralasan, karena berdasarkan Doktrin Bush dan *Pre-emptif*, setiap

⁷² Riza Sihbudi, “Respon Masyarakat Indonesia terhadap Doktrin ‘Anti-Terrorisme’ AS”, diperoleh dari <http://katalog.pdii.lipi.go.id/index.php/searchkatalog/.../6321/6322.pdf> ; Internet, diakses tanggal 10 Mei 2009.

tindakan yang dapat mengancam kepentingan keamanan Amerika dapat disebut sebagai aksi terorisme dan “musuh” utama Amerika. Artinya, Amerika harus mengambil tindakan lebih dini agar aktivitas maupun tindakan yang dilakukan teroris dapat dihentikan sebelum berimbas buruk bagi Amerika.

Banyak kalangan yang menilai bahwa doktrin pemberantasan terorisme yang dilakukan Bush identik dengan bentuk antipati dan permusuhan terhadap Dunia Islam. Akan tetapi, terkait dengan pandangan itu, Bush membantah dan berulang kali pernah mengatakan bahwa perangnya melawan terorisme bukan merupakan perang melawan Islam. Hal itu pun ditunjukkannya dengan mengunjungi sejumlah *Islamic Center* di Amerika.⁷³ Aksi penumpasan terorisme yang dilakukan Amerika sebenarnya merupakan bentuk balasan atas serangan teroris pada peristiwa 11 September. Meskipun menimbulkan kontroversi, namun Bush dalam berbagai kesempatan menegaskan agar pihak internasional jangan memaknai tindakan Amerika tersebut sebagai upaya untuk melawan kelompok Muslim.⁷⁴

Terdapat tiga hal yang mengarahkan politik luar negeri Amerika untuk menghentikan program nuklir Iran. Pertama dari aspek usaha pemberantasan terorisme. Kedua, terkait analisa keilmuan beserta kemungkinan yang dapat dilakukan Iran dengan program nuklirnya. Ketiga, berdasarkan sikap dan gejala yang ditunjukkan Iran.

1) Pemberantasan terorisme

Dalam aspek usaha pemberantasan terorisme, Iran adalah target Amerika berikutnya. Penetapan Iran sebagai target selanjutnya ini adalah bentuk konsekuensi dari doktrin “perang melawan terorisme”. Hal ini sangat beralasan karena bagi Bush dan kaum *Hawkish* pendukungnya. Dalih itu cukup kuat karena Iran termasuk kelompok Muslim yang “fundamentalis”. Selain itu, menurut pandangan Amerika, program senjata nuklir yang dilakukan Iran memiliki

⁷³ Sihbudi, “Respon Masyarakat Indonesia terhadap Doktrin ‘Anti-Terrorisme’ AS”.

⁷⁴ Dewi Fortuna Anwar, “Perkembangan Pasca Pengeboman WTC”, dipoleh dari www.cidesonline.org ; Internet, diakses tanggal 6 Mei 2010.

“keterkaitan” dengan jaringan terorisme internasional⁷⁵ (penjelasan lebih lanjut pada bagian berikutnya).

2) Analisa keilmuan dan kemungkinannya

Terkait analisa keilmuan, Amerika menilai program nuklir Iran dapat merubah keseimbangan kekuatan regional secara dramatis, dan menjadi inspirasi yang potensial dalam perubahan hubungan diplomasi. Selain itu keberadaan nuklir Iran juga dapat menjadi ancaman bagi keamanan negara-negara tetangganya. Di samping itu di masa mendatang juga akan berpengaruh terhadap konsentrasi aktivitas dan kepentingan Amerika di kawasan Timur Tengah beserta perjanjian-perjanjian yang telah ada.⁷⁶ Penilaian ini merujuk pada temuan *National Intelligence Estimate* (NIE) Amerika.⁷⁷

Selain temuan NIE, temuan tim investigasi *International Atomic Energy Agency* (IAEA), juga memunculkan interpretasi dan analisa keilmuan terhadap intensitas program nuklir Iran. Dalam hitungan secara *scientific*, ditunjang oleh kapasitas kepemilikan sumber energi terpenting yang dimiliki Iran, dapat membuat kapabilitas proyek nuklir Iran menyamai fasilitas kekuatan nuklir yang dimiliki Rusia dan Amerika dalam waktu yang tidak terlalu lama. Dengan kapasitas nuklir yang dimiliki Iran, dapat memposisikan mereka sebagai *Supreme Leader* yang berposisi terhadap Amerika. Ini berarti ancaman terhadap kepentingan keamanan dan pertahanan Amerika.⁷⁸

3) Sikap dan gejala yang ditunjukkan Iran

Terkait gejala dan sikap Iran, Amerika telah memperhitungkan posisi Iran yang membahayakan bagi Amerika. Amerika telah mengambil kesimpulan persepsinya terhadap nuklir Iran dari beberapa tahap. Pertama, Amerika telah memusatkan kekuatan militer kurang lebih 140.000 personel dengan dukungan dua kapal induk beserta kapal-kapal perang kawalannya di negara tetangga Iran sejak invasinya ke Irak Maret 2003. Dalam hal ini, Amerika sekaligus memantau gerak-gerik Iran yang memang terdapat indikasi mencurigakan. Kedua, Amerika

⁷⁵ Sihbudi, “Respon Masyarakat Indonesia terhadap Doktrin ‘Anti-Terorisme’ AS”.

⁷⁶ Thomas Donnelley, “Strategy for a Nuclear Iran” in *Getting Ready for a Nuclear-Ready Iran*, ed. Henry Sokolski and Patrick Clawson, (Carlisle, PA: US Army War College, Strategic Studies Institute, October 2005), 169.

⁷⁷ Gold, 56.

⁷⁸ Pernyataan U.S Senate and Commite on Foreign Affair.

dengan bantuan pasukan NATO berhasil menduduki Afghanistan, dan dari serangkaian informasi di lapangan terlihat indikasi yang mencurigakan tentang pihak Iran. Ketiga, sejak Presiden Iran Mahmoud Ahmadinejad menjalankan kekuasaan di Iran, muncul corak baru peningkatan-peningkatan kekuatan progresif dan opresif, khususnya gerakan-gerakan untuk melawan imperialisme Amerika di berbagai belahan dunia. Ahmadinejad tidak segan-segan untuk menghujat dan mengancam Amerika. Gejala ini sangat menunjukkan gerak-gerik Iran yang semakin membahayakan bagi Amerika. Keempat, kemungkinan besar apabila eskalasi konflik antara Amerika dan Iran berlangsung lama dan makin memuncak, maka akan berimbas pada polarisasi kekuatan kanan-kiri di Iran yang akan menimbulkan bentrokan berdarah serta meningkat menjadi perang saudara. Adu kekuatan serupa itu bisa terjadi antara golongan Islam fundamentalis dengan golongan moderat.⁷⁹

Keadaan seperti di atas akan mengganggu kestabilan politik dan ekonomi. Fenomena-fenomena itu dipantau jeli oleh pemerintahan Bush. Inilah yang melatarbelakangi bahwa nuklir Iran harus diatasi agar tidak berimbas negatif dan melebar pada persoalan-persoalan lain. Lagi pula, Amerika sangat menyadari bahwa sikap kontra Iran terhadap Amerika dapat berefek domino dan menjalar ke berbagai belahan dunia apabila tidak segera dihentikan. Selain itu, hingga saat ini Iran cenderung mengeluarkan kebijakan-kebijakan luar negeri yang berseberangan dengan Amerika. Fenomena-fenomena semacam itu merupakan bukti yang cukup untuk merekomendasikan persepsi bahwa program nuklir Iran merupakan ancaman bagi kepentingan-kepentingan Amerika.

Bagi Amerika, aktifitas nuklir Iran setidaknya mengancam tiga kepentingan besar Amerika di Timur Tengah, yakni keamanan, ekonomi, dan hegemoni Amerika. Kesemua hal ini secara langsung akan berhubungan dengan kepentingan Amerika jangka panjang.

⁷⁹ Yanyan Mochamad Yani, "Sekitar Krisis Nuklir Iran", diproteh dari http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2010/01/sckitar_krisis_nuklir_iran.pdf ; Internet, diakses tanggal 1 April 2010.

a) Keamanan

Tindakan Iran melalui rezim dan masyarakat yang keras seperti saat ini dapat menimbulkan situasi yang penuh dengan kompleksitas persoalan terutama menyangkut pertahanan dan keamanan, dan implementasi kebijakan-kebijakan. Tidak perlu lagi dipertanyakan tentang aksi kebijakan destruktif yang ditempuh Iran. Yang jelas dalam pandangan Amerika, Iran saat ini tengah mempersiapkan kekuatan dengan memproduksi senjata nuklir. Selain itu Iran memiliki catatan hak asasi manusia yang buruk, memberikan dukungan terhadap program senjata kimia dan biologi yang dapat memusnahkan secara masal, mendukung kegiatan terorisme, intervensi terhadap politik kawasan, dan mengganggu proses perdamaian Arab-Israel. Situasi semacam ini akan memberikan pengaruh langsung baik terhadap kawasan, dunia internasional, dan terutama bagi Amerika. Kebijakan konfrontatif Iran terhadap Amerika merupakan bentuk ancaman yang nyata bagi pertahanan dan keamanan Amerika.⁸⁰

Iran sangat berambisi untuk meningkatkan kekuatan militernya guna menangkal dan meredam pengaruh kekuatan Amerika di kawasan Timur Tengah.⁸¹ Untuk menghadapi lingkungan situasi semacam ini tentu saja diperlukan kebijakan yang tepat untuk menangani persoalan agar tidak menimbulkan efek negatif terhadap Amerika. Iran merupakan negara yang berani memproklamirkan diri dengan tegas bahwa mereka adalah negara yang anti-Barat, anti Zionis dan anti-Amerika. Pandangan itu sekaligus melandasi politik luar negeri Iran terhadap Amerika. Semenjak bergulirnya revolusi, Iran telah menunjukkan kebencian terhadap Amerika dan pengaruh Amerika di Timur Tengah. Gejala ini semakin memperburuk situasi antara Amerika dan Iran. Benturan yang terjadi tidak lagi hanya sebatas benturan kepentingan politik, lebih jauh lagi sudah merambat pada benturan nilai-nilai yang sangat sensitif, yakni ideologi dan agama.⁸²

⁸⁰ Pernyataan U.S Senate and Commite on Foreign Affair.

⁸¹ Christopher Hemmer, "Responding to A Nuclear Iran", *Which Lessons Matter? American Foreign Policy Decision Making in the Middle East*, Autumn, 2007, 43.

⁸² Ajami, 3.

Di tengah situasi seperti ini, Amerika menganggap bahwa pengembangan program nuklir Iran adalah sesuatu yang mengkhawatirkan bagi keamanan.⁸³ Sebagai negara yang multikultural, Amerika tentunya berkepentingan untuk meredam politik Iran yang beraroma SARA itu karena merupakan aspek-aspek sensitif yang sangat mudah untuk menyulut terjadinya konflik. Bagi Amerika, Iran merupakan negara yang paling menyulut kemarahan pada saat invasi Amerika ke Irak di tahun 2003. Sebabnya adalah karena Iran membantu operasi milisi kaum Shia Iraq dalam melawan Amerika Serikat.⁸⁴ Bertindak atas perkembangan nuklir Iran, bagi Amerika adalah jauh lebih menguntungkan daripada diam dan tidak bertindak apapun. Walau bagaimanapun Amerika ditantang oleh pengayaan uranium yang dilakukan Iran.⁸⁵

Aksi Iran yang sangat nyata bagi ancaman pertahanan dan keamanan Amerika adalah yang berhubungan dengan aktivitas terorisme. Aktivitas terorisme yang didukung Iran akan berimplikasi langsung bagi kepentingan keamanan Amerika. Amerika tidak boleh lengah seperti kejadian yang disponsori oleh Osama bin Laden. Dengan kapasitas nuklir yang dimiliki Iran, ancaman terhadap keamanan Amerika akan lebih berlipat ganda dari apa yang terjadi akibat ulah teroris Afghanistan.⁸⁶ Ancaman terorisme bukanlah hal yang sepele, karena tidak hanya dapat mengancam keamanan Amerika, selain itu juga ancaman bagi komunitas internasional lainnya, serta warga Iran sendiri. Selain ancaman bagi kepentingan keamanan Amerika, Iran juga ancaman bagi sahabat terdekat Amerika, Israel. Semenjak bergulirnya revolusi Iran di tahun 1979 dan berkuasanya rezim Mullah, hubungan Amerika dan Iran memang berada dalam situasi yang tidak kondusif. Akan tetapi, inkondusifitas situasi pada saat itu tidak separah sekarang ini. Sekarang ini disharmonisasi hubungan tidak hanya terjadi dalam kapasitas negara saja, namun lebih spesifik juga terhadap sosok individu pemimpin Iran Mahmoud Ahmadinejad.

⁸³ Kayani, 3.

⁸⁴ Michael R. Gordon, "Deadliest Bomb in Iraq is Made by Iran," *The New York Times, Middle East*, February 10, 2007, A. 1, dikutip oleh Naushad Kayani, "Attaining Stability: A Case for Accepting a Nuclearized Iran", *Strategy Research Project Report*, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 2009, 3.

⁸⁵ Hemmer, 42.

⁸⁶ *Ibid.*, 44.

Semboyan anti-Zionis yang dikumandangkan Iran sudah tampak dalam sikap pemimpin Iran secara jelas. Dalam berbagai kesempatan Ahmadinejad mengemukakan bahwa dia menyangkal bahwa peristiwa *Holocaust* itu benar-benar pernah terjadi. Ahmadinejad mengatakan itu hanya suatu bentuk kebohongan dan rekayasa Barat dan Amerika agar masyarakat internasional menaruh simpati terhadap Israel, dan Amerikalah yang bertanggung jawab atas semua itu. Ahmadinejad juga mengatakan bahwa Israel harus segera dihapus dari peta dunia. Pernyataan ini tidak hanya sebatas ucapan, namun juga dipublikasikannya melalui media-media dengan jangkauan yang tidak terbatas. Ucapan Ahmadinejad ini benar-benar menyentuh rasa sentimental orang-orang Amerika yang berasal dari golongan Yahudi.⁸⁷

Hal ini merupakan salah satu bentuk agresifitas dan langkah berani yang ditunjukkan oleh Iran. Jika tidak diantisipasi, tidak tertutup kemungkinan Israel juga akan menjadi sasaran negatif kebijakan luar negeri Iran. Jika senjata nuklir Iran benar-benar terealisasi dalam waktu lima sampai sepuluh tahun ke depan, maka Amerika memprediksikan sebuah alamat buruk bagi Israel. Oleh karenanya Amerika dan Israel harus mempersiapkan diri dengan berbagai kebijakan jika Iran melancarkan skenario yang buruk terhadap pemerintah Israel.⁸⁸ Iran termasuk negara yang tidak menyukai keberadaan Israel dan menyetujui upaya destruktif terhadap Israel. Dan ini sangat membahayakan posisi Israel.⁸⁹ Dapat pula diinterpretasikan bahwasanya Iran merupakan salah satu negara yang ingin membersihkan Israel dari muka bumi. Iran taidak menyetujui klaim Israel atas wilayah geografisnya dan juga tidak mengakui kedaulatan Israel di Timur Tengah. Iran juga tetap pada pendiriannya untuk memusuhi keberadaan Israel di Timur Tengah. Atas latar belakang inilah, wajar saja jika program nuklir Iran menjadi perhatian utama kebijakan Amerika Serikat di Timur Tengah, dan melakukan segala macam upaya termasuk kekuatan militer untuk mencegah pembangunan senjata nuklir Iran.⁹⁰

⁸⁷ Ted Galen Carpenter, "Iran's Nuclear Program, America's Policy Options", *Policy Analysis*, Nomor 578, September 2006, 2.

⁸⁸ *Ibid*

⁸⁹ Hemmer, 43.

⁹⁰ Kayani, 11.

b) Ekonomi

Geo-politik Amerika di Timur Tengah secara garis besar dilandasi oleh dua kepentingan sumber energi utama, yakni minyak dan gas. Kedua sumber energi utama itu akan berhubungan erat dan berperan penting terhadap perekonomian Amerika. Mengamankan dua sumber daya itu berarti turut pula mengamankan kepentingan ekonomi Amerika. Oleh karena itu, Amerika memerlukan strategi yang signifikan dalam hubungan internasionalnya untuk mempertahankan power di tingkat internasional, dan kawasan regional penghasil sumber energi tersebut.⁹¹

Timur Tengah tempat dimana Iran berada, mempunyai arti strategis yang sangat besar. Pertama, berkat letaknya pada titik pertemuan tiga benua (Afrika, Asia, dan Eropa), Timur Tengah menguasai lalu lintas darat, laut, dan udara antara Afrika, Asia, dan Eropa. Kedua, di kawasan itu terdapat beberapa jalur pelayaran penting dunia yaitu Selat Bosphorus, Selat Dardanella, Terusan Suez, Selat Bab El Mandeb, dan Selat Hormuz. Ketiga, kawasan ini mengandung sumber utama minyak dan gas, bahan bakar utama dan bahan mentah yang paling diperlukan dalam peradaban industri kontemporer. Cadangan minyaknya hampir sekitar dua pertiga cadangan minyak dunia dan produksinya pernah mencapai 40 persen produksi dunia. Kawasan Timur Tengah memenuhi 60 persen kebutuhan minyak Amerika, 80 persen Jepang, dan 75 persen kawasan Eropa Barat.⁹² Menurut Daniel Yergin seperti yang dikutip oleh Richard Holbrooke bahwa Amerika mengkonsumsi lebih dari 20 juta barel sehari untuk kepentingan domestiknya, dan kira-kira 12 juta barel diimpor dari kawasan ini. Lebih penting lagi bahwa selain Amerika, beberapa negara industrialis seperti Uni Eropa, Jepang, China dan India juga menggantungkan survivabilitas industri mereka pada kawasan ini.⁹³ Jadi, sangat jelas bahwa perekonomian Amerika sangat tergantung pada sumber energi kawasan Timur Tengah ini.

⁹¹ Vassilis Fouskas, *Zones of Conflict, US Foreign Policy in the Balkans and the Greater Middle East*, (London: Pluto Press, 2003), 11-12.

⁹² Nazir Husain, *The Dynamic of International Energy Dependence: A Comparative Analysis of the Gulf and Caspian Oil*, *Strategic Studies, Institute of Strategic Studies-ISS*, Islamabad, Summer 2002, Volume XXII, Nomor 2, 114-115.

⁹³ Alfian Muthalib, "Rezim Penangkalan Nuklir yang diperluas di Timur Tengah", *Nasion, Jurnal Pusat Pengkajian Strategi Nasional*, Volume 6, Nomor 2, 2009, 120.

Terkait dengan Iran, sebelum Amerika menjatuhkan sanksi ekonomi dan perdagangan, Iran pernah menjadi pengeksport terbesar minyak dunia. Beberapa saat setelah dijatuhkan sanksi, Iran pernah menunjukkan reaksi dengan mensponsori penyerangan terhadap kunci infrastruktur minyak di Selat Hormuz. Kejadian itu sangat berpotensi mengguncang dan menimbulkan kenaikan harga minyak dunia. Kejadian ini tidak mustahil terjadi lagi jika kekuatan hegemoni Iran di kawasan semakin terwujud. Jika terjadi insiden dan ancaman di Timur Tengah, maka stok pasar dan cadangan energi Amerika akan terganggu, dan depresi besar tidak dapat dihindarkan. Untuk itu Amerika perlu membuat kebijakan-kebijakan untuk mengantisipasi jangan sampai tindakan agresif Iran itu terulang lagi.⁹⁴

Kekhawatiran Amerika itu tentunya beralasan kuat. Pemerintah Iran terutama di bawah Ahmadinejad pernah beberapa kali mengancam akan menggunakan senjata apapun untuk mempertahankan diri, termasuk ekspor minyak, sebagai senjata dalam menghadapi tekanan internasional terhadap program nuklir Iran. Sudah barang tentu apabila ancaman ini benar-benar dipraktekkan Iran, maka tak pelak lagi harga minyak mentah di pasaran dunia akan meningkat dan berbagai transaksi perdagangan internasional akan ikut juga terganggu.⁹⁵ Bagi Amerika, kekhawatiran pengembangan senjata nuklir yang dilakukan Iran melebihi kasus-kasus pengembangan nuklir yang terjadi ditempat lain seperti program nuklir yang dilakukan Pakistan dan Korea Utara. Penyebab utamanya adalah karena Iran merupakan kawasan amat penting karena merupakan sumber minyak dunia, terutama Amerika.⁹⁶ Oleh sebab itu, program nuklir Iran tidak dapat dibiarkan berkembang begitu saja. Membiarkan program nuklir Iran terus berjalan, sama saja dengan membuka kesempatan besar bagi hegemoni Iran di kawasan Timur Tengah. Jika hal ini terjadi maka Iran dapat mengancam kunci produksi minyak dan infrastruktur transportasinya yang dibutuhkan Amerika. Lebih jauh lagi, nuklir Iran akan mengancam kebutuhan energi dan kepentingan ekonomi Amerika.⁹⁷

⁹⁴ Hemmer, 43.

⁹⁵ Yanyan Mochamad Yani, "Sekitar Krisis Nuklir Iran".

⁹⁶ Kayani, 4.

⁹⁷ Hemmer, 42.

Selain untuk menjaga kepentingan ekonomi, kepentingan Amerika juga berhubungan dengan kepentingan untuk menjaga eksistensi Israel di Timur Tengah. Aliansi yang berlangsung antara Amerika dan Israel sebenarnya cukup unik. Amerika memiliki persepsi dasar bahwa Israel adalah sebuah “*strategic asset*” untuk memenuhi tujuan Amerika secara diam-diam di wilayah regional Timur Tengah.⁹⁸ Kepentingan Amerika dalam persekutuannya dengan Israel berhubungan dengan ekonomi dan militer. Amerika perlu menjaga keberadaan Israel di Timur Tengah agar pertahanan posisinya di Timur Tengah tetap aman untuk mencapai tujuan ekonomi.⁹⁹ Program pengembangan nuklir yang dilakukan Iran – jika berhasil – akan berpotensi besar mengganggu kepentingan ekonomi Amerika di Timur Tengah. Interupsi yang berpotensi mengganggu aktifitas yang berhubungan dengan pasokan energi (minyak dan gas), dianggap Amerika sebagai ancaman terhadap kepentingan nasionalnya. Sehingga, Amerika perlu menanggapi bagaimanapun wujud ancaman dan interupsi itu untuk tetap menjaga kepentingan nasionalnya.

c) Hegemoni

Ancaman berikutnya adalah terhadap aspek hegemoni. Semasa pemerintahan presiden Bush Jr., politik luar negeri Amerika cenderung terkonsentrasi terhadap upaya penanganan terorisme internasional. Tindakannya diawali dengan serangan ke Afghanistan, invasi ke Irak, dan terakhir upaya keras untuk menghentikan program nuklir Iran. Akan tetapi yang penting untuk dicermati dari semua tindakan itu, adalah kepentingan utama Amerika di balik segenap manuver politik luar negerinya untuk mempertahankan status hegemoni yang telah dirainya. Oleh karena itu wajar saja bila Amerika terlihat cenderung relatif defensif, karena tujuan utamanya adalah untuk menjaga dan mempebesar *primacy*nya.

