

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

Kawasan Timur Tengah (*Middle-East*) memiliki nilai strategis secara geopolitik, ekonomi, politik, maupun keamanan. Nilai strategis Timur Tengah secara geopolitik terlihat dari:

- a. Kawasannya berada di tiga benua, yakni Asia, Afrika, dan Eropa, yang secara otomatis menjadi penghubung ketiga benua tersebut;
- b. Negara-negara di Timur Tengah berbatasan dengan sejumlah laut penting, yakni Laut Tengah (Mediterrania), Laut Merah, Laut Arab, Laut Mati, Laut Kaspia, dan Laut Hitam;
- c. Kawasan Timur Tengah memiliki selat-selat penting, yakni Selat Gibraltar, Selat Bab-Al Mandap, Selat Turki, dan Selat Hormuz;
- d. Timur Tengah juga memiliki Terusan Suez yang merupakan terusan yang sangat vital bagi pelayaran dari Laut Tengah ke Afrika dan Asia (Ruslin 2013, hlm.30).

Secara ekonomi, Timur Tengah sering disebut sebagai kawasan strategis, karena kawasan ini mengandung kekayaan mineral yang melimpah, mulai besi, tembaga, batubara, dan terutama minyak dan gas bumi. Sekitar 2/3 (dua pertiga) “cadangan terbukti” minyak dunia terdapat di kawasan ini.

Secara politis dan keamanan, para politisi Gedung Putih melihat bahwa dinamika politik di Timur Tengah dengan kebangkitan Islam potensial menjadi faktor penghalang bagi jalan AS untuk melindungi sekutunya, Israel, maupun bagi terselenggaranya demokratisasi sebagai bagian dari visi global Amerika Serikat (Sihbudi 1991, hlm.29). Pertikaian berkepanjangan antara Israel dengan negara-negara Arab, konflik di antara negara Arab sendiri, proses demokratisasi yang dinamis, isu terdapatnya senjata pemusnah di beberapa negara di Timur Tengah (Patnistik 2013, hlm.1), munculnya sekte-sekte radikal yang berkecenderungan anti-Amerika, hingga munculnya masalah terorisme, terutama pasca peristiwa WTC (2001); telah membuat kawasan cukup dinamis. Belum lagi munculnya

Gerakan Islam untuk Negara Irak dan Syria (ISIS, *Islamic State of Iraq and Sham*) ke permukaan mulai tahun 2013, yang membuat kawasan Timur Tengah sebagai salah satu wilayah strategis yang berada di bawah pengaruh AS ini, semakin membutuhkan perhatian khusus dari AS.

Di lain pihak Amerika Serikat memiliki kepentingan nasional (*national interest*) yang cukup besar di kawasan Timur Tengah. Kepentingan Amerika Serikat di Timur Tengah bukan hanya pada masa Presiden George W. Bush dan Barrack Obama, akan tetapi ada beberapa Presiden Amerika Serikat sebelum mereka yang juga berfokus kepada Timur Tengah. Seperti: Presiden Jimmy Carter, Ronald Reagan, dan George Bush sampai masa kepemimpinan anaknya: George Walker Bush, tidak pernah terlepas dari permasalahan yang terjadi kawasan Timur Tengah. Tercatat bahwa Carter berhasil ketika menciptakan perdamaian antara Israel dan Mesir, yang menghasilkan kesepakatan "*Camp David Peace Accord*". Akan tetapi pada saat yang sama, Carter juga dianggap gagal dalam menghadapi revolusi di Iran.

Presiden Reagan juga tercatat pernah memainkan peran sebagai "*peace keeping*" di wilayah Libanon pada awal 1980-an. Hal ini dilakukan untuk menemukan pasukan AS yang terseret, diserang dan terbunuh di barak mereka pada perang sipil, yang berakhir dengan harus ditariknya pasukan AS dari Libanon.

