

AMBIVALENSI KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT TERHADAP PROGRAM PENGEMBANGAN NUKLIR IRAN

Rokhayati
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta
Rokhayatirokhayati85@gmail.com

ABSTRACT

Nuclear energy is an alternative source of natural resources are scarce existence. Iran is one of the countries that develop nuclear energy since 1957, but today, more and more nuclear issue has been raised internationally for the use of energy as a mass destruction weapon, Iran as a country which has nuclear development has judged violating peaceful nuclear proliferation. This research will discuss about Foreign Policy of USA which connected with Iran's nuclear enrichment program and also about factors that influencing USA in implementing their foreign policy and what Iran does to anticipate the pressure from USA and its alliances in order to stop Iran's nuclear program as the focus of this research. At the end, this research will try to figure out why Iran's nuclear enrichment program got so much confrontation from USA. This research is using qualitative method with literature study technique.

Key words: Nuclear Proliferation, Foreign Politics, Ahmadinejad

ABSTRAK

Nuklir merupakan sumber energi alternatif pengganti sumberdaya alam yang mulai langka keberadaannya. Iran merupakan salah satu negara yang mengembangkan energi nuklir sejak tahun 1957, namun dewasa ini, isu nuklir semakin diangkat di dunia internasional atas penggunaan energi tersebut sebagai senjata pemusnah massal, Iran yang sebagai negara pengembang nuklir dianggap telah melakukan pelanggaran proliferasi nuklir damai.. Tulisan ini akan membahas mengenai kebijakan luar negeri Amerika Serikat berkenaan dengan program pengembangan nuklir Iran dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pemerintah Amerika Serikat dalam mengeluarkan kebijakan luar negerinya dan pada akhirnya tulisan ini akan mencari jawaban mengapa Program pengembangan nuklir Iran begitu ditentang oleh Amerika Serikat.

Kata kunci: Proliferasi Nuklir, Politik Luar negeri, Ahmadinejad.

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Sudah bukan rahasia umum lagi kalau hubungan antara Iran dan negeri Paman Sam, Amerika Serikat sedang tidak harmonis. Dan isu utama yang berperan dalam

memperburuknya hubungan ini adalah program nuklir yang dilakukan oleh Iran. Iran dan Amerika Serikat pernah menjalin hubungan mesra pada periode 1941-1979 pada saat Iran di bawah Dinasti Pahlevi. Pada masa inilah, hubungan diplomatik secara resmi dibuka pada tahun 1944. Hubungan mesra ini kemudian berakhir yang ditandai dengan Revolusi Iran 1979, dimana kaum fundamentalis pimpinan Khomeini merebut posisi kekuasaan.

Saat ini hubungan Amerika Serikat-Iran memanas, dimana hal ini disulut oleh keinginan Teheran untuk melakukan pengembangan program nuklir untuk tujuan damai, namun bagi Amerika Serikat, keberhasilan Iran melakukan pengayaan uranium telah memunculkan dugaan bahwa Iran mencoba untuk membuat senjata nuklir. Amerika Serikat menganggap bahwa pengembangan nuklir Iran akan mengancam perdamaian dunia dan keamanan kawasan regional Timur Tengah sehingga Amerika Serikat meminta Iran untuk menghentikan segala aktivitas nuklirnya.

Sebenarnya, menggunakan teknologi nuklir adalah hak setiap negara, selama tujuannya adalah untuk kepentingan damai. Seperti yang tercantum dalam Perjanjian Nonproliferasi Nuklir (*Nuclear Non-Proliferation Treaty*) yang mana perjanjian ini memiliki tiga pokok utama, yaitu nonproliferasi, perlucutan, dan hak untuk menggunakan teknologi nuklir untuk kepentingan damai. Baca lebih lanjut mengenai isi perjanjiannya di “The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear (NPT)”

¹Iran memanfaatkan kesempatan ini untuk mengembangkan teknologi nuklirnya. Sebelum kemenangan Revolusi Islam, negara-negara Barat tidak menganggap program energi nuklir Iran sebagai ancaman terhadap perdamaian dan keamanan dunia, tetapi setelah kemenangan Revolusi Islam, negara-negara Barat yang sama menganggap aktivitas nuklir damai Iran sebagai ancaman terhadap perdamaian dan keamanan dunia. Di sinilah terlihat sikap yang tidak jelas yang ditunjukkan oleh Amerika Serikat yaitu sikap yang di satu pihak menyetujui isi perjanjian NPT mengenai pengembangan nuklir damai, tetapi di lain pihak Amerika Serikat menentang program nuklir damai Iran. Inilah yang sering disebut dengan sikap ambivalen. Amerika Serikat sebagai salah satu yang sudah meratifikasi perjanjian NPT dimana pada point ketiga menyetujui negara-negara non-NWS untuk mengembangkan nuklir damai, tetapi pada kasus program pengembangan nuklir damai Iran, Amerika Serikat menentang dan berusaha

¹ (<http://www.state.gov/documents/organization/141503.pdf>).

menghentikannya.

Sudah sangat jelas bahwa pada pokok ketiga perjanjian NPT memberikan hak pada setiap negara untuk menggunakan tenaga nuklir untuk kepentingan damai, dan Iran sebagai salah satu negara anggota dari NPT tersebut memanfaatkan kesempatan ini untuk mengembangkan teknologi nuklirnya. Tetapi Amerika Serikat tidak konsisten terhadap kesepakatan ini, karena di bawah preteks ingin mencegah Iran untuk mengembangkan senjata nuklir. Program nuklir damai yang seharusnya diperbolehkan menurut isi perjanjian NPT, pada akhirnya dianggap sebagai ancaman. Mengapa Amerika Serikat bersikap ambivalen terhadap program pengembangan nuklir Iran?