Sasaran presiden Bush untuk mempertahankan *primacy*¹⁰⁰ atau pun hegemoni Amerika selama mungkin merupakan jaminan bagi kepentingan

⁹⁸ Noam Chomsky, *Fateful Triangle, the United States, Israel and the Palestinians*, (London: Pluto Press Ltd., 1999), 20.

⁹⁹ *Ibid.*, 21.

¹⁰⁰ Ashley J. Tells, “Assesing America’s Was on Terror: Confronting Insurgency, Cementing Primacy”, *NBR Analysis*, 2004, 9.

nasional Amerika yang spesifik, kendatipun upaya untuk mencapai sasaran itu sekaligus kurang membawa keuntungan bagi beberapa belahan dunia. Hegemoni merupakan frasa tertinggi bagi setiap negara dalam hubungan internasional yang ingin tampil sebagai pemegang pengaruh tertinggi, Namun tidak mudah untuk mencapainya. Oleh karena itu setelah hegemoni dicapai, tak ada satupun yang ingin melepaskannya.¹⁰¹ Strategi untuk mempertahankan *primacy* ini didasarkan atas usaha-usaha komprehensif dengan mempertumbuhkan kekuatan nasional Amerika seraya menciptakan suatu rangkaian lembaga dan norma internasional agar memperkecil biaya penggunaan kekuatan untuk *regime maintenance*. Bush sangat menyadari bahwa mempertahankan dominasi Amerika merupakan suatu tugas yang berat dan memerlukan banyak persiapan.¹⁰² Namun yang terpenting upaya itu dilakukan Bush untuk menciptakan suatu *preponderance* yang berkepanjangan yang mampu menangkal setiap ancaman yang dapat timbul dari kekuatan-kekuatan yang akan muncul di masa depan.¹⁰³

Dalam masalah nuklir Iran, Amerika sangat tidak menginginkan bahwa kelak kekuatan militer Iran beserta senjata nuklir yang dimilinya, menjadi ancaman bagi hegemoni kekuatan militer Amerika. Hal itu sungguh beralasan. Pasca Revolusi Iran, politik luar negeri Iran di kawasan Timur Tengah ditujukan untuk mencapai jaminan keamanan politik Iran di antara negara-negara tetangganya. Dengan senjata nuklir yang dimilikinya Iran berkeinginan menjadi pemimpin di kawasan Timur Tengah. Iran ingin mencapai supremasi di kawasan, dan menghilangkan pengaruh Barat terutama Amerika di kawasan Timur Tengah.¹⁰⁴ Gejala ini merupakan bentuk ancaman terhadap hegemoni Amerika di kawasan Timur Tengah. Bagi Amerika, hal-hal semacam ini tidak dapat ditoleransi.

¹⁰¹ Jonathan Joseph, "Hegemony and the Structure-Agency Problem in International Relations: A Scientific Realist Contribution" *Review of International Studies, British International Studies Association*, 2008, 109.

¹⁰² C.P.F. Luhulima, "Terorisme dalam Politik Luar Negeri Amerika Serikat", diperoleh dari <http://katalog.pdii.lipi.go.id/index.php/searchKatalog/byId/6320> ; Internet, diakses tanggal 10 Mei 2010.

¹⁰³ Rosemary Hollis, "Iran and United States: Terrorism, Peace in the Middle East and Iraq", *Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs*, Berlin, 2004, 9.

¹⁰⁴ Gold, 20.

Pada dasarnya, kepentingan keamanan nasional merupakan bagian terpenting dalam birokrasi politik dan kebijakan luar negeri Amerika. Hal itu juga berhubungan dengan imej globalnya untuk membentuk tatanan keamanan dunia dengan Amerika sebagai kekuatan mayoritasnya. Oleh karena itu proses pembuatan kebijakan keamanan Amerika selain bertujuan untuk mengamankan kepentingan keamanan nasionalnya, juga harus memperhatikan konsepsi-konsepsi hegemoni.¹⁰⁵ Menurut pandangan Amerika berdasarkan analisa dan temuan *scientific*-nya, kapasitas nuklir yang dimiliki Iran dapat memposisikan mereka sebagai *Supreme Leader* di kawasan Timur Tengah. Fenomena ini, berarti ancaman terhadap hegemoni Amerika di kawasan Timur Tengah.¹⁰⁶ Berbagai kepentingan Amerika yang terancam dari keberadaan nuklir Iran itulah yang akhirnya membuat Amerika harus bertindak tegas dalam politik luar negerinya. Amerika berkepentingan besar untuk menghentikan program nuklir Iran demi menjaga dan mengamankan kepentingan-kepentingan nasionalnya itu. Untuk tujuan itulah Amerika kemudian merumuskan politik luar negeri yang dijalankan melalui strategi-strategi yang akan dijelaskan lebih lanjut pada bagian selanjutnya.

3.2 Program Nuklir Iran Melanggar Ketentuan Internasional

Dalam persepsi Amerika, program nuklir Iran melanggar ketentuan internasional. Amerika memiliki alasan pembena bahwa program nuklir Iran memang melanggar ketentuan internasional yang telah disepakati bersama dalam traktat non-proliferasi nuklir (NPT) yang berada dalam pengawasan Badan Energi Atom Internasional (*International Atomic Energy Agency/IAEA*). Pelanggaran Iran terhadap ketentuan-ketentuan NPT merupakan indikasi nyata bahwa program nuklir Iran melanggar ketentuan yang disepakati bersama oleh masyarakat internasional. Atas dasar itu dalam menarik simpati masyarakat internasional, Amerika mewacanakan bahwa program nuklir Iran melanggar ketentuan yang disepakati bersama oleh masyarakat internasional.

Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), adalah suatu perjanjian internasional yang ditandatangani pada 1 Juli 1968 yang bertujuan membatasi

¹⁰⁵ Morton H. Halperin dan Priscilla A. Clapp, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Edisi ke-2, (Washington D.C. : Brooking Institutions Press, 2006), 9.

¹⁰⁶ Pernyataan U.S Senate and Commitee on Foreign Affair.

kepemilikan senjata nuklir. Terdapat 189 negara berdaulat yang menjadi negara pihak NPT dan dibagi menjadi dua kategori yaitu negara-negara nuklir (*Nuclear Weapon States/NWS*) dan negara-negara non-nuklir (*Non-Nuclear Weapon States/NNWS*). NWS merupakan negara yang boleh memiliki senjata nuklir, terdiri dari Amerika Serikat, Prancis, China, Rusia, dan Inggris yang notabane merupakan negara anggota tetap DK PBB dan memiliki hak veto. Sedangkan NNWS adalah seluruh negara penandatangan NPT selain dari lima negara yang telah disebutkan. NPT pada dasarnya merupakan komitmen dari kelima negara NWS untuk mewujudkan *general and complete disarmament*, dan komitmen negara-negara NNWS untuk tidak mengembangkan atau memperoleh senjata nuklir. NPT mulai dirancang sejak tahun 1968, dan mulai berlaku pada tahun 1970. NPT dianggap telah berhasil menjadi *cornerstone* dari keamanan global. Sebagai anggota NPT, Iran menandatangani kesepakatan pada tahun 1968 dan menandatangani *Safeguard Agreement* tahun 1974¹⁰⁷ sebagai negara NNWS. Namun Iran akhirnya mengundurkan diri setelah terjadinya revolusi di tahun 1979.

Dalam perkembangannya, sejak NPT diperpanjang secara tidak terbatas (*indefinite extension*) pada tahun 1995, terdapat konsesi yang diberikan oleh negara-negara NWS kepada negara-negara NNWS yang dikenal sebagai mekanisme *strengthened review process* (SRP). Hanya lima negara NWS saja yang boleh memiliki senjata nuklir dan tidak boleh mentransfer teknologi senjata nuklir maupun hulu ledak nuklir ke negara lain, dan negara-negara non-NWS setuju untuk tidak meneliti atau mengembangkan senjata nuklir. Namun dalam perjalanannya, tidak semua negara yang taat melaksanakan koridor perjanjian ini. Sampai saat ini ada tiga negara yang memiliki senjata nuklir tetapi tidak ikut menandatangani NPT, yaitu India, Pakistan, dan Israel. Sedangkan Korea Utara pernah menjadi anggota NPT namun mengundurkan diri dari perjanjian itu. Sementara itu ada pula negara yang diam-diam mengembangkan senjata nuklir seperti Iran dan Arab Saudi. Dalam NPT terdapat pula perjanjian tentang kawasan yang bebas nuklir seperti Afrika, Antartika, Amerika Selatan, Pasifik Selatan, dan

¹⁰⁷ Gold, 33.

Asia Tenggara.¹⁰⁸ Pada *review* NPT tahun 1995, kawasan Timur Tengah dinyatakan sebagai *nuclear-weapon free zones* (NWFZ).¹⁰⁹

Dari penjelasan di atas dapat disinyalir dua pelanggaran yang dilakukan Iran terhadap kesepakatan internasional ini. Pertama, Iran bukanlah termasuk dalam lima negara NWS, sehingga Iran tidak diperkenankan untuk memproduksi senjata nuklir. Kedua, dalam NPT telah disepakati bahwa Timur Tengah merupakan kawasan bebas nuklir untuk kepentingan proses perdamaian. Oleh karena itu aktifitas program pengembangan nuklir yang dilakukan Iran adalah melanggar ketentuan internasional karena secara geografis Iran adalah bagian dari wilayah di Timur Tengah, dan Iran juga bukan anggota NWS.

Bagi Amerika, pelanggaran yang dilakukan Iran ini merupakan gejala awal yang mengarahkan sikap negatif politik luar negeri Amerika terhadap Iran. Dalam berbagai kesempatan Amerika sebenarnya sering mengingatkan Iran agar memperhatikan poin-poin dalam NPT secara saksama agar tidak melanggar ketentuan internasional. Akan tetapi kenyataan telah menunjukkan Iran melakukan pengayaan uranium secara diam-diam tanpa memberikan laporan transparan kepada IAEA selaku badan yang berwenang memantau NPT.¹¹⁰

Melalui persepsi pelanggaran ketentuan yang dilakukan Iran ini, Amerika menjadikan pelanggaran ketentuan internasional yang dilakukan Iran sebagai objek dalam strateginya menarik simpati masyarakat internasional. Pelanggaran yang dilakukan Iran dikembangkan sebagai suatu bentuk wacana yang digulirkan Amerika terhadap masyarakat internasional, dimana dengan wacana itu Amerika berharap masyarakat internasional dapat menilai secara objektif substansi-substansi NPT yang dilanggar oleh pemerintah Iran dalam melakukan pengayaan uranium. Dengan penilaian bahwa Iran memang melakukan pelanggaran, akan terbuka peluang bagi Amerika untuk mendapat dukungan. Masyarakat

¹⁰⁸ Antonio Missroli, "Iran's Nuclear Challenge and European Diplomacy", *European Security and Global Governance*, Nomor 46, Edisi Maret 2006, 5.

¹⁰⁹ Richard M. Perry, *Rogue or Rational State?: A Nuclear Armed Iran and U.S. Counter Proliferation Strategy*, Naushad Kayani, "Attaining Stability: A Case for Accepting a Nuclearized Iran", *Strategy Research Project Report*, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 2009, 28.

¹¹⁰ Michael McFaul, "A Win-Win U.S. Strategy for Dealing with Iran", *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, Winter, 2006-07, 122.

internasional dapat melihat jelas bahwa sikap menentang program nuklir Iran perlu mendapat dukungan. Terdapat dua temuan penting yang mendukung Amerika mewacanakan bahwa program nuklir Iran melanggar ketentuan internasional, yakni temuan pihak Amerika dan temuan IAEA.

Di Amerika, aktor-aktor penting yang berperan dalam proses pembuatan kebijakan terkait kebijakan nuklir adalah pejabat Gedung Putih yang secara partikular terdiri dari presiden dan *National Security Council* (NSC). Untuk melakukan penyelidikan, diserahkan kepada *National Intelligence Council* (NIC).¹¹¹ Setelah lebih dari sepuluh tahun *National Intelligence Council* (NIC) Amerika melakukan tinjauan terhadap program nuklir Iran, kemudian mereka merumuskan estimasi kapabilitas dan intensitas terkait program itu. Hingga akhirnya, NIC Amerika sampai pada kesimpulan bahwa program pengembangan nuklir yang dilakukan Iran terindikasi melanggar kesepakatan internasional.

Dalam *National Intelligence Estimate* (NIE) yang dipublikasikan Mei 2005, terdapat asumsi bahwa Iran bermaksud untuk memiliki senjata nuklir. Setelah melakukan pemeriksaan, NIE menaksir bahwa kapabilitas dan intensitas program pengembangan nuklir yang dilakukan Iran dapat lebih dari sekedar membuat senjata nuklir, dan *uranium fuel cycle*. Aktivitas nuklir Iran dapat merusak alam dan masyarakat sipil Iran.¹¹²

Mengenai penggunaan bahasa dalam laporan itu, NIE menyebutkan:

*“We use phrases such as we judge, we assess, and we estimate—and probabilistic terms such as probably and likely—to convey analytical assessments and judgments. Such statements are not facts, proof, or knowledge. These assessments and judgments generally are based on collected information, which often is incomplete or fragmentary. Some assessments are built on previous judgments. In all cases, assessments and judgments are not intended to imply that we have “proof” that shows something to be a fact or that definitively links two items or issues.”*¹¹³

Hal ini menunjukkan dalam laporan NIE itu, mengakui bahwa kesimpulan yang mereka peroleh adalah berdasarkan asumsi kemungkinan yang

¹¹¹ Nick Ritchie, *US Nuclear Weapon Policy after the Cold War*, (New York: Routledge, 2009), 6.

¹¹² *National Intelligence Council*, “Iran: Nuclear Intentions and Capabilities”, diperoleh dari http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf; Internet, diakses tanggal 1 April 2010.

¹¹³ *Ibid.*

generalisasinya diperoleh melalui pengumpulan informasi (laporan NIE selengkapnya dapat dilihat pada bagian lampiran). Melalui perolehan asumsi berdasarkan dugaan-dugaan keras dan identik itulah Amerika kemudian berusaha menyebarkan wacana kepada masyarakat internasional agar mendapat simpati.

Temuan NIE ternyata bukan satu-satunya temuan yang mengindikasikan pelanggaran yang dilakukan Iran dalam program nuklirnya. Temuan selanjutnya adalah dari IAEA – lembaga yang memang memiliki otoritas penuh terhadap masalah-masalah *Weapons Mass Destructions* (WMD). Temuan IAEA yang diperoleh melalui pantauan intensif sangat memperkuat temuan dan indikasi yang diperoleh Amerika sebelumnya. Fakta ini tentulah berkontribusi besar dalam upaya Amerika meyakinkan masyarakat internasional akan pelanggaran yang dilakukan Iran.

Semenjak keluar dari NPT hingga tahun 2002, Iran masih berada dalam posisi nyaman untuk melakukan pengayaan uranium untuk memproduksi senjata nuklirnya tanpa melakukan transparansi terhadap institusi internasional yang berhak mengetahui aktifitas pengembangan WMD di dunia. Namun pada Agustus 2002, program nuklir Iran terekspos ke luar dengan jelas karena kelompok oposisi Iran mempublikasikan dua lokasi rahasia fasilitas nuklir di Iran termasuk fasilitas besar pengayaan uranium bawah tanah yang dibangun di kota Natans. Saat itulah program nuklir Iran semakin ramai diperbincangkan.¹¹⁴

Isu nuklir Iran akhirnya menjadi sebuah polemik dalam masyarakat internasional. Berbagai polemik itulah yang akhirnya membuat Iran membuka diri terhadap inspeksi yang dilakukan pihak luar, terutama IAEA. Pada investigasi yang dilakukan itu, IAEA memberikan laporan awal bahwa pengayaan uranium yang dilakukan Iran masih berada dalam batas-batas komitmen non-proliferasi. Namun selanjutnya pada Oktober 2003, setelah menyelesaikan laporannya, IAEA melaporkan bahwa memang terdapat indikasi Iran sedang memproduksi senjata

¹¹⁴ Robert E. Einhorn, "A Transatlantic Strategy on Iran's Nuclear Program", *The Washington Quarterly*, Autumn, 2004, 21.

nuklir. Berdasarkan laporan itu, IAEA kemudian menyerahkan persoalan tersebut ke DK PBB.¹¹⁵

Semenjak musim gugur tahun 2003, situasi memburuk. IAEA terus melakukan investigasi, dan menemukan kesimpulan-kesimpulan yang mendukung bahwa laporan yang diberikan Iran tidak lengkap. Iran mengabaikan temuan bahwa kemajuan mesin produksinya sudah berada dalam tahap P-2 yang mampu memproduksi polonium, yakni material utama yang digunakan untuk memulai meledakkan nuklir. Malahan, Iran menutupi bahwa program pengayaan uraniumnya sudah hampir memasuki tahap penyelesaian. Atas laporan IAEA itu, Iran masih membuka akses IAEA untuk memantau perkembangan program nuklir Iran. IAEA pun mengajak Iran melakukan perundingan damai yang didukung oleh Eropa, dimana pada awalnya Iran menyetujui.

Sikap kooperatif Iran terhadap IAEA hanya berlangsung hingga awal 2004. Namun selanjutnya Iran menunda kunjungan IAEA yang ingin melakukan inspeksi ke situs militer Iran. Iran tidak sabar dengan penelitian cermat yang dilakukan pihak internasional. Iran kemudian meminta IAEA untuk mengakhiri aktivitas penelitiannya di Iran. Pada pertemuan yang diadakan para petinggi Iran dan IAEA pada Juni 2004, Iran mengemukakan bahwa negaranya akan mengurangi kerjasama dengan agen IAEA yang ada di sana, dan akan kembali meneruskan program nuklirnya. Selain itu Iran juga menolak untuk melakukan perundingan beserta segenap pembicaraan damai sudah dijajaknya bersama Eropa.¹¹⁶

Dalam inspeksinya IAEA menemui tiga hal mencurigakan dari aktivitas nuklir Iran. Pertama, Iran telah mengimpor uranium dari China semenjak tahun 1991. Akan tetapi Iran tidak menyampaikan dengan jelas dalam laporannya kepada IAEA. Padahal, impor bahan-bahan potensial untuk membuat senjata nuklir tanpa memberikan laporan yang transparan adalah salah satu bentuk indikasi pelanggaran terhadap ketentuan tentang *safeguards* dalam traktat NPT. Kedua, IAEA menemukan kejanggalan pada mesin putar pengayaan uranium yang dimiliki Iran. Dalam perhitungan IAEA, kapasitas *centrifuge enrichment*

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

program yang dimiliki Iran sangat berpotensi untuk memproduksi senjata nuklir. Ketiga, mengenai *heavy water program* dalam aktivitas nuklir Iran. Dengan penelitian cermat yang dilakukan IAEA, aktivitas program tersebut akan berpotensi lebih dari sekedar untuk memenuhi kebutuhan sipil dan pembangkit listrik seperti yang dilaporkan Iran.¹¹⁷ Menurut IAEA, laporan program nuklir yang dipublikasikan Iran sebelumnya adalah penuh dengan kebohongan.¹¹⁸

Tabel 2
Aktivitas Nuklir Iran
yang Berkapasitas untuk Pembuatan Senjata Nuklir¹¹⁹

IRAN'S CLANDESTINE NUCLEAR FUEL PRODUCTION PROSESS		
Description of Nuclear Activity	Nuclear Product	Nuclear Facility
Stage 1 Uranium mining and processing	"Yellow Cake"	Saghan, Gachin
Stage 2 Uranium conversion	UF6 (Uranium Hexafluoride)	Isfahan
Stage 3 Uranium Conversion	5% U-235 Uranium Fuel for nuclear reactors 90%U-235 Uranium Fuel for atomic booms	Natanz

Sumber: Dore Gold, *The Rise of Nuclear Iran, How Tehran Defies the West*, (Washington D.C.:Regnery Publishing, Inc., 2009), 12.

Tabel di atas adalah tabel temuan yang dirangkum oleh tim investigasi IAEA. Temuan IAEA menunjukkan bahwa aktivitas nuklir Iran lebih dari sekedar untuk memenuhi kebutuhan sipil, dan sangat berpotensi memproduksi senjata nuklir dengan jumlah dan kekuatan signifikan. Tabel ini juga sekaligus membuktikan bahwa laporan Iran tentang perkembangan program nuklirnya

¹¹⁷ Sharon Squassoni, "Iran's Nuclear Program: Recent Development", *Congressional Research Service Report*, Agustus 2003, 3.

¹¹⁸ Gold, 12.

¹¹⁹ *Ibid.*

diindikasikan penuh kebohongan karena tidak memberikan data yang sesungguhnya seperti yang ditemukan IAEA. Dengan kata lain, data yang dipublikasikan Iran tidak cocok dengan temuan IAEA.

Berdasarkan perkembangan penelitian yang dilakukan, IAEA akhirnya melaporkan bahwa kapasitas dan kapabilitas proses pengembangan nuklir dan pengayaan uranium yang sedang dilakukan Iran adalah signifikan untuk memproduksi senjata nuklir. Pengadaan material beserta proses dalam program nuklir Iran tidak dilakukan secara transparan, esensi dari hal itu sudah cukup untuk mengindikasikan bahwa Iran melanggar prinsip-prinsip yang terdapat dalam *safeguards* NPT.¹²⁰ Dari laporan dan pengalaman IAEA dalam masalah nuklir, IAEA dapat memetakan potensi kekuatan nuklir Iran. Fasilitas yang dimiliki Iran tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan hegemoni regional, namun juga skema multinasional.¹²¹

Temuan NIC dan IAEA merupakan bukti yang kuat bagi Amerika untuk mewacanakan berbagai bentuk pelanggaran dan potensi ancaman yang dapat dilakukan Iran sehubungan dengan aktifitas nuklirnya. Walaupun di akhir tahun 2003 NIC dan IAEA telah mengindikasikan terdapatnya gejala-gejala yang membahayakan dari program nuklir yang dilakukan Iran, namun Amerika menunda untuk melancarkan sikap-sikap terhadap Iran karena tengah berkonsentrasi terhadap masalah Irak.¹²² Kendati demikian, temuan IAEA memiliki nilai strategis tersendiri bagi Amerika dalam usahanya mengemukakan pelanggaran-pelanggaran program nuklir Iran kepada masyarakat internasional. Dengan temuan ini Amerika semakin gencar dalam mempublikasikan temuan-temuan pelanggaran itu terhadap masyarakat internasional dalam bentuk wacana sebagai salah satu taktik untuk menarik simpati dari masyarakat internasional. Berdasarkan data yang ditemukan, persepsi Amerika bahwa program nuklir Iran melanggar ketentuan internasional dapat dikatakan mendekati kebenaran.

¹²⁰ *Ibid.*, 4.

¹²¹ Mohammad Javad Zarif, "Tackling the U.S.-Iran Crisis: the Need for A Paradigm Shift", *Journal of International Affairs*, Spring/Summer 2007, Volume 60 Nomor 2 Columbia University School of International and Public Affairs, 86.

¹²² Patrick Clawson, "Responding to Iran's Nuclear Challenge: Delay is Victory", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, 2004, 33.

3.3 Program Nuklir Iran Mengancam Keamanan Kawasan dan Dunia

Amerika berpersepsi bahwa program nuklir Iran mengancam keamanan kawasan dan dunia. Persepsi ini dapat digolongkan menjadi tiga bagian, yakni: merusak proses perdamaian Timur Tengah; mengancam stabilitas kawasan; dan mengancam keamanan internasional.