Kerangka Teori

Dalam membahas kebijakan luar negeri, salah satu yang bisa digunakan untuk membahasnya yaitu dengan perspektif realisme. Realisme mengutamakan kebijakan luar negeri daripada kebijakan domestik, pemeliharaan kekuatan militer yang besar, dan penekanan pada nasionalisme. Realisme juga mengutamakan negara sebagai aktor internasional uniter dengan proses pembuatan keputusan tunggal, pada pokoknya rasional dalam tindakannya, dan berargumen bahwa keamanan nasional adalah isu internasional paling penting.²

“Realism emphasize the constraints on politics imposed by human selfishness („egoism“) and the absence of international government („anarchy“)

which require „the primacy in all political life of power and security,” (*Gilpin 1986: 305*). (*Realisme menegaskan bahwa hubungan politik berakar pada sifat dasar manusia (egois) dan ketiadaan sistem internasional (anarki) yang mengutamakan aspek power dan kemandirian politik*). Teori ini memandang bahwa pada dasarnya tiap-tiap individu itu „selfish“ dan selalu berupaya untuk mempertahankan eksistensinya dengan berbagai cara tak terkecuali pada perilaku negara-negara di dunia. Interaksi antarnegara dalam paradigma hubungan internasional banyak ditentukan oleh politik luar negeri negara tersebut. Dalam pelaksanaan tentang politik luar negeri terdapat tiga determinan yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Kepentingan nasional

² Admin Hubungan Internasional, diakses dari <http://globalsearch1.blogspot.com/2013/06/hubungan-internasional.html>, pada 18 Maret 2013.

Politik luar negeri adalah pencerminan dari kepentingan nasional suatu negara terhadap lingkungan luarnya. Politik luar negeri sebagai pencerminan dari kepentingan nasional dikemukakan oleh J. Frankel: *“Politik luar negeri merupakan pencerminan dari kepentingan nasional yang ditujukan ke luar negeri, yang tidak terpisah dari keseluruhan tujuan nasional, dan tetap merupakan komponen atau unsur dari kondisi dalam negeri”*.³

Dari teori tersebut jika dikaitkan dengan sikap Amerika Serikat terhadap pengembangan nuklir di Iran, dapat disimpulkan bahwa sebenarnya tuduhan Amerika Serikat kurang mendasar, karena nuklir Iran tidak dapat dijadikan alat untuk mengganggu perdamaian dunia karena toh nuklir Iran dikembangkan untuk tujuan damai dan sebagai sumber energi. Teori kepentingan nasional ini akan digunakan untuk menjelaskan kepentingan Amerika Serikat terhadap Iran, dan latar belakang apa di balik kepentingan tersebut.

2. Power

Determinan kedua yang berhubungan dengan politik luar negeri adalah kemampuan nasional, termasuk di dalamnya adalah power.

Sebenarnya nuklir dikembangkan pada dasarnya bukan untuk menyerang negara lain, akan tetapi lebih sebagai upaya agar negara lain berpikir seribu kali sebelum berbuat macam-macam, *“...the basic principle of this complex policy is simple, the weapons are produced and deployed not in order to strike but in order to inspire the opponent with the conviction that they would be automatically employed following any serious attack by him.”*⁴ (*Prinsip dasar dari kebijakan yang kompleks ini adalah sederhana, senjata diproduksi dan disebarakan bukan untuk menyerang tetapi untuk menginspirasi lawan dengan keyakinan bahwa senjata-senjata ini akan otomatis bekerja jika ada serangan serius dari lawan*).

Dalam prakteknya kekuasaan diwarnai oleh persuasi, digerakkan atas kesamaan kepentingan dan nilai-nilai, adanya negosiasi, serta faktor ancaman. Kekuasaan terkait erat dengan karakter dan bersifat situasional. Ini berarti kekuasaan lebih melekat kepada kewibawaan sang penguasa dan bersifat dinamis, tergantung kepada konteks yang terjadi ketika saat itu.⁵

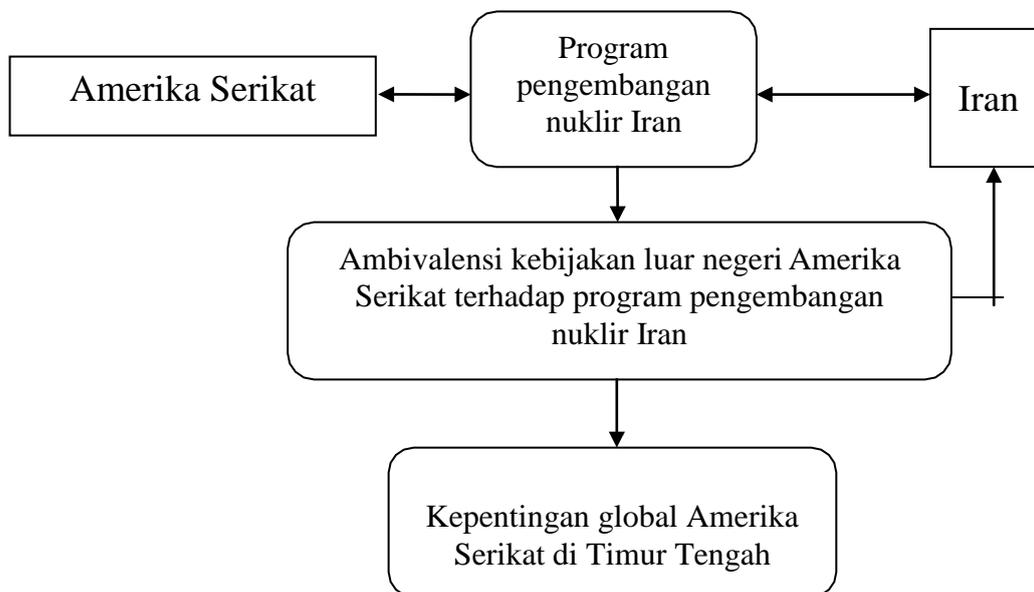
³ J. Frankel, 1990, *Hubungan Internasional*, Jakarta: ANS Sungguh Barsaudara, hlm. 110.

⁴ Ibid. hlm 55.

⁵ K.J Holsti, 1972, *International Politics: A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs: N.J. Prentice Hall.

Dengan kemampuannya, segenap daya bangsa baik yang manifest maupun latent yang meliputi segala sumber daya yang melekat pada bangsa yang bersangkutan. Strategi politik luar negeri adalah *output*. Sedangkan input berasal dari kondisi-kondisi lingkungan ekstern dan intern yang dikonversi menjadi input, melalui proses pemahaman situasi yang dikaitkan dengan penentuan tujuan yang akan dicapai, mobilisasi untuk mencapai tujuan tersebut dan upaya-upaya nyata dalam merealisasikan tujuan yang sudah ditetapkan.⁶ Politik luar negeri sebagai rangkaian atau sekumpulan komitmen, mengacu kepada strategi, kepentingan dan tujuan-tujuan khusus (*specific goals*) serta sarana-sarana (*means*) untuk pencapaiannya. Komitmen dan rencana tindakan ini dapat ditelaah dari kondisi riil dan situasi nyata yang sedang berlangsung, sehingga dapat lebih mudah diamati dan dianalisa.

Jadi dapat disimpulkan bahwa nuklir bukan hanya sebagai instrumen atau persenjataan dalam kemiliteran, namun juga menjadi alat unjuk kekuatan suatu negara. Dan militer sendiri pada dasarnya merupakan salah satu alat untuk mencapai kekuasaan. Karena kekuasaan yang efektif harus memenuhi kombinasi dari empat faktor, yaitu: ideologi, ekonomi, militer, dan politik.



PEMBAHASAN

A. Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat secara Global

Kebijakan atau politik luar negeri pada dasarnya merupakan keseluruhan sikap dan aktivitas sebuah negara untuk menanggulangi masalah sekaligus memetik

⁶ K.J. Holtzi, 1987, *Politik Internasional : Kerangka Analisis*, Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya, hlm. 88.

keuntungan dari lingkungan internasionalnya. Dengan demikian, politik luar negeri sesungguhnya merupakan hasil dari interaksi lingkungan domestik dan lingkungan eksternalnya. Namun demikian, politik luar negeri suatu negara pasti ditujukan untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Karena itu, ada dua unsur fundamental dari politik luar negeri, yaitu tujuan nasional dan alat untuk mencapainya. Ini pula yang mempengaruhi politik luar negeri sebuah negara, termasuk Amerika Serikat.⁷

Secara global, kebijakan luar negeri Amerika Serikat dipengaruhi oleh keinginan untuk memperluas pengaruh demokrasi mereka ke seantero penjuru dunia (demokratisasi). Tetapi setiap kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang dikeluarkan dengan dalih untuk kepentingan bersama masyarakat internasional, tetap saja pada dasarnya dibuat untuk memenuhi kebutuhan nasional Amerika sendiri, dan untuk mencapai tujuan Amerika Serikat yang sesungguhnya.

Setelah Perang Dingin usai, dan Amerika Serikat merupakan satu-satunya negara adikuasa, banyak pihak berpendapat bahwa umat manusia dikuasai Amerika Serikat. Sikap Amerika Serikat menunjukkan tekad menguasai dunia dan umat manusia atas dasar unilateral, yaitu menghendaki bahwa umat manusia harus menerima segala kebijaksanaan Amerika Serikat karena itu adalah kebijaksanaan yang benar buat umat manusia dan buat setiap bangsa di dunia.

Amerika Serikat bersikap demikian karena ia merupakan satu-satunya kekuatan yang menguasai dunia atas dasar kemampuan militer, ekonomi, dan kemampuan politiknya. Namun tidak semua negara mendukung atau setuju dengan sikap unilateral Amerika Serikat, mereka berpendapat bahwa umat manusia sebaiknya mengembangkan sikap multilateral. Tidak hanya kekuatan Amerika Serikat yang harus menjamin perdamaian dan kesejahteraan dunia, tetapi juga kekuatan Eropa, China, dan Jepang. Mereka menyadari bahwa kekuatan militer Amerika Serikat memang tidak ada yang menyamai, tetapi kekuatan ekonomi Amerika Serikat sekalipun masih terbesar di dunia namun dalam kenyataan amat tergantung pada kekuatan ekonomi Eropa, Jepang dan bangsa-bangsa lain.⁸

⁷ Farid Wadjidi, 15 April 2008, "Politik Luar Negeri Amerika Pasca Tragedi WTC", diakses dari <http://farid1924.wordpress.com/2008/04/15/politik-luarnegeri-amerika-pasca-%E2%80%98tragedi-%E2%80%99/>, pada tanggal 23 September 2013.

⁸ Sayidiman Suryohadiprojo, 12 Februari 2012, "Unilateralisme VS Multilateralisme", diakses dari <http://www.suarapembaruan.com/News/2004/02/12/>, pada tanggal 3 November 2013.

Ada beberapa faktor yang mendorong sikap arogansi dan kecenderungan unilateral negara Amerika yaitu; pertama, rubuhnya Uni Soviet dan berakhirnya Perang Dingin menyebabkan Amerika menjadi satu-satunya negara adidaya yang tersisa. Tidak ada lagi kekuatan pengimbang yang setara yang mampu bertindak sebagai penghalang bila Amerika berkeinginan untuk mengambil tindakan sesuai dengan kepentingannya sendiri. Kedua, kemampuan militer yang dimiliki Amerika merupakan kekuatan militer terbesar di dunia dan cenderung mengalami perkembangan yang signifikan. Selama Perang Dingin, politik internasional lebih condong ke arah militerisme dimana kemampuan militer menjadi penentu utama hubungan antara Amerika dengan Uni Soviet. Setelah Perang Dingin berakhir, sebagian besar negara yang terlibat langsung dalam konflik tersebut (Rusia dan negara-negara Eropa Barat) telah mengurangi anggaran militer mereka, namun Amerika tetap mempertahankan anggaran militer mereka yang tinggi seperti sewaktu Perang Dingin masih berlangsung. Anggaran belanja militer negara Amerika melebihi total anggaran militer dari tujuh negara dengan anggaran belanja militer terbesar lainnya.