3.3.1 Merusak proses perdamaian Timur Tengah

Dalam penelusuran sejarah, konflik di Timur Tengah sebenarnya sudah berlangsung sejak berabad-abad silam, sekitar 587 SM. Dalam perkembangannya intensitas konflik juga mengalami fluktuasi. Namun pada saat itu konflik yang terjadi masih ditempatkan dalam skala konflik regional. Terlebih lagi pada saat itu tatanan global belum terbentuk dengan terstruktur seperti sekarang ini. Konflik kawasan terus berlangsung dalam situasi yang kadang panas kadang redam, hingga penguasaan Inggris berlangsung di Palestina pada tahun 1918-1945. Berakhirnya Perang Dunia II tahun 1945 disusul oleh *world order* yang menyatukan pemikiran pemimpin-pemimpin bangsa pada waktu itu untuk mendirikan lembaga independen yang akhirnya dikenal dengan PBB. Pada saat itu PBB mulai menjalankan tugasnya untuk menciptakan perdamaian dunia. Saat itulah konflik Timur Tengah mulai menjadi isu internasional, dimana PBB terus melakukan pemantauan intensif terhadap perkembangannya.

Tahun 1946 wilayah Palestina dan trans-Yordan dibagikan untuk membentuk negara Yordania sebagai negara Arab Palestina yang diakui PBB. Pada 29 November 1947 PBB menyetujui pembentukan negara Israel dengan menetapkan daerah Israel tanpa Yerusalem dan Galilea. Tahun 1948 PBB secara resmi mengakui Israel sebagai negara Yahudi Palestina yang merdeka.¹²³ Runtutan peristiwa ini memicu munculnya pergolakan terbuka antara bangsa-bangsa Arab yang tidak menginginkan pengakuan terhadap kedaulatan Israel.

Pada dasarnya konflik di Timur Tengah disebabkan oleh keengganan masyarakat Timur Tengah yang mayoritas Islam untuk mengakui kedaulatan Israel sebagai negara Yahudi di tanah Palestina. Bangsa Arab tidak mengakui

¹²³ Jef Hammond, "Latar Belakang Sejarah dan Konflik Timur Tengah I", diperoleh dari <http://www.slideshare.net/luke7th/sejarah-konflik-timur-tengah-presentation> ; Internet, diakses tanggal 18 Mei 2010.

kedaulatan Israel yang diberikan PBB atas dasar landasan kepercayaan dan kitab suci yang mereka imani. Bangsa Arab pada umumnya menentang keberadaan Zionis di tanah mereka. Akhirnya bangsa Arab melakukan konfrontasi dan usaha-usaha kekerasan untuk menyingkirkan dan menghapus kedaulatan yang telah diberikan kepada Israel. Aksi-aksi itu ternyata gagal dan Israel kemudian mengumumkan kedaulatannya pada tahun 1948 di tengah-tengah serangan Arab terutama Palestina.

Konflik terus berlangsung dengan eskalasi yang berfluktuasi. Palestina mendapat dukungan mayoritas dari bangsa Arab. Simpati bangsa Arab terhadap Palestina dilandasi pada kenyataan bahwa mereka sama dari segi budaya, bahasa dan sastra, juga kondisi sosial dan ekonomi yang relatif sama. Akibat dukungan itu terjadi perluasan konflik yang berhubungan dengan sengketa wilayah yang tidak hanya melibatkan Israel dan Palestina saja, bahkan melibatkan Mesir dan Yordania. Pada tahun 1967 Israel memenangkan *Six Day War* dan memperoleh lahan-lahan perluasan wilayah kedaulatannya. Peristiwa itu semakin menambah perbesaran konflik Israel dengan negara-negara di kawasan Arab.¹²⁴ Namun Resolusi PBB nomor 242 tanggal 22 November 1967 memerintahkan Israel untuk mengundurkan diri dari daerah-daerah yang direbutnya dalam Perang Enam Hari tersebut. Konflik tidak juga reda hingga terjadinya Perang Teluk.

Setelah berakhirnya Perang Teluk, Amerika memperkuat efektifitas kiprahnya di Timur Tengah. Amerika kembali membangkitkan "aura" Doktrin Monroe (Amerika tidak boleh lagi dijajah oleh negara - negara Eropa, dan Amerika Serikat menganggap segala campur tangan pihak luar dalam urusan Amerika sebagai ancaman atau bahaya terhadap keamanan dan keselamatannya), dan mencoba kembali mengaktifkannya untuk mengorganisir keadaan di Timur Tengah. Dinamika yang terjadi pada saat itu lambat laun akhirnya membuat Eropa dapat menerima sikap Amerika dalam urusan penanganan masalah Timur Tengah.¹²⁵ Inilah yang menjadi awal proses perdamaian Timur Tengah yang diinisiasi oleh Amerika.

¹²⁴ Anthony Bueke, *Beyond Security, Ethics and Violence, War Against the Other*, (New York: Routledge, 2007), 67.

¹²⁵ Chomsky, 885.

Meskipun bangsa-bangsa Arab berpersepsi negatif dan menganggap inisiatif perdamaian yang diatur oleh Amerika itu sebagai bentuk intervensi dan upaya Amerika untuk mencapai tujuannya di Timur Tengah, namun Amerika tetap melaksanakan komitmennya. Amerika menyebut manajemen konflik perdamaian Timur Tengah yang diinisiasinya sebagai proses perdamaian atau "peace process". Awal keberhasilan Amerika menangani konflik di Timur Tengah adalah mengusir mundur tentara Irak dari Kuwait. Semenjak saat itu Amerika berusaha untuk bertindak selaku mediator yang memediasi proses perdamaian di Timur Tengah. Amerika mungkin akan mengusulkan agar konflik Arab-Israel ini diselesaikan melalui sebuah konferensi internasional. Namun hingga saat ini telah terdapat dua kesepakatan besar dalam proses perdamaian Timur Tengah yang diinisiasi oleh Washington, yakni perjanjian Oslo I dan Oslo II.¹²⁶

Proses perdamaian yang diinisiasi oleh Amerika ini mendapat respon yang negatif dari Iran. Iran menganggap bahwa proses perdamaian yang dilakukan Amerika adalah bentuk intervensi demi kepentingannya di kawasan Timur Tengah. Respon negatif ini ditunjukkan Iran dengan transparan. Iran memang seringkali menunjukkan pola politik luar negeri yang menentang kebijakan dan inisiatif perdamaian Timur Tengah yang dilakukan Amerika.

Sikap negatif Iran atas usaha Amerika ini menimbulkan pandangan tersendiri. Amerika seolah dapat mengkorelasikan bahwa program nuklir merupakan ancaman yang dapat merusak proses perdamaian Timur Tengah. Hal itu sangat beralasan mengingat politik luar negeri konfrontatif yang diberlakukan Iran, dengan beberapa indikasi. Pertama, Iran telah turut campur tangan dalam operasi keamanan yang dilakukan Amerika di Irak, Palestina, dan Afghanistan. Hal itu sangat berpotensi merusak proses perdamaian yang sedang berlangsung. Oleh karena itu Amerika berkesimpulan bahwa program nuklir Iran bertentangan dengan inisiatif perdamaian di Timur Tengah.¹²⁷

Kedua, di hadapan masyarakat internasional, pemerintah Iran sering mengeluarkan pernyataan-pernyataan yang menyudutkan kehadiran Amerika di

¹²⁶ *Ibid.*, 887.

¹²⁷ Kayani, 5.

Timur Tengah. Iran benar-benar menunjukkan antipatinya terhadap usaha Washington dalam mengupayakan perdamaian Timur Tengah. Bagi Amerika, sikap-sikap yang ditunjukkan Iran adalah sikap antipati yang nyata terhadap proses perdamaian Timur Tengah. Selain itu juga dapat dikatakan mengganggu dan melanggar kesepakatan internasional tentang inisiatif perdamaian untuk menjaga hak asasi manusia di kawasan Timur Tengah.¹²⁸ Ketiga, hubungan Iran dengan kelompok-kelompok terorisme dan dukungannya terhadap pejuang Palestina menunjukkan sikap Iran yang menentang inisiatif perdamaian Timur Tengah yang digagas oleh Amerika. Dengan sikap itu berarti Iran menentang usaha untuk menciptakan perdamaian dunia.¹²⁹ Sikap-sikap Iran membuat Amerika semakin menekankan bahwa Iran adalah negara yang paling bertanggung jawab terhadap rusaknya proses perdamaian di Timur Tengah.¹³⁰

Sikap-sikap Iran yang semakin konfrontatif seiring dengan meningkatnya intensitas perkembangan program nuklirnya membuat Amerika semakin yakin bahwa Iran dapat mengganggu dan merusak proses perdamaian yang sedang berlangsung di Timur Tengah. Merusak proses perdamaian Timur Tengah berarti menunjukkan sikap Iran yang tidak mendukung usaha-usaha untuk menciptakan perdamaian dunia. Oleh karena itu, melalui persepsi ini, Amerika mencoba untuk menarik simpati masyarakat internasional, bahwasanya Iran tidak berkomitmen dan tidak beritikad baik untuk perdamaian dunia. Sehingga masyarakat internasional perlu menekan Iran untuk menghentikan program nuklirnya yang nyata menunjukkan indikasi berpotensi untuk merusak tatanan keamanan dunia.

3.3.2 Mengancam stabilitas kawasan dan merubah persepsi tentang ancaman kawasan

Bagi Amerika, Iran adalah ancaman bagi keamanan kawasan Timur Tengah. Hal itu dibuktikan melalui berbagai gejala dan temuan. Melalui persepsi ini Amerika dapat membangun wacana kepada masyarakat internasional dengan

¹²⁸ Rosemary Hollis, "Iran and United States: Terrorism, Peace in the Middle East and Iraq", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, 2004, 9.

¹²⁹ Patrick Clawson, "Responding to Iran's Nuclear Challenge: Delay is Victory", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, 2004, 36.

¹³⁰ Pernyataan U.S Senate and Commite on Foreign Affair.

harapan dapat merubah persepsi masyarakat Timur Tengah tentang ancaman kawasan. Bagi sebagian besar negara di Timur Tengah yang kontra terhadap kebijakan Amerika, maka mereka menganggap bahwa kehadiran Amerika di kawasan merupakan sebuah bentuk ancaman dan intervensi. Oleh karena itu, Amerika perlu meluruskan persepsi ini untuk membendung *image* negatif Amerika bagi kawasan Timur Tengah sekaligus upaya untuk memperoleh dukungan masyarakat Timur Tengah.

Dengan persepsinya, Amerika berusaha mempengaruhi pandangan masyarakat Timur Tengah bahwa program nuklir Iran akan memunculkan Iran sebagai kekuatan revisionis dalam sistem regional Timur Tengah. Pandangan ini mendorong pemersepsian Iran sebagai ancaman, baik bagi Amerika, kawasan Timur Tengah, maupun dunia internasional.

Karakter kawasan Timur Tengah sebagai sebuah sistem yang terpenetrasi membuat adanya perbedaan persepsi ancaman bagi negara yang melakukan dominasi dan negara-negara di kawasan. Bagi negara-negara di kawasan, ancaman akan didefinisikan berdasarkan kedekatan (*proximity*). Keputusan untuk melakukan *balancing* maupun *bandwagoning* dengan negara utama, yang notabane berasal dari luar sistem (Amerika), ditentukan bukan dengan melihat kehadiran negara utama tersebut, tetapi lebih pada dinamika internal kawasan. Konsep ancaman bagi negara-negara Arab, misalnya, berasal dari Israel, Iran, ataupun persaingan internal Arab. Sehingga dengan begitu, program pengembangan nuklir Iran pun akan dipandang secara lebih besar sebagai ancaman oleh negara-negara Arab atau Israel dalam kawasan Timur Tengah.¹³¹

Permusuhan antara Amerika dan Iran yang telah berlangsung lebih dari tiga dekade tentunya membuat usaha Amerika untuk menekan pengaruh Iran di kawasan semakin gigih. Bagi Amerika, Iran berpotensi menyebarkan pengaruh negatif dan radikal dalam kawasan regional Timur Tengah.¹³² Selain itu, program nuklir Iran dapat menjadi ancaman bagi hak asasi manusia bagi rakyat Iran.¹³³

¹³¹ Broto Wardoyo, "Kontroversi Nuklir Iran", *Kompas*, Kamis, 8 Oktober 2009.

¹³² Naushad Kayani, "Attaining Stability: A Case for Accepting a Nuclearized Iran", *Strategy Research Project Report*, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 2009, hlm. 5.

¹³³ *Ibid.*

Dengan wacana ini, Amerika tentunya berharap pemersepsian Iran sebagai ancaman bagi kawasan semakin jelas bagi masyarakat Timur tengah dan rakyat Iran sendiri.

Berbagai pendekatan dilakukan Iran untuk menggeser persepsi warga Timur Tengah. Amerika juga mengangkat masalah perbedaan mashab yang dijalankan masyarakat Timur Tengah. Amerika membangun kekhawatiran kepada masyarakat Timur Tengah yang mayoritas Suni, jika program nuklir Iran tidak segera dihentikan maka akan menjadi ancaman bagi eksistensi kaum Suni di Timur Tengah, dan dengan sendirinya akan memunculkan kaum Syiah sebagai kekuatan utama.¹³⁴

Terhadap Mesir dan Arab Saudi yang didominasi oleh Suni misalnya, Amerika Serikat mewacanakan bahwasanya eksistensi program nuklir Iran akan mengancam posisi Suni. Amerika juga mewacanakan bahwasanya program nuklir Iran sarat akan kepentingan kaum Syiah yang pada akhirnya dapat menekan keberadaan kaum Suni di Timur Tengah. Selain itu, Amerika juga mewacanakan bahwasanya program nuklir Iran akan menambah campur tangan CARs (*Central Asian Republic States*) karena Iran selama ini telah menjalin hubungan baik dengan pihak-pihak tersebut. CARs akan turut campur di wilayah Kaspia. Berbagai manuver wacana dikombinasikan oleh Amerika dengan bantuan utama Israel untuk memecah belah dukungan yang telah diberikan beberapa negara Timur Tengah terhadap program nuklir Iran. Hal ini dilakukan untuk memunculkan peluang terjadinya konflik di antara negara-negara kawasan Timur Tengah.¹³⁵

Selain politik "adu domba" itu, Amerika juga mewacanakan bahwa aktifitas nuklir yang dilakukan Iran dibawah rezim yang opresif akan menimbulkan efek negatif berupa kerusuhan yang mengganggu stabilitas kawasan. Ambisi nuklir Iran dapat mengarahkan pemerintahnya menjadi tirani dan diktator untuk memenuhi keinginan penguasa. Iran tidak akan berbeda dengan Taliban dan Saddam Husein, bahkan dapat lebih agresif dari pada

¹³⁴ Dewi Fortuna Anwar, "Perkembangan Paca Pengeboman WTC", diperoleh dari www.cidsonline.org ; Internet, diakses tanggal 6 mei 2010.

¹³⁵ Kayani, "Attaining Stability: A Case for Accepting a Nuclearized Iran", 13.

mereka.¹³⁶ Dalam pandangan Amerika, wacana-wacana ini akan efektif untuk menarik simpati masyarakat Timur Tengah terhadap Amerika yang mayoritas adalah kaum Suni. Simpati ini diperlukan untuk tujuan Amerika mendapatkan dukungan dari mayoritas masyarakat Timur Tengah untuk menghentikan program nuklir Iran.

3.3.3 Mengancam keamanan internasional

Amerika berpersepsi bahwa program nuklir Iran mengancam keamanan internasional. Pada tanggal 28 Oktober 2003, *Commitee on Foreign Relations* dan para senat Amerika mengadakan pertemuan penting yang membicarakan mengenai Iran sebagai ancaman keamanan dan kebijakan Amerika. Dalam pertemuan itu berbicara orang-orang penting dalam pemerintahan dan beberapa undangan yang terkait dengan pembahasan. Dalam pertemuan itu dikemukakan bahwa lebih jauh lagi, Iran bukan saja ancaman bagi kepentingan Amerika, melainkan juga keamanan dunia.

Pimpinan sidang Richard G. Lugar, *Deputy Secretary of State, U.S. Department of State, Washington, D.C.* dalam pertemuan itu mengemukakan bahwa berdasarkan pantauan intelijen, telah terdapat indikasi keinginan Iran untuk memproduksi senjata nuklir, dan oleh karena itu masyarakat internasional harus mempersiapkan tindakan yang lebih efektif untuk menghadapi kemungkinan itu. Amerika memerlukan kerjasama yang efektif dengan Dewan Keamanan PBB karena program nuklir Iran dilakukan di kawasan bebas senjata nuklir sesuai dengan perjanjian NPT.

Semenjak pemerintahan Mullah, Iran menyatakan keluar dari NPT. Sayangnya, keputusan itu ternyata dijadikan Iran sebagai pembenar untuk melakukan kegiatan pengayaan uranium. Walaupun telah mendapatkan sanksi ekonomi, politik dan militer dari Amerika, Iran ternyata menggunakan cara lain untuk dapat mengembangkan nuklirnya yakni bekerjasama dengan Rusia. Jika masyarakat internasional tidak ingin merasakan dampak yang akan ditimbulkan

¹³⁶ Mohammad Javad Zarif, "Tackling the U.S.-Iran Crisis: the Need for A Paradigm Shift", *Journal of International Affairs*, Spring/Summer 2007, Volume 60 Nomor 2 Columbia University School of International and Public Affair, 74.

oleh aktivitas nuklir Iran ini, maka harus segera meningkatkan kerjasama untuk menekan keinginan Iran memproduksi senjata nuklir.¹³⁷

Politik luar negeri Iran secara terang-terangan menyebutkan bahwa Iran merupakan kekuatan yang anti Barat, anti Amerika, dan anti-Zionis. Iran juga akan berupaya untuk menunjukkan supremasi mereka di hadapan internasional. Pemimpin Iran juga tidak jarang secara terang-terangan mengatakan bahwa mereka sedang memproduksi senjata nuklir. Dan Iran terus terang menaruh dendam terhadap upaya penyelesaian nuklir Iran ke DK PBB yang berujung pada resolusi. Politik luar negeri dan geo-strategi yang dijalankan Iran untuk menunjukkan kekuatannya di dunia tergolong penggunaan cara-cara yang klasik. Terlebih dengan ancaman yang diberikannya terhadap lawannya Barat. Taktik-taktik seperti itu sudah dapat dipetakan dan sudah lazim terjadi pada masa-masa kebangkitan dan perkembangan realisme dalam hubungan internasional. Oleh karena itu, efek dari strategi geo-politik yang ditempuh Iran dengan cara semacam itu sudah dapat dipetakan.¹³⁸

Tekanan masyarakat internasional terhadap Iran akan membuat negara itu bergolak dan bertindak anarkis. Mereka akan cenderung melakukan ekspansi militer terhadap kubu-kubu yang dianggap musuh. Kekuatan penuh yang dimiliki Iran ditambah dengan kekuatan nuklir yang dimilikinya, Iran tidak hanya menjadi ancaman bagi keamanan kawasan, namun juga ancaman bagi ketertiban dunia. Para pembuat kebijakan di Iran mempercayai bahwa dengan pembangunan dan kepemilikan senjata nuklir akan dapat menjaga keamanan Iran. Namun tanpa disadari, geo-strategik Iran ternyata memberikan implikasi negatif dan ancaman bagi kawasan dan dunia internasional.¹³⁹ Ambisi Iran yang bercampur dengan unsur dendam terhadap pihak musuh, dapat menjadi ancaman yang serius bagi keamanan regional dan internasional.¹⁴⁰

Dengan bukti-bukti yang membangun persepsi Amerika terhadap nuklir Iran ini, Amerika sekaligus berupaya membangun *image* negatif program nuklir Iran di mata masyarakat internasional. Dengan terbentuknya *image* negatif dan

¹³⁷ Pernyataan U.S Senate and Commite on Foreign Affair.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Zarif, 74.

kekhawatiran masyarakat internasional terhadap eksistensi program nuklir Iran, akan dapat menarik simpati masyarakat internasional terhadap Amerika, yang pada akhirnya membuat masyarakat internasional mendukung kebijakan-kebijakan yang ditempuh Amerika untuk menghentikan program nuklir Iran.

3.4 Program Nuklir Iran Beraliansi dengan Jaringan Teroris Internasional

Amerika berpersepsi bahwa program nuklir Iran beraliansi dengan jaringan terorisme internasional, dan hal ini bermula semenjak terjadinya peristiwa 11 September 2001. Peristiwa 11 September membuat maraknya perbincangan mengenai terorisme.¹⁴¹ Kejadian itu spontan membuat masyarakat dunia menjadi *familiar* dengan istilah terorisme yang secara umum dapat dimaknai sebagai aksi atau-pun tindakan yang digunakan oleh individu, kelompok, atau negara dalam upaya untuk menekan pemerintah melakukan perubahan kebijakan dengan menggunakan kekerasan dan dilakukan secara tidak transparan, dan kebanyakan terjadi atas dasar balas dendam.¹⁴² Iran merupakan negara yang paling kukuh melindungi kegiatan para teroris dan menyembunyikan berbagai agenda yang dapat menghancurkan dan merusak tatanan keamanan dunia internasional kapan saja.¹⁴³

Berikut beberapa indikasi hubungan dekat Iran dengan gerakan-gerakan terorisme¹⁴⁴:

a) Turki

Iran memiliki kedekatan hubungan dengan jaringan terorisme yang ada di Turki. Hubungan itu berlangsung antara Iran dengan tentara Hizbullah yang ada di Turki. Bentuk dukungan yang diberikan Iran adalah kerjasama dan pelatihan terhadap tentara-tentara Hizbullah tersebut.

b) Lebanon

Hubungan Iran dengan jaringan teroris Hizbullah di Lebanon berada dalam skala yang relatif besar. Kerjasama Iran ditunjukkan dengan memberikan bantuan

¹⁴¹ Richard Jackson, Marie Breen Smyth and Jeroen Gunning, *Critical Terrorism Studies, A New Research Agenda*, (New York: Routledge, 2009), 34.

¹⁴² *Ibid.* 127.

¹⁴³ Pernyataan U.S Senate and Commite on Foreign Affair.

¹⁴⁴ Gold, 233-262.

senjata untuk melakukan perlawanan terhadap pihak "musuh" Israel. Selain itu, secara aktif Iran memberikan pelatihan-pelatihan militer terhadap tentara Hizbullah yang bermukim di Lebanon. Iran juga turut andil dalam aba-aba maupun perintah terhadap serangan-serangan mendadak yang dilakukan tentara Hizbullah. Selain itu, Iran juga terus mengawasi dan memantau aktifitas-aktifitas tentara Hizbullah di Lebanon tersebut.

c) West Bank dan Jalur Gaza

Di Palestina, dukungan dan kerjasama Iran diberikan pada dua kelompok besar yang berjuang mempertahankan tanah wilayah Palestina. Secara terang-terangan Iran mengatakan akan membantu pejuang Palestina untuk melawan Israel.¹⁴⁵ Di wilayah West Bank, Iran memberikan dukungan yang komprehensif dan terhadap aktifitas kelompok pasukan jihad Palestina yang berasal dari kelompok Hamas. Untuk kelompok Hamas ini, Iran memberikan dukungan finansial untuk mendanai operasi-operasi yang dilakukan pasukan jihad Palestina tersebut. Selain dukungan finansial, Iran juga memberikan dukungan senjata sebagai alat pertahanan penting yang akan digunakan pasukan jihad itu ketika menghadapi serangan Israel.

Di wilayah Jalur Gaza, Iran memberikan dukungan dan kerjasama yang relatif sama dengan dukungannya terhadap pasukan jihad Palestina dari kelompok Hamas. Untuk perjuangan kelompok Fatah yang bernama pasukan Al-Aqso ini, Iran juga turut mendukung dari sektor finansial. Iran juga memberikan bantuan senjata dan pelatihan-pelatihan militer kepada kelompok Fatah ini untuk berjuang melawan Israel di wilayah Jalur Gaza.

d) Mesir

Di Mesir, jaringan kelompok terorisme di kenal dengan nama Sinai. Kelompok Sinai terdiri dari orang-orang militan yang turut berjuang untuk mengusir Israel di Palestina. Kelompok Sinai ini berhubungan lebih dekat dengan para pejuang Fatah di Jalur Gaza, ketimbang pejuang Hamas di West Bank. Melalui kelompok Sinai Mesir ini, Iran dapat menyeludupkan senjata dan melakukan *back up* atas barang keperluan perang lainnya untuk kelompok Hamas.

¹⁴⁵ Hollis, 12.

e) Sudan

Hubungan Iran dengan jaringan teroris Sudan juga berlangsung dekat. Iran melakukan transfer dan pelatihan tentara jihad Sudan melalui IRGC (*Iranian Revolutionary Guard Corps*). Hubungan dan kerjasama Iran dengan kelompok teroris Sudan lebih dikonsentrasikan terhadap fasilitas-fasilitas yang berhubungan dengan angkatan laut. Iran juga membantu membangun fasilitas pelabuhan Sudan. Selain itu, Iran juga sangat mendukung *Shiite Institutions*, dan turut pula menyebarluaskan *Shiism*.

f) Somalia

Iran memiliki hubungan baik dengan kelompok Islam Militan Somalia. Terhadap kelompok ini, Iran memberikan dukungan dan kerjasama berupa suplai senjata, dan pelatihan militer bersama dengan dibantu oleh Syiria. Iran juga membantu Somalia dalam penyediaan obat-obatan dan fasilitas kesehatan lainnya. Somalia banyak mengirimkan pejuang Islam untuk bergabung bersama tentara Hizbullah dan bertempur melawan Israel. Hizbullah juga menyediakan pelatihan-pelatihan untuk meningkatkan kepiawaiian pejuang-pejuang Somalia.

g) Irak

Hubungan Iran dengan kelompok teroris di Irak sudah berlangsung sejak lama, khususnya dengan kelompok-kelompok Syiah. Iran mendukung dan bekerja sama dengan tentara Imam Mahdi. Selain itu Iran juga mendukung perjuangan Pasukan Badar yang merupakan sayap perjuangan penting untuk perjuangan revolusi Islam di Irak. Di Irak ini, Iran memiliki hubungan yang penting dan sangat akrab dengan kelompok militan Syiah yang bermukim di Irak. Iran memberikan berbagai jenis bantuan mulai dari senjata-senjata, pelatihan, bahkan bantuan finansial untuk membantu perjuangan kaum Syiah Iran tersebut.

Selain itu, campur tangan Iran dalam operasi keamanan yang dilakukan Amerika di Irak merupakan bentuk nyata tindakan konfrontasi Iran terhadap Amerika. Turut campurnya Iran dalam urusan Irak memperlihatkan adanya jaringan yang kuat antara jaringan teroris yang memproduksi senjata pemusnah massal di Irak dengan pemerintah Iran. Iran juga membiayai dan melatih milisi-milisi di Irak. Iran juga diindikasikan mendukung insurgensi yang terjadi di Irak

serta menjadi penyedia material untuk melakukan pemboman terhadap pasukan Inggris di Irak selatan.¹⁴⁶

h) Bahrain, Arab Saudi dan Uni Emirat Arab

Iran memiliki hubungan kerjasama dengan kelompok-kelompok teroris yang ada di tiga negara ini. Iran membantu operasi gerakan subversif tentara Hizbullah yang ada di Bahrain, Arab Saudi dan Uni Emirat Arab. Iran berusaha agar perjuangan kelompok militan di tiga negara itu terus berkesinambungan.

i) Yaman

Di Yaman, Iran bekerjasama dengan memberikan dukungan kepada kelompok *Yameni Zaydi Shiite* seperti kelompok al-Shabab. Kerjasama Iran terhadap kelompok ini belum mengarah pada bidang-bidang militer. Bantuan dan kerjasama yang diberikan Iran barulah dalam hal pendanaan dan penetrasi ideologi.

j) Azerbaijan

Terhadap jaringan teroris yang ada di Azerbaijan ini, Iran memberikan dukungan penuh terhadap aktifitas tentara Hizbullah mulai dari pelatihan militer, persenjataan, dan pendanaan. Di wilayah ini, Iran memberikan dukungan kepada para ekstrimis kelompok Suni yang siap berjuang untuk melawan Israel.

k) Afghanistan

Di Afghanistan ini terdapat tiga kelompok teroris yang bekerjasama dengan Iran. Salah satu diantaranya adalah jaringan Al-Qaeda yang ada di Taliban. Dua kelompok lainnya adalah *Hizbullah-e Wahdad Party*, dan *Afghani Warlord Group*. Bantuan dan kerjasama yang diberikan Iran adalah finansial, pelatihan dan juga pengadaan senjata.

Mengenai keterkaitan Iran dengan jaringan teroris internasional Al-Qaeda, sebenarnya terdapat sedikit kesulitan untuk menggambarannya. Dalam komponen *platform* Al-Qaeda terlihat secara jelas bahwa jaringan ini anti-Syiah, karena Al-Qaeda merupakan aliran Suni. Sedangkan mayoritas penduduk Iran adalah kaum Syiah. Akhirnya, pasca serangan Amerika ke Afghanistan Amerika mulai mensinyalir bahwa keterkaitan Iran dengan jaringan Al-Qaeda terjadi

¹⁴⁶ Kayani, 5.

karena pemerintah Iran siap menampung para pelarian yang lari dari Afghanistan ketika terjadi aksi penumpasan terorisme oleh Amerika di Afghanistan.¹⁴⁷

l) Pakistan

Kerjasama Iran dengan kelompok teroris yang ada di Pakistan adalah dengan *Sipah-e-Mohammed* atau tentara Muhammad, dan *Tehreek-e-Javeria*. Kerjasama dan dukungan yang diberikan Iran terhadap kelompok-kelompok ini adalah dalam segi finansial.

Isu terorisme ini menjadi wacana besar dan strategi potensial Amerika untuk menarik simpati internasional. Peristiwa 11 September sudah cukup menjadi gambaran bahwa tindakan terorisme di luar batas prikemanusiaan. Serangan terorisme tidak hanya merusak infrastruktur, lebih dari itu dapat mengakibatkan jatuhnya korban jiwa dalam jumlah yang tak terkirakan. Serangan terorisme dapat merenggut nyawa-nyawa yang tidak berdosa. Oleh karena itu dunia harus bersikap tegas dengan tidak memberikan ruang gerak bagi setiap tindakan yang terindikasi terorisme. Peristiwa 11 September pula seolah telah melegitimasi *framework* bahwa alternatif perang dan aksi militer dapat dibenarkan untuk melawan dan membalas aksi terorisme, mengingat efek aksi terorisme yang sangat membahayakan.¹⁴⁸

Kedekatan Iran dengan kelompok-kelompok teroris membuat Amerika menghimbau masyarakat internasional untuk menaruh perhatian yang serius.¹⁴⁹ Dengan menanamkan pandangan tentang kedekatan Iran dengan jaringan-jaringan terorisme internasional yang dapat merusak tatanan keamanan dunia kapan saja, Amerika berharap dapat meraih simpati masyarakat internasional agar bersama-sama dengan Amerika bahu membahu memberantas dan mempersempit ruang gerak para teroris itu. Terutama Iran sebagai poros sentral dalam jaringan-jaringan terorisme internasional yang anti-Barat, anti Amerika, dan anti-Zionis tersebut.

¹⁴⁷ Hollis, 11.

¹⁴⁸ Anthony Bueke, *Beyond Security, Ethics and Violence, War Against the Other*, (New York: Routledge, 2007), 142.

¹⁴⁹ Broto Wardoyo, "Kontroversi Nuklir Iran", *Kompas*, Kamis, 8 Oktober 2009.

BAB 4 REAKSI AMERIKA MENGHADAPI PROGRAM NUKLIR IRAN

Menghentikan program pengembangan nuklir Iran merupakan keputusan politik luar negeri Amerika yang tak bisa ditawar di masa pemerintahan Presiden Bush. Amerika memiliki dua alternatif kebijakan, yakni menempuh taktik unilateral atau multilateral. Dengan berbagai kalkulasi rasional, Amerika memutuskan untuk memilih penggunaan jalur diplomasi (multilateral). Keputusan dihasilkan melalui proses pengambilan kebijakan yang hanya melibatkan sedikit orang dalam elit pemerintah (sesuai dengan Model I), dimana realisasi keputusan tersebut pada dasarnya dilandasi oleh pandangan dan ucapan Presiden Bush (pemerintah).

Kebijakan-kebijakan Bush yang paradoks dan ambigu di Timur Tengah, serta realisasi doktrinnya terhadap Afghanistan dan Irak menuai pro dan kontra dari dalam masyarakat Amerika sendiri. Selain itu, kebijakan tersebut juga menurunkan pencitraan Amerika di mata internasional secara drastis.¹⁵⁰ Inilah yang barangkali membuat Amerika tidak memilih menggunakan strategi tersebut. Terlepas dari bagaimana proses pengambilan keputusan tentang program nuklir Iran, yang jelas terlihat hasil akhir dari proses itu adalah kebijakan atau keputusan yang mengupayakan penghentian program nuklir Iran melalui pendekatan-pendekatan *soft* dengan menggunakan instrumen-instrumen diplomasi

4.1 Melakukan Diplomasi untuk Meningkatkan Pertemanan Global melalui "Carrot and Stick"

Secara fundamental terkait masalah nuklir, Amerika Serikat memiliki strategi diplomasi. Diplomasinya terbagi atas *defense strategy* dan *deterrence strategy*. Strategi deterren (bertahan), diberlakukan pada usai situasi Perang Dingin hingga terjadinya tragedi 11 September. Tragedi 11 September 2001 mengakibatkan terjadinya perubahan, dan Amerika Serikat menggunakan strategi difensif untuk mendiplomasikan persoalan-persoalan nuklir.¹⁵¹

¹⁵⁰ Anthony Bueke, *Beyond Security, Ethics and Violence, War Against the Other*, (New York: Routledge, 2007), 142.

¹⁵¹ *Ibid.*

Terkait masalah program nuklir Iran, Amerika menunjukkan perlakuan yang berbeda. Pasca 11 September Bush sudah mengumandangkan perang melawan terorisme melalui Doktrin Bush dan *preemptive military strike*. Strategi penumpasan terorisme yang dilakukan Amerika ini memang disebut sangat keras. Namun dalam persoalan program nuklir Iran, hingga akhir masa pemerintahannya, Bush merealisasikan ancamannya untuk memerangi Iran seperti yang dilakukannya terhadap Afghanistan dan Irak. Terhadap masalah Iran, Bush cenderung menggunakan *soft strategy*. Kendati banyak terlontar ancaman Amerika kepada Iran, namun hingga akhir masa jabatannya, strategi diplomasi masih menjadi pilihan utama dalam upaya menggalang dukungan internasional untuk menghadapi program nuklir Iran. Tampak nyata hingga masa jabatan Bush berakhir, Amerika belum mengambil tindakan militer apapun terhadap Iran.

Dalam menghadapi dilema internasional Amerika berupaya menyeimbangkan antara penggunaan tekanan dengan diplomasi. Menurut Sir Harold Nicolson, "Amerika membutuhkan diplomasi secara penuh untuk menciptakan perdamaian dunia, menjaga keamanan nasional, dan penegakan hukum dan kemanusiaan".¹⁵² Eforia perang dingin dan berbagai permasalahan internasional, mengakibatkan perubahan politik luar negeri dan membuat Amerika semakin memperkuat keseimbangan antara penggunaan kekuatan dan diplomasi dalam menjalankan strateginya. Nicolson mempertegas *claim* bahwa '*common sense is the essence of diplomacy*'.¹⁵³

Menurut Baylis dan Smith, diplomasi dideskripsikan sebagai proses dalam melakukan diskusi untuk mencapai tujuan tertentu dari negara. Diplomasi merupakan proses kunci dalam komunikasi dan negosiasi dalam dunia politik, dan sebagai instrumen penting untuk digunakan oleh aktor global.¹⁵⁴ Diplomasi ini digunakan Amerika agar strateginya berjalan lancar dan efektif dalam mencapai sasarannya. Diplomasi dapat meningkatkan akreditasi negara dan sebagai norma

¹⁵² G. John Ikenberry, *American Foreign Policy*, Edisi ke-4, (New York: W.W. Norton and Company Inc., 2007), 268-269.

¹⁵³ James Der Derian, *Critical Practices of International Theory, Selected Essays*, (New York: Routledge, 2009), 8.

¹⁵⁴ John Baylis dan Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, (New York: Oxford University Press, 2006), 387-388.

yang berharga dalam hubungan antar negara yang dapat pula menjadi pilihan dalam mempertahankan status quo dalam politik internasional.¹⁵⁵

Dalam menggunakan diplomasi sebagai usaha mencari dukungan internasional untuk menumpas terorisme termasuk masalah program nuklir Iran, Amerika memiliki strategi tersendiri, yakni dengan kebijakan *carrot and stick*. Disinilah letak paradoksnya. Diplomasi yang dalam artian sebenarnya seperti yang dikemukakan oleh Baylis dan Smith di atas, tidak dilakukan oleh Amerika. Amerika memiliki "gaya" diplomasi tersendiri untuk merealisasikan kepentingannya melalui kebijakan *carrot and stick*.

Tanggal 18 September 2001 juru bicara Gedung Putih Ari Fleisher mengungkapkan pernyataan bahwa politik *carrot and stick* sejatinya sudah lama diterapkan Amerika untuk mencapai kepentingan nasional, terutama di Timur Tengah.¹⁵⁶ Politik *Carrot and Stick* adalah sebuah teori yang diambil dari dunia sirkus, ia menggambarkan seorang pelatih binatang sirkus yang tangannya memegang wortel dan tongkat, binatang yang bersedia mengikuti instruksi pelatihnya akan diberikan wortel sedangkan bagi yang membangkang akan diberikan tongkat. Pelaksanaan politik ini untuk memelihara kepentingan nasional Amerika.¹⁵⁷

Politik *Carrot and Stick* sangat populer diterapkan Amerika di wilayah Timur Tengah sejak tahun 1970-an. *Carrot* (pemberian bantuan, kerjasama, dan dukungan) diberikan kepada negara-negara yang mendukung kebijakan Amerika. Dalam hal terorisme, *carot* dikonotasikan sebagai pengamanan terhadap kepentingan nasional Amerika, dan tidak melakukan konfrontasi terhadap sekutunya Israel. Sedangkan *Stick* (pemberian sanksi) diberikan kepada negara-negara yang bersebarangan dan menentang kebijakan luar negeri Amerika untuk mengejar kepentingan nasionalnya, serta kepada negara yang kontra terhadap Israel.

¹⁵⁵ K. Deutsch, dikutip oleh James Der Derian, *Critical Practices of International Theory, Selected Essays*, (New York: Routledge, 2009), 7.

¹⁵⁶ Nur Rahmat Yuliantoro, "11 September 2001: Babak Baru Hubungan Barat dan Islam", *Makalah disampaikan pada Seminar Reposisi Negara-negara Islam dalam Politik Internasional Pasca 11 September*, diselenggarakan oleh Badan Eksekutif Mahasiswa Institut Agama Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 26 November 2001, 3.

¹⁵⁷ Fred Halliday, *The End of Cold War and international Relations: Some Analytic and Theoretical Conclusion*, 1995, 51.

Dari penjelasan di atas, jelas bahwa diplomasi yang digunakan Amerika dalam memperoleh kepentingannya adalah ambigu. Sejatinya diplomasi diwarnai oleh atmosfer musyawarah dan mufakat dengan demokratis tanpa adanya tekanan atau paksaan serta konsekuensi-konsekuensi terhadap pilihan yang diambil oleh 'lawan' diplomasinya. Akan tetapi, dalam diplomasi melalui kebijakan *carrot and stick* yang dilakukan Amerika, 'lawan' diplomasi yang bersedia menuruti keinginannya akan mendapatkan imbalan-imbalan baik berupa pinjaman, investasi, kerjasama pembangunan, maupun bantuan langsung. Sedangkan terhadap 'lawan' diplomasi yang tidak mengikuti keinginan Amerika, maka akan mendapatkan sanksi maupun embargo.

Oleh karena itu semakin jelas, walaupun Amerika disebut menempuh jalur diplomasi, namun tidak berada pada koridor diplomasi yang sebenarnya. Walaupun menggunakan diplomasi, Amerika tetap saja menggunakan paksaan atau tekanan untuk merubah pendirian 'lawan' diplomasinya supaya berbanding lurus dengan keinginannya. Politik dan kebijakan *carrot and stick* merupakan bentuk nyata penggunaan paksaan dan tekanan dalam diplomasi yang dilakukan Amerika. Dalam usahanya memperoleh dukungan masyarakat internasional untuk menghentikan program nuklir Iran, terdapat beberapa langkah diplomasi yang dilakukan Amerika. Diplomasi pertama adalah di tingkat bilateral, kedua di tingkat multilateral, dan ketiga dengan Troika Eropa.

4.1.1 Bilateral

Secara bilateral Amerika Serikat melakukan diplomasi dengan beberapa negara untuk memperoleh dukungan dalam upaya menghentikan program nuklir Iran. Untuk kawasan Timur tengah, selain dari Israel, Amerika setidaknya telah mendapat dukungan untuk menentang program nuklir Iran dari beberapa negara besar di Timur Tengah seperti Mesir, Turki, dan Arab Saudi.¹⁵⁸ Selain itu terdapat juga dukungan dari negara-negara di Asia Tengah seperti India dan Pakistan. Berikut ini adalah beberapa representasi negara-negara yang memberikan dukungan kepada Amerika untuk menumpas jaringan terorisme yang diperoleh melalui diplomasi dan strategi luar negeri *Carrot and Stick*.

¹⁵⁸ Stephen P. Cohen and Michael E. O'Hanlon, "Stemming Nuclear Proliferation Prevent and Manage the Rise of New Nuclear Powers", 8,

a) Pakistan

Pada awal Bush menerapkan doktrinya, Pakistan termasuk negara yang tidak menyetujui dan tidak mendukung pelaksanaan Doktrin Bush untuk menumpas kelompok terorisme. Akan tetapi Pakistan kemudian berubah pendirian, dan mendukung kebijakan Amerika. Atas perubahan itu, sebagai konsesinya terhadap Pakistan, Amerika memberikan dukungan dan kerjasama militer serta pengembangan nuklir yang sedang dilakukan Pakistan.

Presiden Pakistan Pervez Musharraf sepakat meningkatkan kerja sama untuk membahas strategi menangani kelompok Taliban di Afghanistan, menyatukan intelijen anti-teroris dan mengakhiri ajaran-ajaran militan di sekolah-sekolah agama di Pakistan. Bahkan Musharraf juga ikut membantu Amerika dalam menggalang dukungan internasional. Menurut Musharraf upaya melawan terorisme dan ekstremisme (Taliban) tidak bisa dilakukan hanya dengan kekuatan militer saja. Komunitas internasional juga diminta Musharraf memperhatikan isu-isu politik dan pembangunan.¹⁵⁹

b) Turki

Utusan khusus Amerika untuk wilayah Timur Tengah, George Mitchell, pada saat kunjungannya di Turki mengungkapkan beberapa pernyataan penting, khususnya peran Turki yang belum jelas dalam konflik di Timur Tengah. Setelah pertemuan dengan presiden Turki dan perdana menteri, Mitchell berkata: "Sungguh Turki merupakan sekutu terpenting bagi Amerika, serta kekuatan utama bagi perdamaian dan keamanan di Timur Tengah". Ia menambahkan, "Sesungguhnya Turki mungkin saja memberikan pengaruh dengan bentuk yang lebih besar melalui usaha-usaha yang menghantarkannya pada perdamaian yang menyeluruh di Timur Tengah. Dan memainkan peran sendirian, sebab keberadaan Turki sebagai negara demokrasi itu penting".¹⁶⁰ Hal ini menunjukkan bahwa setelah kunjungan utusan khusus Amerika ke Turki, negara itu kini berposisi mendukung kebijakan Amerika terhadap upaya penumpasan terorisme.

¹⁵⁹ Hilaly Basya, "Radikalisme dan Konflik Timur Tengah" *Kompas*, 20 November 2006.

¹⁶⁰ "Amerika Percaya Turki Lakukan 'Peran Sendirian' Proses Perdamaian Timur Tengah". Diperoleh dari www.hizb-ut-tahrir.info/ ; Internet, diakses tanggal 1 April 2010.

c) Arab Saudi

Amerika dan Arab Saudi juga memiliki kerjasama terkait masalah program nuklir Iran. Amerika memberikan dukungan program nuklir kepada Arab Saudi bila negara tersebut mendukung Amerika untuk menghentikan program nuklir Iran. Hubungan baik antara Amerika dan Arab Saudi membuat pihak Arab Saudi memberikan dukungan terhadap kebijakan Amerika. Terdapat tiga argumen yang pada akhirnya membuat Arab Saudi mendukung kebijakan Amerika terhadap program nuklir Iran. Pertama, dukungan Amerika terhadap program nuklir Arab Saudi dalam konteks hubungan bilateral antara kedua negara. Amerika telah menjadi penjamin keamanan bagi Arab Saudi. Bagi Amerika, jika Arab Saudi menginginkan keamanan negaranya tetap terjamin, maka dukungan terhadap penghentian program nuklir Iran perlu diberikan kepada Amerika. Kedua, mengenai pasokan misil dan dukungan teknis, Arab Saudi tidak perlu lagi bekerjasama dengan Cina, karena Amerika akan bekerjasama penuh dengan Arab Saudi. Ketiga, Amerika juga akan mengirimkan tenaga ahli dan memberikan pengetahuan teknis yang terpenting bagi program nuklir Arab Saudi.¹⁶¹

d) Mesir

Dukungan yang diberikan pemerintah Mesir kepada Amerika menambah panjang daftar masyarakat internasional yang mendukung kebijakan luar negeri Amerika untuk menghentikan program nuklir Iran. Dukungan Mesir didasari oleh beberapa pertimbangan yang muncul dari negosiasi antara Amerika dan Mesir. Dengan dukungan yang diberikan Mesir, Amerika akan memberikan jaminan terhadap keamanan Mesir, terutama dari bahaya ancaman nuklir Iran. Selain itu, Amerika juga akan mendukung usaha Mesir untuk mewujudkan ketertarikannya terhadap program nuklir. Selanjutnya, Amerika juga akan memberikan berbagai bantuan luar negeri untuk meningkatkan pembangunan di Mesir. Hingga saat ini, Mesir merasa nyaman dengan hubungan kerjasamanya yang telah berlangsung baik dengan Amerika.¹⁶²

¹⁶¹ Committee on Foreign Relations United State Senate, "Chain Reaction: Avoiding A Nuclear Arms Race in the Middle East", *One Hundred Tenth Congress Report, Second Sesson*, Februari, 2008, Washington, US Government Printing Office, 2008, viii-ix.