Pada intinya, dalam menjalankan politik internasionalnya ada dua pilar utama yang menjadi dasar bagi Amerika Serikat yaitu, demokratisasi (termasuk di dalamnya yang berkaitan dengan HAM) dan liberalisasi ekonomi dunia. Untuk proses perumusan, kebijakan luar negeri Amerika Serikat dapat ditempuh melalui beberapa mekanisme yang dapat dilakukan oleh Eksekutif dan Legislatif yakni mekanisme presiden yaitu; memberikan respon atas peristiwa internasional, mengajukan proposal kepada kongres, melakukan negosiasi terhadap perjanjian internasional, memberikan *statement* kebijakan, dan melakukan aksi independen. Sementara itu mekanisme-mekanisme yang dapat ditempuh legislatif yaitu; memberikan *statement* kebijakan dan resolusi, memberikan arahan legislatif, melakukan *pressure* legislatif, melakukan pembatasan-pembatasan legislatif seperti menolak pembiayaan, memberikan saran informal kepada eksekutif, dan memberikan pandangan Kongres atas suatu proposal yang disampaikan oleh eksekutif.⁹

⁹ Richard F. Grimmet, "Foreign Policy Roles of the President and Congress", diakses dari <http://fpc.state.gov/6172.htm>, pada 3 November 2013.

B. Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat terhadap Program Pengembangan Nuklir

Untuk negara Amerika Serikat sendiri, pada dasarnya kebijakan luar negeri dalam bidang nuklir selain melarang setiap negara untuk melakukan penyebarluasan senjata nuklir, juga akan memberikan sanksi kepada negara-negara yang melanggar pelarangan penyebarluasan senjata nuklir tersebut. Kebijakan nuklir Amerika Serikat tersebut terlihat berstandar ganda. Hal tersebut terlihat ketika pemerintah Amerika Serikat membantu Pemerintah India dalam mengembangkan teknologi nuklirnya, yang memungkinkan terjadinya pengembangan senjata nuklir, sedangkan dalam kasus nuklir Iran, pemerintah Amerika Serikat menolak semua program nuklir yang dikembangkan oleh pemerintah Iran tersebut.¹⁰

Pada masa pemerintahan Bush, kebijakan nuklir terlihat jelas dengan banyak dilontarkannya tuduhan terhadap Iran mengenai program nuklirnya yang dianggap Amerika Serikat sebagai program pengembangan senjata bukan diperuntukkan sebagai sumber energi. Selain itu, sejak peristiwa kelabu 11 September 2001, kebijakan nuklir Amerika Serikat berkaitan erat dengan permasalahan teroris. Amerika Serikat menuding beberapa negara Islam seperti Irak, Afghanistan, dan Iran sebagai sarang teroris. Oleh sebab itu sebagai upaya Amerika Serikat dalam memerangi teroris dan dengan mengumandangkan kebijakan *preemptive strategy* dimana lebih baik melakukan serangan sebelum diserang, Amerika Serikat menyerang Irak dan Afghanistan. Alasan Amerika menyerang Afghanistan dimaksudkan untuk menghancurkan kekuatan Al-Qaeda dan rezim Taliban. Operasi militer itu juga secara tidak langsung mendapat dukungan dari Dewan Keamanan PBB, serta didukung penuh oleh sekutu-sekutu utama Amerika Serikat, negara-negara besar serta negara-negara garis depan lainnya seperti Pakistan.¹¹

C. Ambivalensi Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat terhadap Program Pengembangan Nuklir Iran

Konsep politik luar negeri merupakan seperangkat kebijakan yang digunakan

¹⁰ "America's Misguided Nuclear Strategy", diakses dari <http://www.iht.com/articles/2006/03/07/opinion/edlevi.php>, pada 2 November 2013.

¹¹ Kiki Caruson and Victoria A. Farrar-Myers, Desember 2007, "Promoting President's Foreign Policy Agenda: Presidential Use of Executive Agreements as Policy Vehicles", dalam *Political Research Quarterly* vol.60, No.4 (Dec 2007).

sebagai strategi untuk menentukan tindakan ke wilayah atau negara lain, dimana negara sebagai aktor utama. Fokus kebijakan luar negeri adalah wilayah eksternal, dimana segala tindakan dipengaruhi oleh *power*, *interest* (kepentingan nasional) dan *influence* (pengaruh). Pada dasarnya, kebijakan politik luar negeri suatu negara selalu dipengaruhi oleh beberapa aktor penting yang meliputi kepala negara atau kepala pemerintahan (presiden atau perdana menteri), konstitusi negara, kelompok kepentingan, partai politik, media massa dan dari masyarakat negara itu sendiri. Secara umum, William D. Coplin mengklasifikasikan empat isu penting yang mempengaruhi proses pengambilan kebijakan politik luar negeri suatu negara yang meliputi keamanan nasional, kepentingan ekonomi, ideologi dan historis serta sarana dan prosedur politik luar negeri.¹² Keempat isu utama ini yang selalu menentukan arah kebijakan politik luar negeri negara dalam mencapai kepentingan nasional negara yang bersangkutan.