¹⁶² *Ibid*, ix.

Dukungan dari negara-negara di Asia Tengah dan Timur Tengah diperlukan Amerika untuk dapat mengamankan posisi dan keberadaannya di Timur Tengah. Demikian juga dengan dukungan dari negara-negara Asia Tengah, karena secara geografis wilayah-wilayah itu berbatasan tidak terlalu jauh. Selain dari negara-negara tersebut, Amerika juga melakukan diplomasi untuk memperoleh dukungan dari negara Eropa dan Asia Timur yang selama ini belum menunjukkan dukungan yang kuat kepada Amerika terkait masalah program nuklir Iran. Rusia dan China merupakan dua dari lima negara yang memiliki hak veto dan anggota tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB) yang belum menunjukkan keseriusannya terhadap komitmen untuk mendukung Amerika. Hal itu terjadi karena Rusia dan China adalah negara-negara yang merupakan mitra perdagangan utama bagi Iran terutama setelah embargo Amerika terhadap Iran.

e) Rusia

Menghentikan bantuan dan kerjasama program nuklir antara Rusia dan Iran adalah prioritas utama bagi Amerika sejak tahun 1990-an. Semenjak tahun 1990-an, Iran menjalin kerjasama nuklir dengan Rusia. Kerjasama tersebut terus berlanjut karena adanya hubungan timbal balik yang saling menguntungkan antara kedua pihak. Bagi Rusia, pemerintah Iran merupakan pasar yang potensial untuk menjual produk-produk militer yang diproduksinya. Demikian pula bagi Iran yang menjadikan Rusia sebagai mitra perdagangan terutama dalam memasok dan memenuhi logistik militernya. Hubungan kedua pihak ini berlangsung cukup lama, karena Iran memiliki "ketergantungan" tersendiri terhadap Rusia akibat embargo yang diberlakukan Amerika.¹⁶³ Oleh karena itu, pemberian dukungan Rusia kepada Amerika adalah prestasi besar dari strategi diplomasi yang dilakukan Amerika.

f) China

Dalam perbincangan mengenai program nuklir Iran, China awalnya tidak sedikit-pun menunjukkan reaksi yang keras. Bahkan, China merekomendasikan

¹⁶³ Robert E. Einhorn, "A Transatlantic Strategy on Iran's Nuclear Program", *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, Autumn, 2004, 22-23.

alternatif lain selain sanksi untuk mengatasi masalah program nuklir Iran. Keengganan China untuk mendukung kebijakan Amerika terhadap program nuklir Iran dilatarbelakangi oleh kedekatan hubungan antara kedua negara. Atas kejadian itu, Amerika dan negara-negara Barat lantas menekan China yang akhirnya membuat China mendukung sanksi terhadap Iran.

Bagi China, Iran adalah termasuk tiga besar pemasok minyak mentah yang besar bagi China. Dalam bidang perdagangan, antara China dan Iran telah meningkat dengan pesat, dan didominasi oleh ekspor energi Iran. Pada tahun 2005, perdagangan bilateral antara China dan Iran mencapai US \$ 10,1 milyar. Ekspor utama China ke Iran sebenarnya adalah mesin dan perkakas, kendaraan bermotor, tekstil, dan barang-barang konsumen. Di samping itu, China juga merupakan investor besar dalam sektor minyak dan gas di Iran. Konglomerat-konglomerat energi China yang dikuasai oleh pemerintah, menunjukkan minat yang besar untuk berinvestasi di dalam fasilitas penyulingan minyak di Iran. Oleh karena China berusaha menunjukkan kepada dunia bahwa ia adalah pendukung sikap non-proliferasi nuklir, akhirnya China memberikan suara untuk mendukung sejumlah resolusi PBB yang menekan Iran.¹⁶⁴

Beberapa negara yang disebutkan di atas adalah representasi bukti yang dapat dikatakan cukup untuk menunjukkan bahwa diplomasi Amerika dalam usaha memperoleh dukungan internasional tidak sia-sia. Beberapa negara telah memberikan dukungan terhadap kebijakan pemberantasan terorisme oleh Amerika. Terlepas dari apapun kesepakatan yang terjadi di antara negara-negara tersebut dengan Amerika, namun itu bukanlah hal yang substansial. Hal terpenting yang perlu menjadi catatan adalah keberhasilan strategi diplomasi yang diterapkan Amerika untuk menggali dukungan internasional menghentikan program nuklir Iran mulai membuahkan hasil.

4.1.2 Multilateral

Meningkatkan pertemanan global merupakan salah satu opsi, taktik, atau tindakan yang ditempuh Amerika memperoleh dukungan internasional. Amerika

¹⁶⁴ "Ada Apa Gerakan Dibalik Hubungan Iran-China?" diperoleh dari <http://www.suaramedia.com/artikel/opini/17387-ada-apa-gerakan-di-balik-hubungan-china--iran.html> ; Internet, diakses tanggal 1 April 2010.

tidak hanya terpaku pada hal-hal yang bersifat konvensional terkait masalah pertahanan dan keamanan serta militer dalam upaya-nya menggalang dukungan internasional dan mempertahankan hegemoni. Selain itu Amerika juga menempuh diplomasi dalam bentuk *soft strategi* yang tanpa sadar akan membawa negara-negara di dunia mendukung kebijakan luar negeri yang dipilih Amerika.

Amerika percaya bahwa institusi global dapat menjadi opsi yang efektif dalam upaya menciptakan stabilitas dan perdamaian dunia. seperti PBB misalnya. Namun yang terpenting dari itu, Amerika harus tetap mempertahankan posisi unilateralnya di institusi-institusi internasional tersebut. Selama ini Amerika masih memegang otoritas tertinggi dari lembaga-lembaga internasional yang berkiprah di dunia.

Beberapa kerjasama multilateral yang digagas dan dapat dikendalikan Amerika merupakan salah satu bentuk strategi yang digunakan Amerika untuk mempertahankan hegemoni dan memperoleh dukungan atas opsi-opsi politik luar negeri yang dilakukannya. Lembaga multilateral seperti IMF, Bank Dunia dan WTO adalah forum kerjasama yang melibatkan hampir seluruh negara di dunia. Lembaga-lembaga kerjasama ini hanya bergerak dan membicarakan bidang-bidang ekonomi dan keuangan. Akan tetapi Amerika meyakini bahwa kerjasama multilateral yang efektif dapat menjadi salah satu taktik untuk meningkatkan hubungan kerjasama yang komprehensif antara Amerika dengan negara-negara di dunia yang tergabung dalam kelompok kerjasama multilateral tersebut.

Selain itu, terminologi globalisasi yang dipopulerkan oleh Amerika sebagai strategi global menjaga dan mempertahankan hegemoni di dunia, dapat juga menjadi alternatif lain dalam strategi menggalang dukungan internasional. Globalisasi yang merambah hampir ke seluruh pelosok dunia tanpa disadari telah mampu merubah pandangan sebagian besar masyarakat dunia terutama dalam hal modernitas. Amerika merupakan *icon* utama globalisasi dan modernitas itu. Globalisasi telah membuka peluang besar bagi aktivitas perusahaan-perusahaan multinasional Amerika untuk menciptakan ketergantungan kepada Amerika. Ketergantungan itu dapat berupa investasi, hibah, pinjaman luar negeri, pasar, dan lain sebagainya. Dengan begitu, tanpa menyinggung masalah-masalah militer dan pertahanan, negara-negara di dunia tetap akan bergantung pada keunggulan-

keunggulan Amerika. Dan itu semua akan berujung pada pertahanan hegemoni Amerika di dunia.¹⁶⁵

Kenyataan ini menunjukkan bahwa strategi pertemanan global yang dilakukan Amerika begitu efektif dan komprehensif. Untuk memperoleh dukungan dalam kebijakan militer, Amerika dapat memperolehnya tanpa harus melakukan perundingan-perundingan militer. Otoritas primer ekonomi dan politik Amerika yang terbangun secara otomatis melalui kekuatan hegemoni Amerika selama ini ternyata cukup efektif dalam menjalankan strategi Amerika. Negara-negara yang memiliki hubungan erat apalagi tergantung secara ekonomi terhadap Amerika, tentunya tidak akan memilih opsi yang berseberangan dengan keinginan Amerika. Negara-negara tersebut harus mempertimbangkan kebutuhan kerjasama dan ketergantungannya terhadap Amerika.

4.1.3 Troika Eropa

Bagi Amerika, Troika Eropa (Inggris, Prancis, dan Jerman) merupakan sekutu terpenting di kawasan Uni Eropa. Ketiga negara tersebut merupakan anggota tetap dan sekaligus pemilik hak veto (Inggris dan Prancis) di DK PBB. Oleh karena itu, jika berbicara mengenai aspek-aspek yang berhubungan dengan usaha untuk mengatas-namakan kepentingan Barat, dukungan dari tiga negara kuat di Eropa tersebut sangat strategis.

Akan tetapi, serangan yang dilakukan Amerika ke Afghanistan dan Irak ternyata membuat catatan tersendiri dalam dinamika hubungan Amerika dengan pihak lain secara global, termasuk juga dengan beberapa negara Eropa. Pasalnya adalah bahwa serangan Amerika terhadap kedua negara tersebut menunjukkan kecenderungan unilateralisme Amerika yang semakin kuat. Selain itu sekutu utama Amerika di Uni Eropa seperti Prancis dan Jerman sejak awal sangat gigih menolak invasi ke Irak. Kendati penolakan itu tidak lepas dari pertimbangan ekonomi politik kedua negara, namun persoalan yang paling penting adalah berhubungan dengan kontrak sejumlah perusahaan minyak Prancis dan Jerman di

¹⁶⁵ James Anderson, "American Hegemony after 11 September, Allies, Rivals and Contradictions", dalam *11 September and Its Aftermath, The Geopolitic or Terror*, Stanley D. Brunn ed., (Great Britain: Frank Cass Publisher, 2004), 35-37.

Irak.¹⁶⁶ Isu nuklir Iran ternyata menjadi momentum dalam perbaikan hubungan antara Amerika dan Eropa yang sempat menegang akibat menolaknya beberapa sekutu Eropa terhadap invasi yang dilakukan Amerika terhadap Irak.¹⁶⁷

Dalam strategi meningkatkan pertemanan global, Amerika mengangkat persoalan gerakan anti-Barat dan anti-Amerika yang dikumandangkan Iran untuk membangun perasaan sensitif bagi negara-negara di kawasan internasional yang notabene negara Barat. Dengan gerakan anti-Barat dan anti-Amerika yang disuarakan Iran secara terang-terangan, tidak dapat disangkal bahwa hal itu merupakan ancaman yang nyata bagi eksistensi dan keamanan Barat pada umumnya dan Amerika pada khususnya. Dari gerakan anti-Barat ini, setidaknya terdapat beberapa kemungkinan tindakan yang akan dilakukan Iran untuk merealisasikan gerakannya.

Pertama, Iran bisa saja melakukan cara seperti yang dilakukan tetangganya Afghanistan terhadap Barat dan Amerika. Iran sangat berpotensi untuk memilih alternatif menguatkan diri dengan merusak stabilitasi Barat dan masyarakatnya. Sejauh ini, Iran telah aktif memposisikan dirinya dalam karya pembangunan, dan giat mengirimkan agen politik yang menggerakkan perlawanan terhadap pengaruh Barat. Selain itu Iran juga menggiatkan usahanya melalui siaran televisi dan radio. Dalam hal ini Iran telah berhasil membangun dan memperoleh dukungan dari pihak lokalnya. Selain itu, agen Barat dan Amerika telah mengetahui bahwa ribuan orang telah dikirim ke Irak untuk menyampaikan pesan politik dari Iran dalam menanggapi situasi di Irak.

Kedua, dukungan Iran terhadap bentuk-bentuk perjuangan terorisme seperti kelompok anti-Israel, anti-Barat dan anti-Amerika dapat membuat kekuatan Iran semakin efektif. Hanya dengan mengeluarkan sedikit biaya, Iran bisa mempengaruhi mereka untuk melakukan aksi balas dendam terhadap Amerika atau Israel. Meskipun berbeda *platform*, namun Iran bisa saja

¹⁶⁶ Riza Sihbudi, "Respon Masyarakat Indonesia terhadap Doktrin 'Anti-Terrorisme' AS", diperoleh dari <http://katalog.pdii.lipi.go.id/index.php/searchkatalog/.../6321/6322.pdf>; Internet, diakses tanggal 10 Mei 2009.

¹⁶⁷ Robert E. Einhorn, "A Transatlantic Strategy on Iran's Nuclear Program", *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, Autumn, 2004, 21.

berkonsiliasi dengan jaringan teroris Al-Qaeda karena kesamaan jiwa mereka dalam kebencian terhadap pengaruh Barat di dunia.

Ketiga, setelah pemilihan Presiden Mohamed Khatami, Iran secara jelas menyebutkan bahwa mereka tidak peduli dengan pandangan masyarakat di luar Iran yang memandang aneh terhadap keteguhan prinsip revolusi Iran. Yang jelas bagi Iran adalah perubahan dalam berbagai bidang kehidupan terutama ekonomi dan militer yang dilandasi dengan semangat revolusi untuk mencapai eksistensi Iran sebagai masyarakat internasional.¹⁶⁸ Pernyataan dengan penuh semangat dan keberanian seperti inilah yang semakin dapat membuka kemungkinan bahwa Iran dapat berbuat apa saja untuk menghancurkan Barat, Israel, dan Amerika. Oleh karena itu, Barat memerlukan kesetiakawanan yang solid untuk dapat melawan berbagai kemungkinan tindakan yang akan ditempuh Iran mencapai tujuannya. Tindakan di luar batas kemanusiaan yang dapat dilakukan Iran kapan saja merupakan bentuk-bentuk pelanggaran terhadap kaidah dalam masyarakat internasional. Oleh karenanya, masyarakat internasional selayaknya memberikan dukungan penuh terhadap Barat dan Amerika untuk menegakkan keamanan internasional yang dapat dirusak kapan saja oleh Iran.

Hal yang perlu dikhawatirkan Barat adalah tindakan sepihak yang dapat dilakukan Iran terhadap Israel, Barat dan Amerika. Dunia internasional harus belajar dari Amerika untuk merasakan kekejaman dan kebrutalan aksi gerakan anti-Amerika yang telah mengakibatkan jatuhnya lebih dari 3000 korban jiwa akibat peristiwa 11 September 2001. Dunia internasional sebaiknya tidak mentoleransi usaha-usaha Iran yang dapat merenggut korban jiwa melalui aksi-aksi gerakan anti-Barat yang dapat mereka lakukan kapan saja. Sehingga, salah satu jalan untuk menghindari terjadinya hal itu, dunia internasional harus mengecam dan menghentikan program nuklir Iran. Penghentian program nuklir dapat menjadi jalan yang efektif untuk memperlemah kekuatan militer Iran dalam melakukan gerakan anti-Barat-nya.

¹⁶⁸ Patrick Clawson, "Responding to Iran's Nuclear Challenge: Delay is Victory", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, 2004, 36-37.

Selain dukungan dari beberapa pihak di atas, Amerika juga membutuhkan dukungan dari pihak lain secara institusional. Dukungan dari segi kelembagaan itu perlu untuk memperoleh legalitas internasional. Untuk itu, Amerika membutuhkan dukungan dari lembaga-lembaga internasional terkait untuk menghentikan program nuklir Iran, seperti *U.N. General Assembly's Third Committee, U.N. Commission on Human Rights, U.N. Security Council*, dan IAEA (*International Atomic Energy Agency*). Kerjasama ini dibutuhkan agar dapat memberikan resolusi kepada Iran jika tidak juga kunjung menghentikan pengayaan uraniumnya.¹⁶⁹

4.2 Membawa Persoalan Nuklir Iran ke DK PBB

Perbedaan kepentingan antara masing-masing negara dalam percaturan global menimbulkan kompleksitas terhadap pola interaksi hubungan internasional yang berlangsung. Oleh sebab itu, dunia memerlukan institusi organisasi internasional yang independen untuk mengakomodir setiap permasalahan yang terjadi ketika masing-masing negara melakukan interaksi. Menurut Goldstein, organisasi internasional diperlukan sebagai perwujudan dari *world order* yang berperan penting untuk menangani konflik internasional.¹⁷⁰ Setiap ketentuan yang dikeluarkan oleh organisasi internasional yang dilegitimasi keberadaannya oleh sebagian besar negara di dunia bernilai hukum dan merupakan ketentuan yang harus dipatuhi oleh masyarakat internasional. Itulah kiranya yang melandasi perlunya peran PBB dalam mengatasi persoalan program nuklir Iran yang secara mendasar terjadi akibat benturan kepentingan antar negara yang terlibat.

Amerika memanfaatkan lembaga ini sebagai strategi untuk menekan dan mempersempit posisi Iran. Semenjak terbongkarnya pelanggaran yang dilakukan Iran dalam aktifitas program nuklirnya, banyak terjadi runtutan peristiwa penting seputar masalah itu. Secara umum, kronologisnya sebagai berikut:

- 1) 21 Oktober 2003, para Menteri Luar Negeri Troika Eropa mengunjungi Iran dan menawarkan solusi perundingan terkait temuan pelanggaran aktifitas program nuklir Iran yang ditemukan IAEA.

¹⁶⁹ Pernyataan U.S Senate and Commite on Foreign Affair.

¹⁷⁰ Joshua S. Goldstein dan Jon C. Pavehouse, *International Relation 2006-2007 Edition*, (Canada: Pricilla McGechon, 2007), 251.

- 2) 26 November 2004, perwakilan Iran dan Troika Eropa bertemu di Paris untuk mempertanyakan kembali komitmen Iran agar berunding untuk menyelesaikan krisis nuklirnya, dan Iran akhirnya menyepakati dan membuat pernyataan kesepakatan.
- 3) 24 September 2005, IAEA selesai membuat laporan investigasinya terhadap pelanggaran nuklir yang dilakukan Iran, dan akhirnya merundingkan alternatif untuk membawa persoalan itu ke DK PBB.
- 4) 4 Februari 2006, IAEA mengadakan pemungutan suara di DK PBB yang disponsori oleh Troika Eropa untuk mengusulkan agenda resolusi terhadap Iran.
- 5) 31 Juli 2006, DK PBB mengeluarkan resolusi 1696 terhadap Iran.
- 6) 23 Desember 2006, DK PBB mengeluarkan resolusi 1737.
- 7) 24 Maret 2007, DK PBB mengeluarkan resolusi 1747.
- 8) 27 Agustus 2007, Iran menerima sanksi militer dan ekonomi dari Prancis.
- 9) 3 Maret 2008, DK PBB mengeluarkan resolusi 1803.¹⁷¹

Taktik Amerika meningkatkan pertemanan global sebagai strategi untuk menggalang dukungan internasional untuk menghentikan program nuklir Iran berhasil dengan adanya dukungan penuh dari Troika Eropa. Tiga negara besar Eropa (Prancis, Jerman dan Inggris) yang memiliki hak veto di DK PBB itu memberikan dukungan penuh terhadap kebijakan yang akan ditempuh Amerika untuk menghadapi Iran. Setelah melalui berbagai kesepakatan dan negosiasi, Troika Eropa menyetujui administrasi Bush dalam masalah program nuklir Iran. Kerjasama yang kuat dari Amerika dan Troika Eropa inilah yang membuka kemungkinan dan peluang besar Amerika membawa persoalan Iran ke DK PBB. Membawa masalah program nuklir Iran ke DK PBB adalah tindakan strategis bagi Amerika untuk dapat menekan keberadaan program nuklir Iran. Kekuatan diplomasi Amerika yang dibantu Troika Eropa itulah pada dasarnya yang membuat persoalan nuklir Iran dibahas di DK PBB dan diberikan sanksi resolusi.¹⁷²

¹⁷¹ Gold, 33-50.

¹⁷² Ted Galen Carpenter, "Iran's Nuclear Program, America's Policy Options", *Policy Analysis*, Nomor 578, September 2006, 2-3.

Temuan dan laporan IAEA, dan laporan Amerika bersama Troika Eropa penting bagi DK PBB untuk kepentingannya menjaga keamanan dunia internasional. Bagi PBB, isu *Weapons of Mass Destruction (WMD) – nuclear, chemical, and biological weapons* merupakan agenda besar yang menjadi pusat perhatian. PBB berkewajiban untuk mengontrol aktifitas negara-negara yang potensial dalam pengembangan nuklir. Hal ini penting untuk tetap menjaga ketertiban dan keamanan dunia.¹⁷³

Terkait dengan sanksi PBB, sejauh ini DK PBB telah menjatuhkan Resolusi sebanyak empat kali terkait program pengembangan nuklir yang dilakukan Iran.¹⁷⁴

a) Resolusi 1696

Resolusi 1696 pada intinya hanya berisikan peringatan dan larangan kepada Iran agar segera menghentikan program nuklirnya. Tenggang waktu yang diberikan paling lambat enam puluh hari setelah resolusi itu dikeluarkan. Jika Iran menolak untuk melaksanakan ketentuan dalam resolusi tersebut, maka akan diberikan peringatan dan sanksi yang lebih berat lagi. Ini merupakan resolusi pertama DK PBB mengenai Iran dalam menanggapi program senjata nuklirnya. Resolusi ini diusulkan oleh Inggris, Perancis dan Jerman, dengan dukungan keras Amerika. Semua negara pengusul resolusi menduga bahwa program nuklir Iran menyembunyikan upaya samar untuk membuat bom nuklir, meskipun Iran mengatakan risetnya untuk tujuan damai.

Resolusi ini keluar akibat desakan keras dari John Bolton, dubes Amerika untuk PBB. Bolton yang mendesakkan sikap keras pada program nuklir Iran, mendapat dukungan penuh dari anggota tetap DK PBB. Sebelum keluarnya resolusi ini, Cina dan Rusia adalah negara yang tidak menyetujui pembahasan nuklir Iran di bawa ke DK PBB. Namun sikap Cina dan Rusia itu tiba-tiba saja berubah, dan memberikan dukungan terhadap terbitnya resolusi. Akhirnya resolusi disahkan dengan perbandingan suara empat belas banding satu.

¹⁷³ Nina Tannenwald, "The UN and Debates Over Weapons of Mass Destruction", dalam *The United Nations and Global Security*, Richard M. Price dan Mark W. Zacher ed., (New York: Pilgrave McMillan, 2004), 3

¹⁷⁴ Bruce W. Jentleson, "Sanctions Against Iran: Key Issues", *A Century Foundation Report*, Washington D.C. Edisi 2007, 1-43.

Qatar adalah satu-satunya negara anggota dewan yang tidak menyetujui keluarnya resolusi tersebut. Alasannya, bahwa mendukung resolusi sangat konfrontasional bagi negara mereka. Resolusi itu juga meminta Iran untuk mengikuti arahan IAEA tanpa penangguhan lagi dan memberi mandat pada direktur IAEA Mohammad ElBaradei untuk memberikan laporan mengenai apakah Iran telah memenuhi resolusi itu atau belum. Laporan IAEA itu harus diserahkan paling lambat pada 31 Agustus 2006. Jika Iran tidak menanggukkan kerja nuklirnya pada 31 Agustus, DK PBB kemudian akan bertindak untuk membahas resolusi baru yang dapat saja berupa menjatuhkan sanksi ekonomi dan politik terhadap Republik Islam Iran.

b) Resolusi 1737

Hingga akhir batas waktu yang termuat dalam resolusi 1696, Iran belum juga menghentikan program pengembangan nuklirnya. Iran tidak mematuhi Resolusi 1696, bahkan membiarkan resolusi itu berlalu dengan tetap meneruskan proses pengayaan uraniumnya. Keadaan itulah yang akhirnya membuat DK PBB menjatuhkan sanksi yang berikutnya kepada Iran. Pada tanggal 23 Desember 2006, DK PBB mengeluarkan Resolusi 1737 menjatuhkan sanksi terhadap Iran. Resolusi 1737 berisi kewajiban Iran untuk menghentikan upaya pengayaan uranium dalam rangka pengembangan nuklir. Dalam jangka waktu 60 hari sejak resolusi itu disahkan Iran harus menghentikan semua kegiatan pengayaan uraniumnya. Tapi Iran menolak kewajiban dengan alasan bahwa upaya tersebut dilakukan untuk kepentingan damai. Sebagai negara penandatangan NPT (*Nuclear Non-Proliferation Treaty*), Iran merasa berhak untuk mengembangkan nuklir asal untuk kepentingan damai. Resolusi 1737 diajukan oleh tiga negara, yaitu Jerman, Inggris, dan Perancis, setelah mengalami proses panjang dan alot, dengan dukungan penuh Amerika.

Resolusi ini mengakibatkan Iran mulai bereaksi. Mohammad Ali Hosseini selaku juru bicara Departemen Luar Negeri Iran, menyatakan dalam setiap jumpa pers-nya bahwa Iran tidak akan gentar dengan resolusi tersebut. Alasannya, karena program nuklir Iran untuk tujuan perdamaian. Akan tetapi, setelah keluarnya resolusi, Iran mulai merubah sikap kerasnya terhadap DK PBB. Iran mulai menunjukkan keinginan untuk membuka kesempatan kembali kepada IAEA

bekerjasama menginspeksi reaktor nuklirnya. Hal itu dilakukan Iran dengan tujuan untuk membuktikan kepada masyarakat dunia bahwa program nuklirnya adalah murni untuk tujuan perdamaian. Dan oleh karena itu, bagi Iran penjatuhan sanksi oleh DK PBB sangat tidak beralasan. Jika Iran tidak juga mematuhi resolusi tersebut dengan terus melaksanakan program nuklirnya, maka DK PBB mengancam akan membuat *draft* resolusi yang lebih berat lagi.

Terkait dengan resolusi tersebut, tenggang waktu yang diberikan sama dengan resolusi yang sebelumnya, yakni enam puluh hari. Resolusi 1737 menjatuhkan sanksi kepada Iran agar segera menghentikan program nuklirnya mengacu kepada resolusi sebelumnya. Resolusi ini berisi sanksi untuk menghentikan suplay teknologi dan material yang berhubungan dengan nuklir dari dan keluar Iran. Resolusi ini juga menjatuhkan sanksi terhadap beberapa individu Iran yang dianggap sebagai kunci dalam program pengembangan nuklir Iran. Sanksi ini juga diberlakukan kepada beberapa perusahaan Iran, yang melalui sanksi itu terjadi pembekuan hubungan bisnis antara perusahaan tersebut dengan perusahaan manapun. Sanksi yang diberikan kepada beberapa individu, organisasi dan perusahaan Iran dikenakan dengan alasan bahwa mereka adalah ujung tombak utama yang menggerakkan program pengayaan uranium Iran. Sanksi itu diberikan agar dapat mempersempit dan bahkan menghambat ruang gerak mereka dalam meneruskan program nuklir.

Berikut ini adalah nama-nama individu terkena sanksi yang tercantum dalam resolusi 1737: Mohammad Qannadi, Behman Asgarpour, Dawood Agha-Jani, Ehsan Monajemi, Jafar Mohammadi, Ali Hajinia Leilabadi, Mohmmad Mehdi Nejad Nouri, Hosein Salimi, Ahmad Vahid Dastjerdi, Reza-Gholi Esmaeli dan Morteza Bahmanyar. Sedangkan organisasi-organisasi dan perusahaan-perusahaan yang terkena sanksi yaitu: Atomic Energy Organization of Iran, Mesbah Energy Company, Kala-Electric, Pars Trash Company, Farayand Technique Defense Industries Organization, 7th of Tir (Company) 7th of Tir, Shahid Hemmat Industrial Group, Shahid Bagheri Industrial Group dan Fajr Industrial Group

c) Resolusi 1747

Meskipun pasca keluarnya Resolusi 1737 Iran sudah mulai membuka diri terhadap penyidikan yang dilakukan IAEA, namun tidak mengurungkan niat Amerika dan Eropa untuk menjatuhkan sanksi yang lebih berat lagi. Padahal, laporan kerjasama antara IAEA dan Iran sudah mulai memperlihatkan kesimpulan dan perkembangan yang positif. Resolusi 1747 dikeluarkan pada tanggal 24 Maret 2007. Dalam pemungutan suara terhadap penjatuhan sanksi 1747 ini, DK PBB memperoleh suara yang bulat. Suara itu terdiri dari lima negara anggota tetap dan sepuluh negara anggota tidak tetap DK PBB.

Resolusi 1747 berisikan beberapa poin, diantaranya:

- 1) Memperpanjang pembekuan aset perusahaan dan individu yang mendukung aktivitas nuklir sensitif.
- 2) Memerintahkan negara-negara memberi tahu panel PBB jika pejabat Iran yang terlibat dalam aktivitas nuklir sensitif memasuki teritori mereka.
- 3) Menerapkan embargo pada senjata-senjata konvensional yang bisa diekspor Iran.
- 4) Meminta negara dan institusi internasional tidak melakukan komitmen baru bantuan finansial kepada Iran kecuali untuk tujuan kemanusiaan.

Keluarnya resolusi yang memberikan sanksi tambahan sangat disayangkan oleh Iran, dan beberapa kalangan di komunitas internasional. Sebabnya adalah karena komunitas internasional menilai bahwa Iran sudah sangat terbuka dan kooperatif terhadap setiap tim inspeksi yang berkeinginan melakukan uji materiil terhadap program nuklir Iran. Lebih disayangkan lagi adalah karena penjatuhan sanksi tambahan tersebut terjadi di saat IAEA sebagai lembaga berwenang memberikan laporan positif terhadap program nuklir Iran. Dalam laporan IAEA tidak terdapat satu-pun indikasi bahwa Iran sedang memproduksi senjata nuklir. Sementara itu volume materi yang dimiliki Iran masih jauh memadai dari kapabilitas untuk memproduksi senjata nuklir. Kesimpulan akhir laporan IAEA yang menyatakan program nuklir Iran adalah untuk tujuan perdamaian, tidak mampu menghentikan penjatuhan sanksi yang lebih berat lagi kepada Iran.

d) Resolusi 1803

Pada tanggal 3 Maret 2008, resolusi bernomor 1803 yang menjatuhkan sanksi lebih berat lagi terhadap Iran, disahkan oleh DK PBB. Pemungutan suara di DK PBB menunjukkan empat belas negara menyetujui penjatuhan sanksi yang lebih berat, namun ada satu negara yang abstain, yakni Indonesia. Resolusi 1803 menambah sanksi terhadap Iran, antara lain dengan menambah larangan bepergian dan pembekuan aset para pejabat Iran dan orang-orang yang terkait dengan program pengembangan nuklir. Untuk pertama kalinya larangan melakukan perdagangan dengan Iran juga akan diterapkan pada produk-produk militer dan sipil. Sanksi akan mencakup pula pengawasan keuangan terhadap dua bank yang dicurigai terlibat dalam kegiatan pengembangan nuklir. Keluar, semua negara diminta untuk berhati-hati memberikan kredit, jaminan, atau-pun asuransi kepada mereka (orang-orang yang dicekal dalam resolusi itu). Selain itu, kapal-kapal yang dicurigai membawa barang terlarang dari dan ke Iran akan diinspeksi secara menyeluruh.

Resolusi 1803 menetapkan tambahan sanksi berupa larangan perjalanan terhadap lima pejabat Iran, membekukan aset 13 perusahaan Iran dan 13 pejabat Iran di luar negeri, pelarangan penjualan barang-barang yang bisa berfungsi ganda (untuk tujuan damai dan tujuan militer) ke Iran, pemeriksaan kapal-kapal barang dari dan menuju Iran, memonitor aktivitas dua bank Iran, mendorong para pemerintah untuk menarik dukungan pendanaan terhadap perusahaan-perusahaan yang melakukan perdagangan dengan Iran.¹⁷⁵

Sanksi-sanksi yang diberikan oleh DK PBB bernilai strategis bagi Amerika untuk menghentikan program nuklir Iran. Melalui sanksi-sanksi itu, ruang gerak Iran akan semakin sempit. Iran akan terisolasi dari dunia internasional. Dunia internasional pada hakikatnya berlangsung dalam bentuk simbiosis dan interdependensi. Dengan sanksi-sanksi DK PBB itu, sangat efektif untuk memutus simbiosis dan interdependensi Iran dalam dunia internasional. Oleh karena itu, melalui sanksi-sanksi tersebut Amerika mengharapkan program

¹⁷⁵ *Ibid.*

nuklir Iran akan mengalami kemunduran, dan perlahan-lahan program nuklir Iran dihentikan.

4.3 Menurunkan Citra Iran dan Menggelar Rudal Pencegat Nuklir

Tindakan menurunkan citra Iran di hadapan masyarakat internasional adalah bentuk lain dari strategi yang dikembangkan Amerika dalam menarik simpati masyarakat internasional. Membangun imaji negatif adalah strategi klimaks yang dapat menyudutkan posisi Iran dalam pergaulan internasional. Pembunuhan karakter terhadap Iran perlu dilakukan untuk menyadarkan Iran bahwa pada dasarnya tidak ada negara-negara di dunia yang mendukung dan menginginkan adanya negara yang berpotensi besar merusak tatanan keamanan dunia.

Peristiwa 11 September 2001 memiliki kontribusi dalam membangun dan membentuk administrasi pemerintahan dan arah politik luar negeri Amerika di masa pemerintahan Presiden Bush. Tindakan terorisme yang merusak tatanan keamanan, ekonomi dan politik Amerika membuat Administrasi Bush cenderung terhadap usaha-usaha melakukan perlawanan pada pihak-pihak yang diduga teroris dan dapat menjadi ancaman bagi Amerika di masa selanjutnya. Dengan indikasi yang menunjukkan hubungan kedekatan Iran dengan jaringan terorisme internasional, memperkuat alasan Bush untuk menempatkan Iran sebagai salah satu dari kelompok teroris internasional. Selain itu usaha pengembangan program nuklir tidak transparan yang dilakukan Iran, juga bentuk percerminan dari aksi-aksi terorisme. Dalam pidatonya di hadapan Kongres tahun 2002 Bush mendeklarasikan bahwasanya Iran termasuk dalam poros setan (*axis of evil*) yang harus diwaspadai. Poros setan, merupakan sebutan Bush untuk negara-negara yang menentang kebijakan luar negeri Amerika dan mendukung serta turut dalam kegiatan-kegiatan terorisme.

Ada tujuh negara yang dicap Amerika sebagai sponsor teror, dan mereka termasuk dalam poros setan. Negara tersebut yaitu Kuba, Iran, Irak, Libya, Korea Utara, Sudan, dan Suriah. Kuba dianggap berbahaya sebab Presiden Fidel Castro memandang terorisme sebagai taktik revolusioner yang sah. Libya dan Sudan ditempatkan sebagai poros setan karena dipercaya memberi perlindungan pada kelompok militan lintas negara. Korea Utara, di beri julukan poros setan karena

memiliki program pengembangan nuklir. Sementara Suriah dianggap poros setan karena mendukung kelompok militan Palestina melawan Israel. Irak, dan Saddam Husein adalah poros setan karena dituduh terus memamerkan kebencian terhadap Amerika, serta mengembangkan senjata pemusnah massal yang terdiri dari gas sarin dan *anthrax*, serta senjata nuklir.

Sedangkan Iran, ditempatkan sebagai poros setan terkait beberapa hal yang dianggap signifikan oleh Amerika seperti: (a) Iran ditempatkan sebagai poros setan menyelundupkan senjata ke jalur Gaza untuk memudahkan gerilyawan Palestina mengusir Israel, sekutu Amerika di Timur Tengah; (b) Iran melakukan produksi senjata nuklir secara tidak transparan; (c) Iran di bawah rezim yang opresif senantiasa menunjukkan kebencian dan sikap anti terhadap Amerika, Barat dan Israel; (d) Pemerintahan Iran dianggap tiran dan diktator; dan (e) Iran memiliki catatan pelanggaran hak asai manusia yang sangat signifikan dalam pandangan Amerika, terutama dalam proses revolusi dan pergantian kekuasaan.¹⁷⁶

Bagi Amerika, setiap negara yang dijuluki sebagai poros setan, mendapat perhatian khusus dalam politik dan kebijakan luar negeri. Yang jelas, eksistensi negara poros setan tidak dapat dibiarkan karena akan mengancam kepentingan Amerika secara khusus, dan tatanan keamanan dunia pada umumnya. Untuk menanganinya diperlukan strategi-strategi yang konfrontatif untuk merubah situasi dan keteguhan mereka dalam menentang kebijakan-kebijakan Amerika.

Dengan strategi menempatkan Iran sebagai poros setan, tujuan utama yang diinginkan Amerika adalah agar Iran dapat bercermin dari kejadian-kejadian yang terjadi di Afghanistan dan Irak. Dalam pandangan Presiden Bush beserta elemen pemerintahannya seperti *Vice President Cheney*, *Defense Secretary Donald Rumsfeld*, dan deputinya Paul Wolfowitz, begitu optimis bahwasanya doktrin Bush dapat menjadi *shock therapy* bagi Iran sebagai salah satu poros setan yang menentang Amerika agar melakukan evaluasi terhadap kebijakannya jika tidak ingin bernasib sama seperti Afghanistan dan Irak.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Hollis, 9.

¹⁷⁷ Ian Shapiro, *Rebuilding Strategy Against Global Terror*, (New Jersey: Princeton University Press, 2007), 2.

Menempatkan Iran sebagai poros setan adalah salah satu opsi untuk mengingatkan masyarakat internasional akan ancaman yang dapat terjadi terhadap aktifitas-aktifitas kontroversial yang dilakukan Iran. Dengan kekuatan nuklir yang mereka miliki, Iran dapat mengancam keamanan internasional kapan saja. Amerika bermaksud untuk menyamakan persepsi masyarakat internasional, bahwa dunia sebaiknya jangan menunggu tindakan agresif yang akan dilakukan Iran. Sebaliknya harus bertindak terlebih dahulu untuk mengantisipasi tindakan-tindakan destruktif yang dapat dilakukan Iran.

Setelah menempatkan Iran sebagai poros setan, taktik Amerika berikutnya untuk semakin dapat menekan posisi Iran dalam pergaulan internasional adalah dengan tindakan yang lebih nyata. Amerika menempatkan rudal-rudal pencegat nuklir Iran di beberapa negara di Eropa. Hal itu dilakukan untuk membangun persepsi masyarakat internasional bahwasanya ancaman bahaya nuklir Iran sudah di depan mata, dan perlu segera ditanggapi dengan meningkatkan pertahanan demi menjaga keamanan.

Taktik menekan posisi Iran dengan menempatkan rudal pencegat, dilakukan Bush di akhir-akhir masa pemerintahannya. Manuver politik luar negeri Bush tersebut memang mengejutkan dan membuat mata masyarakat dunia tertuju pada Amerika. Menempatkan rudal penangkal nuklir di Eropa, tepatnya di Chekolowaskia dan Polandia, bagi Bush adalah kebijakan pertahanan misil nasional (*national missile defense*) yang bertujuan penting untuk mengingatkan masyarakat dunia akan ancaman Iran.

Penempatan rudal pencegat nuklir merupakan gagasan strategis bagi Amerika. Pertahanan anti-misil Patriot Amerika di Polandia yang didukung oleh satu sistem monitor radar di Chekoslovakia. Penggelaran kedepan misil-misil Patriot tersebut adalah untuk mengantisipasi kemungkinan serangan misil jarak jauh yang sedang dibangun oleh Iran yang dicap oleh Presiden Bush sebagai *rogue state*. Format penangkalan yang dilakukan Amerika tersebut kurang menekankan pada retalitas serangan terhadap negara penyerang, tetapi lebih menekankan pada perlindungan dan pertahanan sekutunya.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Alfian Muthalib, "Rezim Penangkalan Nuklir yang diperluas di Timur Tengah", *Nasion, Jurnal Pusat Pengkajian Strategi Nasional*, Volume 6, Nomor 2, 2009, 116-117.

Semula usaha Bush ini tidak berjalan mulus karena mendapat penolakan keras dari Rusia. Walaupun Rusia menolak, namun rudal pencegat nuklir itu tetap dipasang. Rusia menganggap kebijakan Bush itu sangat mengancam kedaulatan wilayah Rusia karena mulut rudal tersebut menghadap ke wilayah Rusia. Akan tetapi, Bush dan para elit pemerintahannya dalam berbagai kesempatan bersikukuh bahwa penempatan rudal-rudal nuklir di Chekoslavaskia dan Polandia itu merupakan salah satu dari strategi besar dalam perang global melawan terorisme, khususnya dalam upaya mencegah serangan rudal-rudal nuklir dari musuh-musuh Amerika dan Barat terutama Iran.

Bagi negara-negara Eropa yang lain, mereka tidak begitu mempersoalkan keberadaan rudal penangkal tersebut karena kesamaan persepsi dalam melawan terorisme. Lagi pula, sebagian besar negara-negara Eropa tidak memiliki pertahanan militer seperti halnya Amerika. Hal itu terjadi karena sebagian besar negara-negara Eropa tidak berkonsentrasi terhadap pengembangan militer, membuat mereka kekurangan akan bentuk-bentuk pertahanan seperti rudal tersebut.

Sebenarnya penempatan rudal pencegat nuklir di Eropa dilakukan Amerika untuk dua kepentingan. Pertama, sebagai antisipasi terhadap bahaya senjata nuklir Iran yang dapat mengancam keamanan Eropa kapan saja. Hal itu terjadi atas tindakan Iran yang secara terang-terangan menyatakan politik luar negeri mereka anti terhadap Barat, dan akan berupaya merusak dan menghancurkan kekuatan Barat. Kedua, tindakan Amerika ini bertujuan untuk menjaga posisi hegemoni militernya di kawasan Eropa. Tidak konsentrasinya negara-negara Eropa yang lain dalam bidang militer, semakin mempertinggi posisi kekuatan militer Rusia di kawasan Eropa. Oleh karena itu, penempatan rudal di Eropa ini juga merupakan strategi Amerika agar sekutu-sekutunya di Eropa tidak menggantungkan diri terhadap kekuatan rudal-rudal yang dimiliki Rusia. Kebijakan penempatan rudal di Eropa ini amat penting bagi kepentingan strategis Amerika guna menjaga eksistensi kekuatan dan kepentingan militernya di Eropa agar tidak berpaling kepada Rusia.

Agenda terpenting dari tindakan Amerika memasang rudal pencegat untuk merebut simpati dunia, khususnya negara-negara Eropa, karena akan terlindungi

dari ancaman negara-negara *axis of evil* terutama Iran yang siap menyerang Eropa kapan saja dengan senjata nuklir yang mereka miliki. Strategi ini dapat memunculkan pemikiran masyarakat dunia dan meningkatkan kekhawatiran akan bahaya nuklir Iran.¹⁷⁹ Dengan sadarnya masyarakat internasional akan bahaya nuklir Iran, hal terpenting yang menjadi target Amerika adalah munculnya dukungan mayoritas dari masyarakat internasional terhadap pilihan-pilihan kebijakan yang diterapkan Amerika dalam menghentikan ancaman dan bahaya dari program nuklir Iran.

Selain di Eropa, di kawasan Timur Tengah sendiri, Amerika juga menempatkan rudal pencegat nuklir Iran. Hal itu dilakukan Amerika sebagai tanggapan atas ancaman Iran yang akan memboikot harga minyak mentah dunia bila program nuklirnya dihentikan oleh dunia internasional. Ancaman Iran memboikot harga minyak dunia, memang ditunjukkan untuk menekan posisi Amerika karena Iran mengetahui arti penting minyak Timur Tengah bagi Amerika.

Isu gejolak harga minyak dunia yang berakibat pada gejolak perekonomian global tentunya menimbulkan kekhawatiran bagi masyarakat dunia. Resesi global akan sulit untuk diatasi, oleh karena itu hal yang paling baik dilakukan adalah menghindarinya. Dengan mengatasi Iran yang dapat mengancam terjadinya resesi global, diharapkan kekhawatiran itu tidak akan terjadi. Dengan demikian penting untuk melakukan tindakan-tindakan yang berguna untuk mencegah pengaruh-pengaruh Iran. Masyarakat internasional harus percaya dan sependapat dengan Amerika, bahwa menghentikan program nuklir Iran adalah cara yang terbaik untuk mengatasi ancaman terhadap pemboikotan minyak yang akan dilakukan Iran.

4.4 Keuntungan Menggunakan Strategi Diplomasi

Amerika tampaknya belajar dari pengalamannya pada invasi militer ke Afghanistan dan Irak. Di Afghanistan, hingga saat ini tokoh sentral teroris Osama Bin Laden yang diincar Amerika dalam aksi penumpasan teroris belum dapat

¹⁷⁹ Yanyan Mochamad Yani, "Makna Strategis Prakarsa Nuklir AS di Eropa", diperoleh dari http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2010/01/sekitar_krisis_nuklir_iran.pdf; Internet, diakses tanggal 1 April 2010.

ditangkap. Demikian juga halnya dengan Irak. Senjata biologis pemusnah massal yang diindikasikan dan dijadikan alasan oleh Amerika belum juga ditemukan hingga sekarang. Hal itu membuat Amerika tak ingin tergesa-gesa dalam melakukan serangan militer ke Iran, karena keputusan invasi militer terhadap dua negara itu telah memunculkan persepsi negatif yang merugikan bagi Amerika. Dengan memilih penggunaan diplomasi, Amerika akan lebih diuntungkan dalam segi pencitraannya.

Hal terpenting dalam keputusan memilih jalur diplomasi itu adalah usaha Amerika untuk meningkatkan *image* atau-pun pencitraannya di kalangan domestik dan dunia internasional. Serangan yang dilakukan Amerika terhadap Afghanistan dan Irak memang telah mampu menunjukkan superioritas dan hegemoni militer Amerika di mata dunia. Namun aksi itu ternyata menyisakan persoalan baru, yaitu menurunnya citra Amerika terutama pemerintahan Presiden Bush di mata internasional dan masyarakat domestik Amerika sendiri.