Terkait dengan kebijakan politik luar negeri suatu negara dalam dinamika politik internasional, di Amerika Serikat, kebijakan politik luar negerinya pun dipengaruhi oleh keberadaan banyak aktor yang juga memiliki banyak kepentingan didalamnya. Arah kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat dipengaruhi salah satunya oleh berbagai kelompok kepentingan, antara lain AIPAC (American Israel Public Affairs Committee).

Amerika Serikat sebagai sebuah negara demokrasi yang menjamin kebebasan berbicara merupakan lahan subur bagi tumbuhnya kelompok-kelompok kepentingan (*Interest Group*). Kelompok kepentingan ini terbentuk atas dasar etnis, agama, aliran dan lain-lain. Mereka bergerak melalui lobi yang mencoba memberi pengaruh atau tekanan terhadap orang-orang yang memiliki posisi dalam pengambilan keputusan.¹³

Menurut Mearsheimer, Lobi Israel memiliki visi dan misi yang sama dengan kaum Neocon, khususnya menyangkut nasib bangsa Israel. Lobi Israel ini juga menganut politik garis keras. Mereka mendukung secara total perjuangan bangsa Israel untuk mengambil alih wilayah yang batas-batasnya sesuai tertera dalam Alkitab Perjanjian Lama. Kekuatan Lobi Israel terletak pada yang dan media. Anggota Lobi Israel ini adalah orang-orang kaya yang menguasai jaringan media,

¹² Coplin, William D Coplin, 1990, *Pengantar Politik Internasional*. Bandung: CV. Sinar Baru, hlm. 102.

¹³ Herry Nurdy, 2006, *Lobi Zionis dan Rezim Bush*, Jakarta: Gema Insani Press, hlm 185.

sehingga dengan sangat canggih mereka membangun opini publik. Sama seperti Neocon, Lobi Israel juga sangat besar andilnya dalam menggiring Amerika Serikat menabuh gendering perang di Irak.¹⁴

AIPAC adalah sebuah komite kerjasama yang dibangun antara Amerika dan Israel. Komite ini berfungsi sebagai pemersatu dan penguat hubungan antara Amerika dan Israel dengan cara memengaruhi kebijakan publik Amerika Serikat dengan berbagai cara seperti pendidikan, menanggapi kritik terhadap Israel, dan memberikan argumen yang mendukung Israel. Lobi Israel dikenal berhasil mendorong para pembuat kebijakan Amerika untuk mendukung kebijakan-kebijakan yang didukung pelobi. Yahudi juga menanamkan hegemoninya begitu dalam. Seluruh kegiatan politik Amerika Serikat baik di dalam maupun di luar akan dipantau secara langsung oleh lembaga Lobi Yahudi ini.

AIPAC memiliki berbagai kepentingan yang berkaitan erat dengan Timur Tengah. Berbagai kepentingan AIPAC bisa dikatakan merupakan perpanjangan tangan dari kepentingan Israel atas kawasan Timur Tengah. Pada dasarnya berbagai lobi yang dilakukan AIPAC bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan luar negeri Amerika Serikat di Timur Tengah, yang bisa dibuktikan dari berbagai kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang banyak memberikan penekanan terhadap negara yang anti terhadap Israel. Hal ini semakin terlihat ketika AIPAC mempertanyakan penjualan peralatan militer dalam jumlah besar ke Arab Saudi dan meminta semua penjualan tersebut dievaluasi kembali. AIPAC merasa penjualan senjata tersebut bisa menyaingi kualitas militer Israel, dan menganggap Arab Saudi merupakan musuh potensial bagi Israel.

Kebijakan yang mendapat perhatian dari AIPAC terutama adalah kebijakan luar negeri dan pertahanan. AIPAC bekerja keras melobi kongres Amerika Serikat untuk kebijakan luar negeri, terutama mengenai Israel dan Timur Tengah. AIPAC merupakan aktor penting dalam keputusan Perang Irak 2003.¹⁵ AIPAC dipandang mengacaukan posisi Amerika Serikat dalam penyelesaian konflik Israel-Palestina karena selalu melobi kongres untuk mendukung Israel dalam setiap kesempatan.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ "American Israel Public Affairs Committee", diakses dari http://rightweb.irconline.org/profile/American_Israel_Public_Affairs_Committee, pada 20 November 2013.

Dukungan tersebut juga disampaikan Amerika Serikat di Dewan Keamanan PBB dengan veto-vetonya. Sejauh ini beberapa peran AIPAC antara lain:¹⁶

- a. Memberikan lebih dari selusin kebijakan dan resolusi dan mengenakan sanksi keras terhadap Iran selama 15 tahun terakhir.
- b. Mengamankan bantuan keamanan kritikal pada Israel setiap tahun untuk memastikan bahwa Israel tetap mampu menghadapi peningkatan ancaman.
- c. Mendukung upaya Amerika Serikat untuk membantu Israel mencapai perdamaian selagi menegakkan prinsip-prinsip yang memiliki prospek terbaik bagi perdamaian Israel-Arab dalam surat yang ditunjukkan kepada presiden yang ditandatangani oleh 328 anggota DPR dan 76 senator.
- d. Memberikan undang-undang yang membutuhkan administrasi untuk mengevaluasi seluruh penjualan militer dimasa depan untuk negara-negara Arab dalam konteks kebutuhan untuk mempertahankan batas kualitatif militer atas lawan yang potensial.
- e. Memberikan beberapa resolusi yang menegaskan dukungan Kongres terhadap hak Israel untuk membela diri dalam menghadapi terorisme oleh kelompok teroris Hamas dan Hizbullah.