Serangan militer Amerika ke Afghanistan dan Irak seolah melegitimasi *framework* bahwa alternatif perang dan aksi militer dapat dibenarkan untuk melawan dan membalas aksi terorisme. Hal ini memperburuk citra Amerika di kawasan Timur Tengah dan dunia.¹⁸⁰ Sebabnya jelas, Amerika merupakan negara yang mempelopori penghargaan dan pelaksanaan terhadap hak asasi manusia, sekaligus menjunjung tinggi nilai-nilai itu dalam konstitusi. Serangan militer yang acap kali salah sasaran membuat masyarakat domestik dan dunia mempertanyakan komitmen Amerika terhadap aspek-aspek dan pelaksanaan hak asasi tersebut. Oleh sebab itulah, upaya menghentikan program nuklir Iran dilakukan Amerika dengan memilih jalur lain yang lebih *soft* dan dapat kembali memperbaiki citra Amerika.

Mempersempit program nuklir Iran harus menggunakan tekanan-tekanan diplomasi.¹⁸¹ Dalam strategi diplomasi ini masyarakat yang ada dalam sistem internasional (masyarakat internasional) adalah target pelaksanaan diplomasinya, walaupun sasaran akhirnya adalah Iran. Strategi-strategi yang dijalankan Amerika bertujuan untuk menarik simpati dan menggalang dukungan masyarakat

¹⁸⁰ Bucke, 142.

¹⁸¹ Gold, 16.

internasional terhadap Amerika. Dukungan dan simpati sangat strategis dan berarti penting bagi Amerika, karena dengan simpati dan dukungan tersebut Amerika seolah mendapat "restu" untuk mengambil tindakan-tindakan berikutnya terhadap Iran apabila program nuklir tidak juga dihentikan. Dengan demikian, opsi-opsi dalam strategi yang ditempuh Amerika diorientasikan terhadap masyarakat internasional.

Terdapat beberapa arti penting dukungan masyarakat internasional bagi usaha Amerika menghentikan program nuklir Iran. Pertama, dukungan masyarakat internasional dapat melegitimasi tindakan-tindakan yang akan ditempuh Amerika untuk menghentikan program nuklir Iran. Kedua, dukungan masyarakat internasional membuat Amerika tidak khawatir terhadap resistensi dan pro kontra masyarakat domestik dan dunia terhadap kebijakannya. Ketiga, dukungan masyarakat internasional akan menempatkan Amerika pada posisi aman untuk merealisasikan kepentingannya terhadap Iran tanpa harus mengurangi *image* dan pencitraannya. Jadi, dukungan masyarakat internasional merupakan hal yang krusial sekaligus pondasi Amerika untuk melakukan tindakan selanjutnya terhadap Iran.

Dukungan masyarakat internasional tidak dapat diperoleh dengan cara yang mudah di tengah kompleksitas kepentingan dalam penyelenggaraan hubungan antar negara di dunia dewasa ini. Dukungan masyarakat internasional diperlukan karena Amerika bukan satu-satunya aktor dalam percaturan global. Dukungan internasional belum bisa diperoleh tanpa adanya simpati masyarakat internasional kepada Amerika. Oleh sebab itu, terdapat dua strategi yang harus dilakukan Amerika. Pertama adalah strategi yang bertujuan untuk menarik simpati. Kedua adalah strategi untuk mendapatkan dukungan.

Sebagai negara *super power*, Amerika sebenarnya sejak awal sudah yakin akan kemampuan mereka untuk menanggulangi persoalan Iran. Hanya saja diperlukan formulasi kebijakan, strategi, dan langkah-langkah yang tepat. Pada sidang senat yang berlangsung 28 Oktober 2003 di Washington D.C., Hon. Richard L. Armitage, *Deputy Secretary of State, United States Department of State* dengan optimis mengatakan: "*Iran is a country in the midst of a tremendous transformation, and I believe American policy can affect the direction Iran will*

take..."¹⁸². Pernyataan ini menunjukkan bahwa Amerika meyakini keunggulannya ketimbang Iran untuk mengorganisir permasalahan sehingga tidak berimbang buruk bagi kepentingan-kepentingan Amerika.

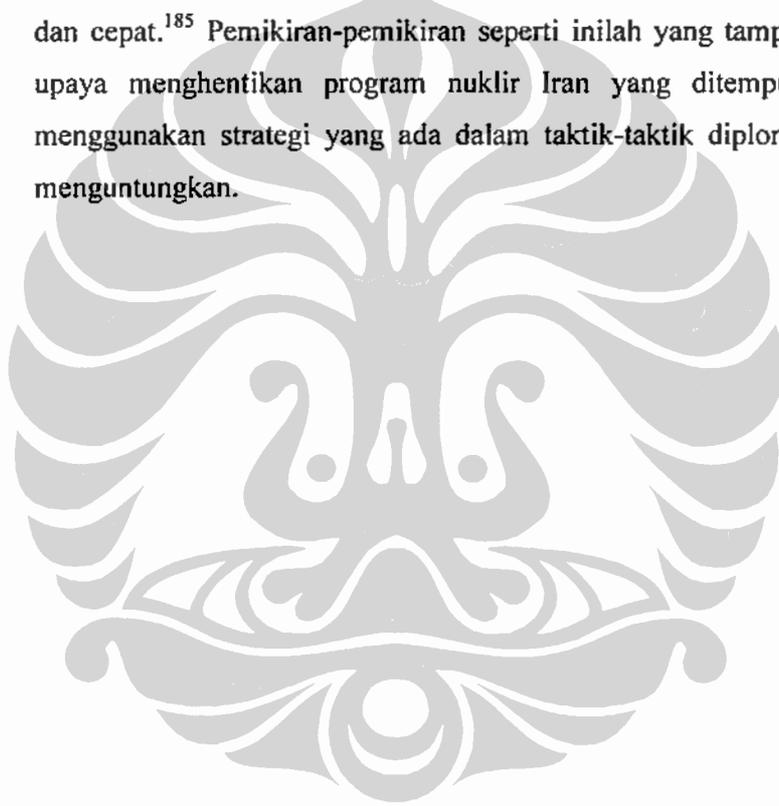
Apapun strategi yang ditempuh Amerika, pada dasarnya tidak akan terlepas dari prinsip, nilai, dan karakter bangsa Amerika. Politik luar negeri Amerika pada dasarnya tersusun dari elemen strategi yang memegang teguh prinsip-prinsip dan karakteristik bangsa Amerika. Strategi dan politik luar negeri Amerika beranjak dari nilai-nilai yang termaktub dalam konstitusi, sejarah, dan budaya politik yang telah lama dianut. Prinsip utama yang harus menjadi unsur penting dalam strategi politik luar negeri Amerika adalah nilai-nilai demokrasi. Demokrasi harus diterapkan secara konsisten dalam setiap tindakan yang dilakukan Amerika. Kedua, Pragmatis juga merupakan prinsip yang melandasi strategi Amerika. Pragmatisme merupakan karakteristik utama orang Amerika yang telah mengikuti perjalanan sejarah Amerika sejak awal masa kolonisasi bahkan hingga era globalisasi saat ini. Ketiga, Kebebasan merupakan prinsip yang menjadi pengisi utama bagi ekspresi politik untuk mengejar kebebasan individual tanpa intervensi dari negara atau-pun yang lainnya. Keempat adalah Kemakmuran. Strategi politik luar negeri Amerika dijalankan sebagai upaya Amerika untuk mencapai kemakmuran. Kelima, menolak segala macam bentuk dikte dan penindasan.¹⁸³ Nilai, prinsip, dan karakter ini juga akan terlihat jelas dalam setiap strategi dan politik luar negeri yang ditempuh Amerika dalam menghentikan program nuklir Iran. Diantara nilai-nilai yang utama ini, dalam masalah program nuklir Iran, pragmatisme menjadi karakter yang dominan dalam kebijakan politik luar negeri Amerika.

Kebijakan politik luar negeri Amerika pada dasarnya dilandasi oleh persepsi pentingnya membina hubungan dengan negara lain demi manfaat yang diperoleh dari hubungan perdagangan. Politik luar negeri Amerika dikenal unik. Keunikan ini terjadi karena Amerika tidak pernah konsisten dengan apa yang pernah dianut atau dijalankan mereka – selalu berubah-ubah tergantung pada

¹⁸² Pernyataan U.S Senate and Commite on Foreign Affair.

¹⁸³ Gary Hart, *The Fourth Power, A Grand Strategy for the United States in the Twenty-First Century*, (Oxford: Oxford University Press, 2004), 36-37.

berbagai aspek. Amerika terkadang mencoba memadukan elemen idealisme dan humanisme, realisme politik dan pertimbangan kekuasaan, oportunisme, dan diplomasi personal. Amerika juga meyakini bahwa mereka harus bersikap selektif menangani masalah hubungan luar negeri, maksudnya mereka memperlakukan tiap negara secara berbeda.¹⁸⁴ Politik luar negeri Amerika selalu berubah-ubah, selektif dan diskriminatif. Dalam menghadapi sikap politik luar negeri Amerika, keputusan yang mereka ambil kadang kala sulit diduga. Namun ada kecenderungan, bila mereka terlalu banyak propaganda, justru tindakan belum tentu dilakukan, atau sebaliknya, mereka melakukan suatu kejutan secara tiba-tiba dan cepat.¹⁸⁵ Pemikiran-pemikiran seperti inilah yang tampaknya terlihat dalam upaya menghentikan program nuklir Iran yang ditempuh Amerika dengan menggunakan strategi yang ada dalam taktik-taktik diplomasi yang jauh lebih menguntungkan.



¹⁸⁴ Albertine Mindcrop, *Pragmatisme Sikap Hidup dan Prinsip Politik Luar Negeri Amerika*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006), 117.

¹⁸⁵ *Ibid.*, 141-143.

BAB 5 KESIMPULAN

Bagi Amerika menghentikan program nuklir Iran adalah keputusan yang tidak bisa ditawar lagi dalam politik luar negerinya. Keputusan itu didasari oleh berbagai pertimbangan dan rasionalitas tinggi. Pertimbangan utamanya adalah kepentingan-kepentingan nasional Amerika yang dapat terancam akibat keberadaan program nuklir Iran. Pertama, kepentingan untuk menjaga keamanan Amerika, Israel, dan dunia adalah kepentingan Amerika. Kedua, kepentingan ekonomi yang akan terancam apabila program nuklir Iran tetap diteruskan, karena Iran tentunya akan menyingkirkan pengaruh asing di kawasan Timur Tengah bila mereka berkuasa. Ketiga, kepentingan untuk menjaga hegemoni Amerika yang dapat terancam bila supremasi Iran di kawasan terwujud.

Untuk menyelesaikan masalah nuklir Iran ini, politik luar negeri Amerika terlihat paradoks. Dengan Administrasi pemerintahan Presiden Bush yang terbangun dari doktrin-doktrin untuk menumpas terorisme, masalah nuklir Iran dapat diselesaikan dengan implementasi doktrin itu. Namun fakta menunjukkan hingga akhir masa pemerintahan Presiden Bush, Amerika tidak mengimplementasikan doktrin tersebut. Amerika justru memilih alternatif lain yakni dengan berdiplomasi untuk memperoleh dukungan internasional agar menyepakati kebijakan Amerika untuk menghentikan program nuklir Iran.

Dari fakta dan fenomena yang dianalisa serta penelusuran kerangka teori pada uraian-uraian di atas, penulis menyimpulkan bahwa ambiguitas yang terjadi dalam politik luar negeri Amerika terhadap Iran disebabkan karena dua hal. Pertama, pertimbangan terhadap pencitraan. Kebijakan unilateral akibat implementasi Doktrin Bush dan Pre-emptif terhadap Afghanistan dan Irak telah menurunkan pamor dan pencitraan pemerintah Amerika dimata internasional dan dimata masyarakat domestiknya sendiri. Implementasi doktrin itu dianggap mengabaikan aspek-aspek hak asasi. Masyarakat menilai adanya inkonsistensi yang signifikan, karena sebagai pelopor hak asasi, Amerika seharusnya memikirkan dampak-dampak negatif serangan militernya bagi kemanusiaan.

Kedua, pertimbangan terhadap intensitas nuklir yang dimiliki Iran. Indikasi besar bahwa Iran sedang memproduksi senjata nuklir berdasarkan

berbagai temuan tim investigasi, membuat Amerika harus berfikir matang untuk merealisasikan pre-emptif terhadap Iran. Dengan kapasitas dan kapabilitas nuklir dan militer yang dimilikinya, Iran bisa jadi akan melakukan serangan balik. Hal dapat berimbas buruk bagi tatanan keamanan dunia, karena resistensi dan perlawanan Iran akan meluas dan tidak hanya menargetkan Amerika saja. Perlawanan Iran bisa jadi melebar ke Israel dan negara-negara Barat lainnya. Kekhawatiran ini sangat beralasan mengingat ancaman-ancaman yang dilontarkan pemerintah Iran kepada Amerika bila program nuklirnya dihentikan.

Dikarenakan Amerika tidak menggunakan Doktrin Bush dan Pre-emptif untuk menghentikan program nuklir Iran, menjadi alasan yang menyebabkan Amerika memilih alternatif lain, yakni dengan menggunakan instrumen diplomasi. Diplomasi yang digunakan Amerika juga merupakan strategi untuk menghentikan program nuklir Iran. Tujuan akhirnya adalah untuk menarik simpati dan menggalang dukungan masyarakat internasional agar memiliki pandangan sama dengan Amerika. Dukungan itu diperlukan untuk menekan dan mempersempit posisi Iran, hingga akhirnya program nuklir Iran dapat dihentikan.

Berlajar dari serangan yang dilakukan Amerika terhadap Afghanistan dan Irak yang hingga kini belum menemukan apa yang menjadi latar belakang penyerangan, Amerika merubah perilakunya pada kasus Iran. Untuk menyelesaikan masalah program nuklir Iran ini, Amerika memilih alternatif diplomasi (multilateral). Amerika kemudian menempuh dua strategi besar, yakni menarik simpati guna menggalang dukungan internasional terhadap kebijakan yang ditempuh Amerika, dan melakukan tindakan-tindakan strategis yang dapat mempersulit program nuklir Iran.

Dengan memilih opsi strategi ini, Amerika setidaknya mendapat keuntungan yang lebih positif ketimbang harus menempuh kekerasan dan aksi militer. Pilihan strategi ini akan mengembalikan citra Amerika sebagai negara penjunjung tinggi demokrasi dan hak asasi – yang sebelumnya sempat terpuruk akibat aksi invasi Amerika ke Afghanistan dan Irak. Jadi, dapat disimpulkan bahwa pilihan Amerika menggunakan strategi diplomasi untuk menarik simpati dan dukungan masyarakat internasional untuk menghentikan program nuklir Iran adalah tepat.

Bibliografi

Buku

- Allison, Graham, T., *Essence of Decision*, Canada: Little, Brown and Company Limited, 1971.
- Anderson, James, "American Hegemony After 11 September, Allies, Rivals and Contradictions", dalam *11 September and Its Aftermath, The Geopolitic or Terror*, Stanley D. Brunn ed., Great Britain: Frank Cass Publisher, 2004.
- Baylis, John, dan James J. Wirtz, *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategy Studies*, Oxford: Oxford University Press, 2006.
- , dan Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, New York: Oxford University Press, 2006.
- Bueke, Anthony, *Beyond Security, Ethics and Violence, War Against the Other*, New York: Routledge, 2007.
- Brodie, Bernard, "Strategy as A Science" dalam *Strategic Studies, A Reader*, Thomas G. Mahnken dan Joseph A. Maiolo, ed., New York: Routledge, 2008.
- Brooks, Stephen, G. dan William C. Wohlforth, "Keunggulan Amerika dalam Tinjauan", dalam *Amerika dan Dunia: Memperdebatkan Bentuk Baru Politik Internasional*, terj. Yusi A. Paraneon dan A. Zaim Rofiqi, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Bueke, Anthony, *Beyond Security, Ethics and Violence, War Against the Other*, New York: Routledge, 2007.
- Bush, George, W., "West Point Commencement Speech" dalam *America and The World, Debating yhe New Shape of International Politics*, New York: W.W. Norton and Company, 2002.
- Chomsky, Noam, *Fatefull Triangle, the United States, Israel and the Palestinians*, London: Pluto Press Ltd., 1999.
- Committee on International Security and Arms Control National Academy of Sciences, *Nuclear Arms Control Background and Issues*, Washington, D.C.: National Academy Press, 1985.
- Derian, James, Der, *Critical Practices of International Theory, Selected Essays*, New York: Routlege, 2009.
- Deutsch, K., dalam James Der Derian, *Critical Practices of International Theory, Selected Essays*, New York: Routlege, 2009.

Bibliografi

Buku

- Allison, Graham, T., *Essence of Decision*, Canada: Little, Brown and Company Limited, 1971.
- Anderson, James, "American Hegemony After 11 September, Allies, Rivals and Contradictions", dalam *11 September and Its Aftermath, The Geopolitic or Terror*, Stanley D. Brunn ed., Great Britain: Frank Cass Publisher, 2004.
- Baylis, John, dan James J. Wirtz, *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategy Studies*, Oxford: Oxford University Press, 2006.
- , dan Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, New York: Oxford University Press, 2006.
- Bueke, Anthony, *Beyond Security, Ethics and Violence, War Against the Other*, New York: Routledge, 2007.
- Brodie, Bernard, "Strategy as A Science" dalam *Strategic Studies, A Reader*, Thomas G. Mahnken dan Joseph A. Maiolo, ed., New York: Routledge, 2008.
- Brooks, Stephen, G. dan William C. Wohlforth, "Keunggulan Amerika dalam Tinjauan", dalam *Amerika dan Dunia: Memperdebatkan Bentuk Baru Politik Internasional*, terj. Yusi A. Paraneon dan A. Zaim Rofiqi, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Bueke, Anthony, *Beyond Security, Ethics and Violence, War Against the Other*, New York: Routledge, 2007.
- Bush, George, W., "West Point Commencement Speech" dalam *America and The World, Debating yhe New Shape of International Politics*, New York: W.W. Norton and Company, 2002.
- Chomsky, Noam, *Fatefull Triangle, the United States, Israel and the Palestinians*, London: Pluto Press Ltd., 1999.
- Committee on International Security and Arms Control National Academy of Sciences, *Nuclear Arms Control Background and Issues*, Washington, D.C.: National Academy Press, 1985.
- Derian, James, Der, *Critical Practices of International Theory, Selected Essays*, New York: Routlege, 2009.
- Deutsch, K., dalam James Der Derian, *Critical Practices of International Theory, Selected Essays*, New York: Routlege, 2009.

- Fouskas, Vassilis, *Zones of Conflict, US Foreign Policy in the Balkans and the Greater Middle East*, London: Pluto Press, 2003.
- Garis Besar Sejarah Amerika*, Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, 2004.
- Gold, Dore, *The Rise of Nuclear Iran, How Tehran Defies the West*, Washington D.C.:Regnery Publishing, Inc., 2009.
- Greenstein, Fred, I., "The Changing Leadership of George W. Bush", dalam *The Domestic Source of American Foreign Policy*, Eugene R. Wittkopf dan James M. McCormick ed., New York: Rowman and Littlefield Publisher Inc., 2004.
- Griffiths, Martin, dan Terry O'Callaghan, *International Relations: The Key Concepts*, New York: Routledge, 2002.
- Hagan, Joe, D., *Does Decision Making Matter? Systemic Assumption vs Historical Reality in International Relation*, International Studies Review Inc, New York, 2001.
- Halperin, Morton, H. dan Priscilla A. Clapp, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Edisi ke-2, Washington D.C. : Brooking Institutions Press, 2006.
- Hart, Gary, *The Fourth Power, A Grand Strategy for the United States in the Twenty-First Century*, Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Hoff, Joan, *A Faustian Foreign Policy from Woodrow Wilson to George W. Bush*, New York: Cambridge University Press, 2008..
- Holsti, K.J., *Politik Internasional Suatu Kerangka Analisis*, terj. Wawan Juanda, Bandung: Bina Cipta, 1992.
- Huntington, Samue,l P., "The Clash of Civilizations?", dalam *America and The World, Debating the New Shape of International Relations*, New York: Council of Fereign Relations Inc., 2002.
- Ikenberry, G., John, *American Foreign Policy*, Edisi ke-4, New York: W.W. Norton and Company Inc., 2007.
- Jackson, Richard, Marie Breen Smyth and Jeroen Gunning, *Critical Terorism Studies, A New Research Agenda*, New York: Routledge, 2009.
- Mas'oe'd, Mohtar, *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisis dan Teorisasi*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Press, 1989.
- Minderop, Albertine, *Pragmatisme Sikap Hidup dan Prinsip Politik Luar Negeri Amerika*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006.

- Nye, Joseph S., Jr. "Beyond September 11", dalam *The Domestic Source of American Foreign Policy*, Eugene R. Wittkopf dan James M. McCormick ed., New York: Rowman and Littlefield Publisher Inc., 2004.
- Porter, Michael, E., "From Competitive Advantage to Corporate Strategy", dalam *Strategy, Seeking and Securing Competitive Advantage*, Cynthia A. Montgomery ed., Boston: Harvard Business School Publishing Division, 1991.
- Preece, Jennifer, Jackson, "Cultural Diversity and Security After 9/11", dalam *The Empire of Security and the Safety of the People*, William Bain ed., New York: Routledge, 2006.
- Quirk, Robert, E., dkk, *Poros Setan*, Yogyakarta: Pismashopie, 2007.
- Ritchie, Nick, *US Nuclear Weapon Policy after the Cold War*, New York: Routledge, 2009.
- Richard, Ned, Lebow, *A Cultural Theory of International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Schwandt, Thomas, A., "Three Epistemological Stances for Qualitative Inquiry", dalam *Handbook of Qualitative Research*, Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln ed., United States of America: Sage Publications, inc., 2000.
- Shafagh, S.R., *Fiftieth Anniversary: The Story of an American Who Died in the Cause of Iranian Freedom and Independence* Tabriz: Keyhan Press, 1959.
- Shapiro, Ian, *Rebuilding Strategy Against Global Terror*, New Jersey: Princeton University Press, 2007.
- Shuster, W., Morgan, *The Strangling of Persia*, Washington, D.C: Reprint. Mage, 1987.
- Tannenwald, Nina, "The UN and Debates Over Weapons of Mass Destruction", dalam *The United Nations and Global Security*, Richard M. Price dan Mark W. Zacher ed., New York: Pilgrave McMillan, 2004.
- Wagner, Heather, Lehr, *The Historian of The Republican Party*, New York: Chelsea House Publisher, 2007.
- Walt, Stephen, M., "Beyond Bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy" dalam *America and the World, Debating the New Shape of International Politics*, New York: Council and Foreign Relations Inc., 2002.
- Waltz, Kenneth, N., *Theory of International Politics*, Canada: Addison Wesley Publishing Company, 1979.

Yeselson, Abraham, *United States-Persian Diplomatic Relations 1883-1921*, New Brunswick: Rutgers University Press, 1956.

Jurnal

Ajami, Fouad, "The Return of Realpolitik in Arabia," *The Wall Street Journal*, December 16, 2008, A. 23, dikutip oleh Naushad Kayani, "Attaining Stability: A Case for Accepting a Nuclearized Iran", *Strategy Research Project Report*, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 2009.

Byers, Michael, *Terrorism: The Use of Force and International Law After 11 September*, dalam *International Relations Journal*, Vol. 6. No. 2., New York: Prentice Hall.

Carpenter, Ted, Galen, "Iran's Nuclear Program, America's Policy Options", *Policy Analysis*, Nomor 578, September 2006.

Clawson, Patrick, "Responding to Iran's Nuclear Challenge: Delay is Victory", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, 2004.

Committee on Foreign Relations United State Senate, "Chain Reaction: Avoiding A Nuclear Arms Race in the Middle East", *One Hundred Tenth Congress Report*, Second Session, Februari, 2008, Washington, US Government Printing Office, 2008.

Einhorn, Robert, E., "A Transatlantic Strategy on Iran's Nuclear Program", *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, Autumn, 2004.

Gordon, Michael, R., "Deadliest Bomb in Iraq is Made by Iran," *The New York Times, Middle East*, February 10, 2007, A. 1, dikutip oleh Naushad Kayani, "Attaining Stability: A Case for Accepting a Nuclearized Iran", *Strategy Research Project Report*, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 2009.

Hemmer, Christopher, "Responding to A Nuclear Iran", *Which Lessons Matter? American Foreign Policy Decision Making in the Middle East*, Autumn, 2007.

Hollis, Rosemary, "Iran and United States: Terrorism, Peace in the Middle East and Iraq", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, 2004.

- Husain, Nazir, The Dinamic of International Energy Dependence: A Comparative Analysis of the Gulf and Caspian Oil, *Strategic Studies, Institute of Strategic Studies-ISS*, Islamabad, Summer 2002, Volume XXII, Nomor 2.
- Joseph, Jonathan, "Hegemony and the Structure-Agency Problem in International Relations: A Scientific Realist Contribution" *Review of International Studies, British International Studies Association*, 2008.
- Jentleson, Bruce, W., "Sanctions Against Iran: Key Issues", *A Century Foundation Report*, Washington D.C. Edisi 2007.
- Kayani, Naushad , "Attaining Stability: A Case for Accepting A Nuclearized Iran", *Strategy Research Project U.S. Army War College*, Philadelphia, 2009.
- Kutchesfahani, Sara, "Iran's Nuclear Challenge and European Diplomacy", *European Security and Global Governance*, Nomor 46, Edisi Maret 2006.
- Missroli, Antonio, "Iran's Nuclear Challenge and European Diplomacy", *European Security and Global Governance*, Nomor 46, Edisi Maret 2006.
- Mizin, Victor, "The Russia-Iran Nuclear Connection and U.S. Policy Option", *Middle East Riview of International Affairs Journal*, Volume 8, Nomor 1, Maret 2004.
- Muthalib, Alfian, "Rezim Penangkalan Nuklir yang diperluas di Timur Tengah", *Nasion, Jurnal Pusat Pengkajian Strategi Nasional*, Volume 6, Nomor 2, 2009.
- Perry, Richard, M., "Rogue or Rational State?: A Nuclear Armed Iran and U.S. Counter Proliferation Strategy", Naushad Kayani, "Attaining Stability: A Case for Accepting a Nuclearized Iran", *Strategy Research Project Report*, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 2009.
- McFaul, Michael, "A Win-Win U.S. Strategy for Dealing with Iran", *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, Winter, 2006-07.
- Squassoni, Sharon, "Iran's Nuclear Program: Recent Development", *Congressional Research Service Report*, Agustus 2003.
- Sullivan, Paul, US-Iran Relations since 9-11: A Monologue of Civilizations, *Alternatives, Turkish Journal of International Relations*, Volume 1 Nonome 2, Summer. 2002.
- Tells, Ashley, J., "Assesing America's Was on Terror: Confronting Insurgency, Cementing Primacy", *NBR Analysis*, 2004.

Yinam, S., "The Middle East in 1953", *Annual Political Survey Middle East Affairs*, London, 2000.

Zarif, Mohammad, Javad, "Tackling the U.S.-Iran Crisis: the Need for A Paradigm Shift", *Journal of International Affairs*, Spring/Summer 2007, Volume 60 Nomor 2 Columbia University School of International and Public Affairs.

Zirinsky, Michael, "Zanan-i Missioner-i Amrika-i dar Avakhir-i Qarn-i Nouzdahom va Avayil-i Qarn-i Bistom dar Iran", *Nimeye Digar*, Volume 17, Winter, 1993.

Surat Kabar

Basya, Hilaly, "Radikalisme dan Konflik Timur Tengah" *Kompas*, 20 November 2006.

Wardoyo Broto, "Kontroversi Nuklir Iran", *Kompas*, Kamis, 8 Oktober 2009.

Website

"Ada Apa Gerakan Dibalik Hubungan Iran-China?"
<http://www.suaramedia.com/artikel/opini/17387-ada-apa-gerakan-dibalik-hubungan-china--iran.html>

Anwar Dewi Fortuna, "Perkembangan Pasca Pengeboman WTC",
www.cidesonline.org

Bonakdarian, Mansour, "US-Iranian Relations, 1911-1951",
<http://128.36.236.77/workpaper/pdfs/MESV3-2.pdf>;

"Departemen Perdagangan AS Kini Sedang Meninjau Ulang Doktrin *Preemptive Military Strikes*", diperoleh dari www.suaramedia.com

El Bidad, Cecep, Zakarias, "Pasang Surut Hubungan AS-Iran",
<http://www.zakariaelbilad.com/jpurnal/item/24/24#sdfootnote1sym>

Hammond Jef, "Latar Belakang Sejarah dan Konflik Timur Tengah I",
www.slideshare.net/luke7th/sejarah-konflik-timur-tengah-presentation

Luhulima, C.P.F., "Terorisme dalam Politik Luar Negeri Amerika Serikat",
<http://katalog.pdii.lipi.go.id/index.php/searchKatalog/byId/6320>

National Intelligence Council, "Iran: Nuclear Intentions and Capabilities",
diperoleh dari http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf;

Pernyataan U.S Senate and Commite on Foreign Affair, disampaikan pada pertemuan kenegaraan di Washington D.C., pada tanggal 28 Oktober 2003, diperoleh dari <http://www.access.gpo.gov/congress/>

Saghaye-Biria, Hakimeh, "United States Propaganda in Iran: 1951-1953", *Thesis, University of Houston*, 2009, 57-65, www.fas.harvard.edu/~hpcws/gavin.pdf

Sihbudi, Riza, "Respon Masyarakat Indonesia terhadap Doktrin 'Anti-Terrorisme' AS", <http://katalog.pdii.lipi.go.id/index.php/searchkatalog/.../6321/6322.pdf>

Simakovsky, Mark, "Reassessing Regime Change: U.S. National Security Strategy towards Iran" *Journal of International Policy Solutions*, <http://irps.ucsd.edu/assets/004/5375>

Soamanesh, Sam, Sasan, "History Brief: Timeline of US-Iran Relations Until the Obama Administrations", *International Review*, www.mit.edu/mitir

Yani, Yanyan, Mochamad, "Makna Strategis Prakarsa Nuklir AS di Eropa", http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2010/01/sekitar_krisis_nuklir_iran.pdf

-----, "Sekitar Krisis Nuklir Iran", http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2010/01/sekitar_krisis_nuklir_iran.pdf



LAMPIRAN



**National
Intelligence
Estimate**

**Iran: Nuclear Intentions and
Capabilities**



November 2007

OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE

The Director of National Intelligence serves as the head of the Intelligence Community (IC), overseeing and directing the implementation of the National Intelligence Program and acting as the principal advisor to the President, the National Security Council, and the Homeland Security Council for intelligence matters.

The Office of the Director of National Intelligence is charged with:

- Integrating the domestic and foreign dimensions of US intelligence so that there are no gaps in our understanding of threats to our national security;
- Bringing more depth and accuracy to intelligence analysis; and
- Ensuring that US intelligence resources generate future capabilities as well as present results.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL

Since its formation in 1973, the National Intelligence Council (NIC) has served as a bridge between the intelligence and policy communities, a source of deep substantive expertise on critical national security issues, and as a focal point for Intelligence Community collaboration. The NIC's key goal is to provide policymakers with the best, unvarnished, and unbiased information—regardless of whether analytic judgments conform to US policy. Its primary functions are to:

- Support the DNI in his role as Principal Intelligence Advisor to the President and other senior policymakers.
- Lead the Intelligence Community's effort to produce National Intelligence Estimates (NIEs) and other NIC products that address key national security concerns.
- Provide a focal point for policymakers, warfighters, and Congressional leaders to task the Intelligence Community for answers to important questions.
- Reach out to nongovernment experts in academia and the private sector—and use alternative analyses and new analytic tools—to broaden and deepen the Intelligence Community's perspective.

NATIONAL INTELLIGENCE ESTIMATES AND THE NIE PROCESS

National Intelligence Estimates (NIEs) are the Intelligence Community's (IC) most authoritative written judgments on national security issues and designed to help US civilian and military leaders develop policies to protect US national security interests. NIEs usually provide information on the current state of play but are primarily "estimative"—that is, they make judgments about the likely course of future events and identify the implications for US policy.

The NIEs are typically requested by senior civilian and military policymakers, Congressional leaders and at times are initiated by the National Intelligence Council (NIC). Before a NIE is drafted, the relevant NIO is responsible for producing a concept paper or terms of reference (TOR) and circulates it throughout the Intelligence Community for comment. The TOR defines the key estimative questions, determines drafting responsibilities, and sets the drafting and publication schedule. One or more IC analysts are usually assigned to produce the initial text. The NIC then meets to critique the draft before it is circulated to the broader IC. Representatives from the relevant IC agencies meet to hone and coordinate line-by-line the full text of the NIE. Working with their Agencies, reps also assign the level of confidence they have in each key judgment. IC reps discuss the quality of sources with collectors, and the National Clandestine Service vets the sources used to ensure the draft does not include any that have been recalled or otherwise seriously questioned.

All NIEs are reviewed by National Intelligence Board, which is chaired by the DNI and is composed of the heads of relevant IC agencies. Once approved by the NIB, NIEs are briefed to the President and senior policymakers. The whole process of producing NIEs normally takes at least several months.

The NIC has undertaken a number of steps to improve the NIE process under the DNI. These steps are in accordance with the goals and recommendations set out in the SSCI and WMD Commission reports and the 2004 Intelligence Reform and Prevention of Terrorism Act. Most notably, over the last year and a half, the IC has:

- ***Created new procedures to integrate formal reviews of source reporting and technical judgments.*** The Directors of the National Clandestine Service, NSA, NGA, and DIA and the Assistant Secretary/INR are now required to submit formal assessments that highlight the strengths, weaknesses, and overall credibility of their sources used in developing the critical judgments of the NIE.
- ***Applied more rigorous standards.*** A textbox is incorporated into all NIEs that explains what we mean by such terms as "we judge" and that clarifies the difference between judgments of likelihood and confidence levels. We have made a concerted effort to not only highlight differences among agencies but to explain the reasons for such differences and to prominently display them in the Key Judgments.

Scope Note

This National Intelligence Estimate (NIE) assesses the status of Iran's nuclear program, and the program's outlook over the next 10 years. This time frame is more appropriate for estimating capabilities than intentions and foreign reactions, which are more difficult to estimate over a decade. In presenting the Intelligence Community's assessment of Iranian nuclear intentions and capabilities, the NIE thoroughly reviews all available information on these questions, examines the range of reasonable scenarios consistent with this information, and describes the key factors we judge would drive or impede nuclear progress in Iran. This NIE is an extensive reexamination of the issues in the May 2005 assessment.

This Estimate focuses on the following key questions:

- What are Iran's intentions toward developing nuclear weapons?
- What domestic factors affect Iran's decisionmaking on whether to develop nuclear weapons?
- What external factors affect Iran's decisionmaking on whether to develop nuclear weapons?
- What is the range of potential Iranian actions concerning the development of nuclear weapons, and the decisive factors that would lead Iran to choose one course of action over another?
- What is Iran's current and projected capability to develop nuclear weapons? What are our key assumptions, and Iran's key chokepoints/vulnerabilities?

This NIE does *not* assume that Iran intends to acquire nuclear weapons. Rather, it examines the intelligence to assess Iran's capability and intent (or lack thereof) to acquire nuclear weapons, taking full account of Iran's dual-use uranium fuel cycle and those nuclear activities that are at least partly civil in nature.

This Estimate does assume that the strategic goals and basic structure of Iran's senior leadership and government will remain similar to those that have endured since the death of Ayatollah Khomeini in 1989. We acknowledge the potential for these to change during the time frame of the Estimate, but are unable to confidently predict such changes or their implications. This Estimate does not assess how Iran may conduct future negotiations with the West on the nuclear issue.

This Estimate incorporates intelligence reporting available as of 31 October 2007.

What We Mean When We Say: An Explanation of Estimative Language

We use phrases such as *we judge*, *we assess*, and *we estimate*—and probabilistic terms such as *probably* and *likely*—to convey analytical assessments and judgments. Such statements are not facts, proof, or knowledge. These assessments and judgments generally are based on collected information, which often is incomplete or fragmentary. Some assessments are built on previous judgments. In all cases, assessments and judgments are not intended to imply that we have “proof” that shows something to be a fact or that definitively links two items or issues.

In addition to conveying judgments rather than certainty, our estimative language also often conveys 1) our assessed likelihood or probability of an event; and 2) the level of confidence we ascribe to the judgment.

Estimates of Likelihood. Because analytical judgments are not certain, we use probabilistic language to reflect the Community’s estimates of the likelihood of developments or events. Terms such as *probably*, *likely*, *very likely*, or *almost certainly* indicate a greater than even chance. The terms *unlikely* and *remote* indicate a less than even chance that an event will occur; they do not imply that an event will not occur. Terms such as *might* or *may* reflect situations in which we are unable to assess the likelihood, generally because relevant information is unavailable, sketchy, or fragmented. Terms such as *we cannot dismiss*, *we cannot rule out*, or *we cannot discount* reflect an unlikely, improbable, or remote event whose consequences are such that it warrants mentioning. The chart provides a rough idea of the relationship of some of these terms to each other.

Remote	Very unlikely	Unlikely	Even chance	Probably/ Likely	Very likely	Almost certainly

Confidence in Assessments. Our assessments and estimates are supported by information that varies in scope, quality and sourcing. Consequently, we ascribe *high*, *moderate*, or *low* levels of confidence to our assessments, as follows:

- *High confidence* generally indicates that our judgments are based on high-quality information, and/or that the nature of the issue makes it possible to render a solid judgment. A “high confidence” judgment is not a fact or a certainty, however, and such judgments still carry a risk of being wrong.
- *Moderate confidence* generally means that the information is credibly sourced and plausible but not of sufficient quality or corroborated sufficiently to warrant a higher level of confidence.
- *Low confidence* generally means that the information’s credibility and/or plausibility is questionable, or that the information is too fragmented or poorly corroborated to make solid analytic inferences, or that we have significant concerns or problems with the sources.

Key Judgments

A. We judge with high confidence that in fall 2003, Tehran halted its nuclear weapons program¹; we also assess with moderate-to-high confidence that Tehran at a minimum is keeping open the option to develop nuclear weapons. We judge with high confidence that the halt, and Tehran's announcement of its decision to suspend its declared uranium enrichment program and sign an Additional Protocol to its Nuclear Non-Proliferation Treaty Safeguards Agreement, was directed primarily in response to increasing international scrutiny and pressure resulting from exposure of Iran's previously undeclared nuclear work.

- We assess with high confidence that until fall 2003, Iranian military entities were working under government direction to develop nuclear weapons.
- We judge with high confidence that the halt lasted at least several years. (Because of intelligence gaps discussed elsewhere in this Estimate, however, DOE and the NIC assess with only moderate confidence that the halt to those activities represents a halt to Iran's entire nuclear weapons program.)
- We assess with moderate confidence Tehran had not restarted its nuclear weapons program as of mid-2007, but we do not know whether it currently intends to develop nuclear weapons.
- We continue to assess with moderate-to-high confidence that Iran does not currently have a nuclear weapon.
- Tehran's decision to halt its nuclear weapons program suggests it is less determined to develop nuclear weapons than we have been judging since 2005. Our assessment that the program probably was halted primarily in response to international pressure suggests Iran may be more vulnerable to influence on the issue than we judged previously.

B. We continue to assess with low confidence that Iran probably has imported at least some weapons-usable fissile material, but still judge with moderate-to-high confidence it has not obtained enough for a nuclear weapon. We cannot rule out that Iran has acquired from abroad—or will acquire in the future—a nuclear weapon or enough fissile material for a weapon. Barring such acquisitions, if Iran wants to have nuclear weapons it would need to produce sufficient amounts of fissile material indigenously—which we judge with high confidence it has not yet done.

C. We assess centrifuge enrichment is how Iran probably could first produce enough fissile material for a weapon, if it decides to do so. Iran resumed its declared centrifuge

¹ For the purposes of this Estimate, by "nuclear weapons program" we mean Iran's nuclear weapon design and weaponization work and covert uranium conversion-related and uranium enrichment-related work; we do not mean Iran's declared civil work related to uranium conversion and enrichment.

enrichment activities in January 2006, despite the continued halt in the nuclear weapons program. Iran made significant progress in 2007 installing centrifuges at Natanz, but we judge with moderate confidence it still faces significant technical problems operating them.

- We judge with moderate confidence that the earliest possible date Iran would be technically capable of producing enough HEU for a weapon is late 2009, but that this is very unlikely.
- We judge with moderate confidence Iran probably would be technically capable of producing enough HEU for a weapon sometime during the 2010-2015 time frame. (INR judges Iran is unlikely to achieve this capability before 2013 because of foreseeable technical and programmatic problems.) All agencies recognize the possibility that this capability may not be attained until *after* 2015.

D. Iranian entities are continuing to develop a range of technical capabilities that could be applied to producing nuclear weapons, if a decision is made to do so. For example, Iran's civilian uranium enrichment program is continuing. We also assess with high confidence that since fall 2003, Iran has been conducting research and development projects with commercial and conventional military applications—some of which would also be of limited use for nuclear weapons.

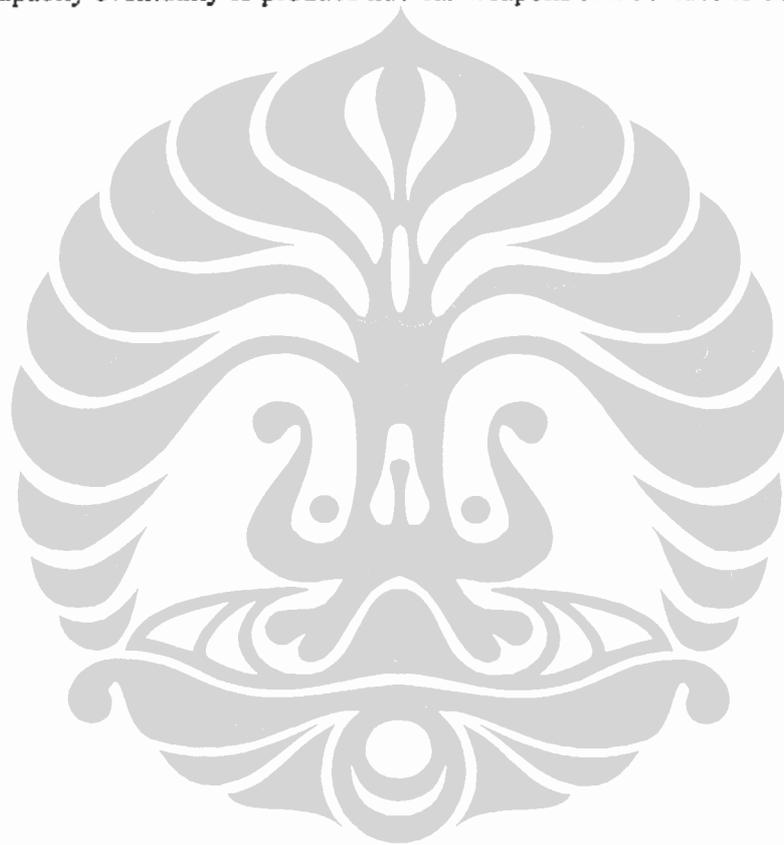
E. We do not have sufficient intelligence to judge confidently whether Tehran is willing to maintain the halt of its nuclear weapons program indefinitely while it weighs its options, or whether it will or already has set specific deadlines or criteria that will prompt it to restart the program.

- Our assessment that Iran halted the program in 2003 primarily in response to international pressure indicates Tehran's decisions are guided by a cost-benefit approach rather than a rush to a weapon irrespective of the political, economic, and military costs. This, in turn, suggests that some combination of threats of intensified international scrutiny and pressures, along with opportunities for Iran to achieve its security, prestige, and goals for regional influence in other ways, might—if perceived by Iran's leaders as credible—prompt Tehran to extend the current halt to its nuclear weapons program. It is difficult to specify what such a combination might be.
- We assess with moderate confidence that convincing the Iranian leadership to forgo the eventual development of nuclear weapons will be difficult given the linkage many within the leadership probably see between nuclear weapons development and Iran's key national security and foreign policy objectives, and given Iran's considerable effort from at least the late 1980s to 2003 to develop such weapons. In our judgment, only an Iranian political decision to abandon a nuclear weapons objective would plausibly keep Iran from eventually producing nuclear weapons—and such a decision is inherently reversible.

F. We assess with moderate confidence that Iran probably would use covert facilities—rather than its declared nuclear sites—for the production of highly enriched uranium for a weapon. A growing amount of intelligence indicates Iran was engaged in covert uranium conversion and uranium enrichment activity, but we judge that these efforts probably were halted in response to the fall 2003 halt, and that these efforts probably had not been restarted through at least mid-2007.

G. We judge with high confidence that Iran will not be technically capable of producing and reprocessing enough plutonium for a weapon before about 2015.

H. We assess with high confidence that Iran has the scientific, technical and industrial capacity eventually to produce nuclear weapons if it decides to do so.



Key Differences Between the Key Judgments of This Estimate on Iran's Nuclear Program and the May 2005 Assessment

2005 IC Estimate	2007 National Intelligence Estimate
<p>Assess with high confidence that Iran currently is determined to develop nuclear weapons despite its international obligations and international pressure, but we do not assess that Iran is immovable.</p>	<p>Judge with high confidence that in fall 2003, Tehran halted its nuclear weapons program. Judge with high confidence that the halt lasted at least several years. (DOE and the NIC have moderate confidence that the halt to those activities represents a halt to Iran's entire nuclear weapons program.) Assess with moderate confidence Tehran had not restarted its nuclear weapons program as of mid-2007, but we do not know whether it currently intends to develop nuclear weapons. Judge with high confidence that the halt was directed primarily in response to increasing international scrutiny and pressure resulting from exposure of Iran's previously undeclared nuclear work. Assess with moderate-to-high confidence that Tehran at a minimum is keeping open the option to develop nuclear weapons.</p>
<p>We have moderate confidence in projecting when Iran is likely to make a nuclear weapon; we assess that it is unlikely before early-to-mid next decade.</p>	<p>We judge with moderate confidence that the earliest possible date Iran would be technically capable of producing enough highly enriched uranium (HEU) for a weapon is late 2009, but that this is very unlikely. We judge with moderate confidence Iran probably would be technically capable of producing enough HEU for a weapon sometime during the 2010-2015 time frame. (INR judges that Iran is unlikely to achieve this capability before 2013 because of foreseeable technical and programmatic problems.)</p>
<p>Iran could produce enough fissile material for a weapon by the end of this decade if it were to make more rapid and successful progress than we have seen to date.</p>	<p>We judge with moderate confidence that the earliest possible date Iran would be technically capable of producing enough highly enriched uranium (HEU) for a weapon is late 2009, but that this is very unlikely.</p>