Dari ulasan diatas, dapat disimpulkan bahwa AIPAC sebagai suatu kelompok kepentingan di Amerika Serikat terbukti mampu mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah Amerika Serikat dalam rangka mengakomodasi kepentingan AIPAC dalam mendukung Israel untuk menjaga kepentingan politiknya di bidang pertahanan-keamanan dan ekonomi. AIPAC melakukan lobi keongres, kelompok elit, bahkan presiden. Hal ini bertujuan agar kepentingan AIPAC dalam suatu kebijakan yang menguntungkan Israel mampu dirumuskan sesuai tujuan yang ada. AIPAC menjadi kelompok lobi yang cukup aktif dalam memperjuangkan kepentingan dalam pemerintahan di Amerika Serikat, terbukti dari beberapa kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Amerika Serikat yang dampak dari kebijakan itu sangat mendukung usaha kelompok pro- Israel ini dalam mencapai kepentingannya.

Demikian halnya terhadap Iran, pengaruh AIPAC sangat besar dalam

¹⁶ "Foreign Policy-blames AIPAC for warmongering Iran bill", diakses dari <http://mondoweiss.net/2013/12/foreign-policy-warmongering.html>, pada 15 Desember 2013.

menentukan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Iran, terutama program nuklirnya. Beberapa alasan tersebut antara lain bahwa AIPAC sebagai perpanjangan tangan Israel berusaha untuk menjaga posisi Israel di Kawasan Timur Tengah. Dengan program nuklir yang sedang dikembangkan oleh Iran dan jika Iran benar-benar berhasil mengembangkan senjata nuklir, maka akan mengancam posisi Israel yang sudah lebih dulu memiliki senjata nuklir, walaupun Israel sendiri menyangkal kepemilikan ini di mata dunia. Saat ini, Israel merasa sebagai negara terkuat di kawasan Timur Tengah, dengan kepemilikan armada militer dan persenjataan yang paling hebat diantara negara-negara Arab lainnya, dan tentu saja Israel tidak ingin memiliki saingan terlebih negara itu adalah Iran yang merupakan negara yang paling arrogant dalam menentang dan ingin menghancurkan Israel. Ancaman ini juga dikhawatirkan dalam bentuk bantuan Iran terhadap para pejuang Hizbullah yang ada di Palestina, sehubungan dengan konflik berkepanjangan antara Israel dan Palestina. Segala upaya akan dilakukan oleh Israel melalui tangan-tangan besinya untuk menentang program pengembangan nuklir Iran ini.

D. Ambivalensi Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat terhadap Program Nuklir Iran

Kawasan Timur Tengah adalah wilayah yang memiliki posisi dan arti strategis tidak hanya bagi negara-negara di wilayah tersebut, tetapi juga negara-negara yang memiliki kepentingan di wilayah tersebut, salah satunya adalah Amerika Serikat, terutama terkait sumber energi yang dimilikinya, salah satunya adalah yang dimiliki Iran. Dan yang membuat Amerika Serikat tetap bersikukuh menentang pengembangan nuklir Iran adalah:

1. **Kepentingan Amerika Serikat terhadap Timur Tengah.**

Timur Tengah mempunyai arti yang sangat besar bagi Amerika Serikat. Selain karena letaknya yang sangat strategis, kawasan ini mengandung sumber utama minyak. Cadangan minyaknya hampir sekitar dua pertiga cadangan minyak dunia dan produksinya pernah mencapai 40 persen produksi dunia. Amerika Serikat ikut melibatkan diri dalam percaturan kawasan Timur Tengah, pada dasarnya merupakan manifestasi tekad membendung perluasan daerah pengaruh (sphere of influence) dan daerah kepentingan (sphere of interest) dari

negara- negara lain yang berseberangan dengan kepentingan nasional Amerika Serikat. Maka itu, tak dapat dipungkiri bahwa krisis kepemilikan nuklir Iran tampaknya akan mempermudah Amerika Serikat untuk mencapai Teluk Parsi dan suplai utama minyak Barat.

2. Iran sebagai ancaman bagi posisi Israel di kawasan Timur Tengah

Dalam semua kebijakan Amerika Serikat ini yang dapat menjadi alasan kuat mengapa pemerintahan Presiden Bush mengambil langkah demikian adalah posisi Israel sebagai *buffer state* Amerika Serikat di Kawasan Timur Tengah. Amerika Serikat beranggapan bahwa Iran tetap merupakan ancaman bagi keberadaan Amerika Serikat dan sekutu utamanya di Timur Tengah yaitu Israel. Bahkan keamanan nasional Israel dapat dikatakan mendominasi agenda kebijakan luar negeri Pemerintahan Bush di Timur Tengah, sehingga perubahan dan perkembangan apapun terkait kawasan tersebut tetap mengedepankan posisi strategis Israel sebagai mitra Amerika Serikat.

Dalam merespon program nuklir Iran, Amerika Serikat cenderung memilih pendekatan yang konfrontatif melalui penerapan sanksi, embargo dan pembatasan-pembatasan unilateral, serta kebijakan isolasionis yang diharapkan tidak menyisakan ruang bagi perekonomian Iran untuk mendanai kegiatan-kegiatan inkonvensional seperti program nuklir. Amerika Serikat menolak keinginan Iran untuk ikutserta dalam mengatur keamanan dan bahkan menganggap Iran sebagai *Rogue State*. Menurut kategori *Rogue State* seperti yang telah dijabarkan ciri-cirinya oleh dokumen kebijakan Amerika Serikat yaitu NSS-2002, Iran termasuk ke dalam kategori negara yang mengancam keamanan Amerika Serikat dan juga secara internasional. Iran termasuk dalam ciri-ciri negara yang mengabaikan hukum internasional, mengancam negara-negara di sekitarnya, memiliki senjata pemusnah massal serta teknologi militer yang maju yang digunakan untuk mengancam, ofensif, atau mencapai tujuan agresif rezim penguasa, menjadi sponsor terorisme yang bersifat global. Hal tersebut ditunjukkan pada pidato Bush ketika menyampaikan mengenai strategi penyelesaian konflik dengan Iran.

“Radical Shia elements some supported by Iran, formed death squads. And the result was a vicious cycle of sectarian violence that continues today. The consequences of failure are clear: Radical Islamic extremists would grow in

strength and gain new recruits. They would be in a better position to topple moderate governments, create chaos in the region, and use oil revenues to fund their ambitions. Iran would be emboldened in its pursuit of nuclear weapons.”¹⁷

(Beberapa elemen radikal Syiah didukung oleh Iran untuk membentuk pasukan berani mati. Dan hasilnya adalah lingkaran setan kekerasan sektarian yang berlanjut sampai hari ini. Konsekuensi dari kegagalan jelas: ekstremis Islam radikal akan tumbuh jika memiliki kekuatan dan mendapatkan anggota baru. Mereka akan berada dalam posisi yang lebih baik untuk menggulingkan pemerintah moderat, menciptakan kekacauan di wilayah tersebut, dan menggunakan pendapatan minyak untuk mendanai ambisi mereka. Iran akan digalakkan untuk mengembangkan senjata nuklir.

Amerika Serikat beranggapan bahwa akan ada tiga dampak besar bila Iran dibiarkan menguasai teknologi nuklir, antara lain negara-negara lain di kawasan Teluk (Saudi Arabia, Mesir, Suriah, dan Turki) akan mengikuti langkah Iran sehingga dikhawatirkan akan terjadi perlombaan senjata, selain itu Iran dapat memanipulasi harga minyak, dan meningkatnya teroris dengan target utama adalah Amerika Serikat, Israel, dan negara-negara di Eropa.

Beberapa hal di atas sebenarnya alasan nyata mengapa Amerika Serikat bersikukuh melarang pengembangan nuklir Iran, walaupun Iran sudah menyatakan bahwa program pengembangan nuklir ini hanya untuk mengembangkan energi alternatif, dan untuk tujuan menunjang perekonomian negaranya. Hal ini yang penulis sebut sebagai titik ambivalen dalam kasus ini. Amerika Serikat sudah dengan jelas meratifikasi pokok ketiga dalam Perjanjian NPT, bahwa setiap negara memiliki hak untuk mengembangkan energi nuklir untuk tujuan damai, salah satunya menjadi salah satu energi alternatif. Pada satu pihak bersikap membenarkan, tetapi di lain pihak dan dalam kasus-kasus tertentu melarang dan bahkan dengan cara-cara keras terhadap beberapa negara yang tidak sejalan dengan kepentingan Amerika Serikat itu sendiri. Memang seperti yang sudah dijelaskan dalam kerangka teori sebelumnya bahwa segala kebijakan luar negeri yang diterapkan oleh suatu negara adalah untuk mencapai kepentingan nasionalnya, termasuk juga kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap program pengembangan nuklir Iran.

¹⁷ Pidato George W. Bush ketika menyampaikan strategi baru untuk menyelesaikan konflik Iran, 10 Januari 2007, diakses dari <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/200702110-7.html>, pada 3 Nopember 2013.

PENUTUP

Iran sebagai salah satu negara independen dalam hubungan internasional, tidak dapat melepaskan diri dari *nature* relasi antar aktor dalam struktur internasional yang anarkis dan berdasar pada *self help*. Sebagai unit negara independen, Iran dituntut untuk mampu memenuhi survivalitasnya sendiri dan memenuhi rasa amannya berdasarkan kapabilitas yang ia miliki. Kekuatan nasional yang dimiliki Iran menjadi premis bagi terpenuhinya rasa aman Iran dalam hubungan internasional, termasuk dalam bidang pemenuhan energi. Sumber daya minyak Iran yang melimpah-terbanyak kedua di dunia-dapat menjadi modal bagi terjaminnya kekuatan nasional Iran. Dalam hal ini, usaha proliferasi nuklir Iran dapat dimaknai sebagai upaya strategis Iran untuk memenuhi kebutuhan energi dalam negeri yang terus meningkat, sementara disisi lain secara simultan memberdayakan sumber daya minyak yang harganya makin meningkat dari tahun ke tahun sebagai upaya memperkuat kekuatan nasional, terutama dalam bidang energi dan ekonomi.

Dengan melihat kebutuhan dan kepentingan dalam negeri Iran soal energi tersebut maka hal tersebut menjadi masuk akal ketika Iran tetap mempertahankan proliferasinya ditengah kecaman dunia internasional terutama oleh Amerika Serikat. Kecurigaan utama negara-negara Barat terutama Amerika Serikat terhadap program pengembangan nuklir Iran ini adalah bahwa program nuklir sipil merupakan kedok untuk menutupi pengembangan senjata nuklir. Persepsi negara-negara Barat khususnya Amerika Serikat terhadap program nuklir Iran ini cenderung mengabaikan adanya fakta bahwa Iran memang membutuhkan nuklir sebagai sebuah sumber energi alternatif yang juga diharapkan dapat memajukan perkembangannya ekonominya.

Disatu sisi, sebuah program nuklir sipil yang ditujukan sebagai sumber energi dan dikembangkan secara mandiri memang memiliki peluang yang sama dalam memproduksi material-material yang dibutuhkan dalam pembuatan senjata nuklir. Sedangkan di sisi lain, Iran yang berencana untuk menjadi mandiri (*self sufficient*) dalam hal pengembangan teknologi nuklir dan melepaskan ketergantungan terhadap sumber energi konservatif (minyak dan gas), memiliki hak yang sah dibawah NPT untuk mengembangkan teknologi nuklir sipil, meskipun dalam pelaksanaannya kepatuhan terhadap protokol-protokol dan pengawasan IAEA merupakan sebuah syarat yang harus dipenuhi. Serangkaian inspeksi yang dilakukan oleh IAEA yang membuktikan bahwa

tidak ada penyimpangan sedikitpun dari proyek nuklir Iran, dan pernyataan Iran yang berkali-kali menegaskan bahwa proyek nuklirnya bertujuan untuk kepentingan sipil dan riset ternyata sama sekali tidak membuat Amerika Serikat berhenti untuk menentang pengembangan nuklir Iran.

Secara historis, Iran sebenarnya telah menandatangani NPT (Non Proliferation Treaty) pada 1 Juli 1968. Setelah sebelumnya diratifikasi oleh Majelis (Parlemen Iran), dan berlaku efektif pada 5 Maret, 1970. Pasal IV dari perjanjian NPT tersebut merupakan salah satu landasan pemerintah Iran dalam mengembangkan program nuklirnya. Pasal tersebut menguatkan posisi Iran mengembangkan program nuklirnya untuk tujuan sipil dalam rangka memenuhi kebutuhan energinya yang mendesak.

Posisi Amerika Serikat dalam menyikapi hal ini tidak bisa dipisahkan dari konteks historis hubungan antara kedua negara terkait program nuklir Iran, dan juga perkembangan terkini setidaknya sampai dengan tahun 2007 di Kawasan Timur Tengah. Walaupun tentangan dan sikap arogansi Amerika Serikat dan beberapa negara Uni Eropa tetap berlanjut terhadap program nuklir Iran, di pihak Pemerintah Iran sendiri tetap bersikukuh untuk melanjutkan program ini. Iran berniat akan mengembangkan negaranya tanpa campur tangan negara lain, termasuk dalam kaitannya program nuklir Iran ini, dimana baik Amerika Serikat maupun sekutunya tidak akan bisa melarang dan menghentikannya, karena Iran merasa berada di jalur yang benar, yaitu karena program nuklirnya ini adalah untuk tujuan damai, bukan pengembangan senjata pemusnah massal seperti yang dikhawatirkan Amerika Serikat dan sekutunya selama ini.

Sikap Amerika Serikat setelah kemenangan Revolusi Iran 1979, khususnya pada masa pemerintahan Bush (2001 – 2009), pada satu pihak bersikap membenarkan, tetapi di lain pihak dan dalam kasus-kasus tertentu melarang dan bahkan dengan cara-cara keras terhadap beberapa negara yang tidak sejalan dengan kepentingan Amerika Serikat itu sendiri. Memang seperti yang sudah dijelaskan dalam kerangka teori sebelumnya bahwa segala kebijakan luar negeri yang diterapkan oleh suatu negara adalah untuk mencapai kepentingan nasionalnya, termasuk juga kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap program pengembangan nuklir Iran. Dan inilah yang penulis sebut dengan sikap ambivalen yang ditunjukkan oleh Amerika Serikat.

DARTAR PUSTAKA**Buku**

- Coplin, William D (1990). *Pengantar Politik Internasional*. Bandung: CV. Sinar Baru.
- Frankel, J. (1990). *Hubungan Internasional*. Jakarta: ANS Sungguh Barsaudara..
- Gilpin, Robert. (1987). *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Holsti, K.J. (1972). *International Politics: A Framework for Analysis*. Englewood Cliffs: N.J. Prentice Hall.
- Holtsi, K.J. (1987). *Politik Internasional : Kerangka Analisis*. Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya.
- Nurdy, Herry. (2006). *Lobi Zionis dan Rezim Bush*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Wuryandari, Ganewati (ed). (2011). *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Arus Perubahan Politik Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Situs Internet

- Admin Hubungan Internasional, "Realisme", diakses dari <http://globalsearch1.blogspot.com/2013/06/hubungan-internasional.html>, pada 18 Maret 2013.
- Anonym, "America"s Misguided Nuclear Strategy", diakses dari <http://www.iht.com/articles/2006/03/07/opinion/edlevi.php>, pada 2 November 2013
- Anonym. "American Israel Public Affairs Committee" (on-line), diakses dari http://rightweb.irconline.org/profile/American_Israel_Public_Affairs_Committee, pada 20 Nopember 2013.
- Anonym. "Foreign Policy-blames AIPAC for warmongering Iran bill" (on-line), diakses dari <http://mondoweiss.net/2013/12/foreign-policy-warmongering.html>, pada 15 Desember 2013.
- Caruson, Kiki and Victoria A. Farrar Myers. 2007. "Promoting President"s Foreign Policy Agenda: Presidential Use of Executive Agreements as Policy Vehicles" (online), dalam *Political Research Quarterly* vol.60, No.4 (Dec 2007), diakses dari <http://www.jstor.org/stable/4623862>, pada 17 September 2013.
- Grimmet, Richard F. "Foreign Policy Roles of the President and Congress", diakses dari <http://fpc.state.gov/6172.htm>, pada 3 November 2013.
- Pidato George W. Bush ketika menyampaikan strategi baru untuk menyelesaikan konflik Iran, 10 Januari 2007, diakses dari <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/200702110-7.html>, pada 3 Nopember 2013.
- Richard F. Grimmet, "Foreign Policy Roles of the President and Congress", diakses dari <http://fpc.state.gov/6172.htm>, pada 3 November 2013.
- Sahimi, Mohammad. "Iran"s Nuclear Program, Part I: it"s History" (on- line), *Payvand Iran News*, diakses dari <http://www.Payvand.com/Payvand'sIranNews/>

03/oct/1015/html, pada 13 Oktober 2013.

Suryohadiprojo, Sayidiman. 12 Februari 2012, “Unilateralisme VS Multilateralisme”, diakses dari <http://www.suarapembaruan.com/News/2004/02/12/>, pada tanggal 3 November 2013.

Wadjidi, Farid. 15 April 2008, “Politik Luar Negeri Amerika Pasca Tragedi WTC”, diakses dari <http://farid1924.wordpress.com/2008/04/15/politik-luarnegeri-amerika-pasca-%E2%80%98tragedi-tc%E2%80%99/>, pada tanggal 23 September 2013.