George W Bush adalah Presiden Amerika Serikat ke-43. Presiden Bush dilantik pada tanggal 20 Januari 2001 sebagai Presiden Amerika Serikat setelah terpilih melalui pemilihan presiden tahun 2000 dan kembali terpilih menjadi Presiden pada pemilu tahun 2004. Bush dilahirkan di New Haven, Connecticut di Grace-New Haven Hospital (sekarang berganti menjadi Yale-New Haven Hospital) pada 6 Juli 1946. Bush adalah anak pertama dari pasangan George H.W. Bush dengan Barbara Bush. Dia dibesarkan di Midland dan Houston, Texas bersama 4 saudaranya yang lain yakni Jeb, Neil, Marvin dan Dorothy. Salah satu adik perempuannya bernama Robin sudah meninggal karena terkena leukemia di usia tiga tahun (1953). Jiwa politik sudah mengalir dalam diri Bush. Kakeknya, Prescott Bush adalah Senator AS dari Connecticut sedangkan ayahnya, George

H.W. Bush adalah Wakil Presiden periode tahun 1981-1989 dan Presiden periode 1989-1993 (Zahroh n.d., hlm.1)

Presiden George W. Bush sangat menekankan persoalan-persoalan keamanan. Meskipun tidak secara eksplisit, kecenderungan Bush mengedepankan pendekatan militer dalam strategi keamanannya jelas terlihat. Dalam pidatonya di Westpoint, pada 1 Juni 2002, Bush mengemukakan 3 tugas besar AS kedepan, yaitu:

- a. *We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants.*
- b. *We will preserve the peace by building good relations among great powers.*
- c. *We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent* (Department of defense, USA 2001,hlm.1).

Arah dan warna kebijakan AS memperlihatkan perubahan yang cukup menyolok. Peristiwa 11 September 2001 tersebut terbukti memiliki peranan yang besar dalam mengubah kepentingan dan tujuan politik luar negeri AS. Setidaknya seperti apa yang terlihat dalam *Quadrennial Defense Review Report 2001* (Department of Defense 2001, USA ,hlm.40) yang dikeluarkan *Department of Defense* (Departemen Pertahanan AS) pada akhir September 2001 menunjukkan perubahan orientasi yang besar dalam tujuan-tujuan kebijakan pertahanan. Ada tiga kebijakan (*defense policy goals*) yang sudah tercatat dalam laporan tersebut:

- a. *Assuring allies and Friends;*
- b. *Dissuading future military competition;*
- c. *Detering threats and coercion against U.S. interests; If deterrence fails, decisively defeating and adversary* (Department of defense, USA 2001,hlm.20).

Amerika Serikat juga kembali menegaskan bahwa tujuan kekuatan bersenjata AS adalah untuk melindungi dan meningkatkan kepentingan nasional, serta jika strategi penangkalan mengalami kegagalan harus mampu melakukan perlawanan pada ancaman-ancaman terhadap kepentingan tersebut. AS memiliki kepentingan, tanggung jawab, dan komitmen terhadap dunia. Sebagai sebuah kekuatan global dalam masyarakat yang sangat terbuka, AS sangat dipengaruhi oleh trend, kejadian, dan pengaruh-pengaruh yang lain yang berasal dari luar

teritorialnya. Oleh karenanya, AS memandang bahwa pembangunan postur pertahanan harus memperhitungkan kepentingan-kepentingan nasionalnya. Kepentingan nasional AS adalah sebagai berikut:

- a. Menghalangi permusuhan yang mendominasi wilayah-wilayah strategis, khususnya Eropa, Asia Timurlaut, pesisir Asia Timur, dan Timur Tengah serta Asia Baratdaya.
- b. Perdamaian dan stabilitas di dunia barat (*west hemisphere*).
- c. *Contributing to economic well-being*, meliputi:
  - 1) Vitalitas dan produktivitas ekonomi global.
  - 2) Keamanan internasional atas laut, udara dan ruang angkasa, dan jalur komunikasi informasi (The National Security Strategy of The United States of America 2002, hlm.1).

George Bush berusaha untuk mendorong proses perdamaian Arab-Israel setelah 1989 dan justru terjebak dalam perang melawan Irak pada 1991. Sementara Clinton, datang sebagai presiden yang menentukan konsentrasi pemerintahan lebih kepada masalah-masalah kerjasama domestik. Akan tetapi dalam waktu yang bersamaan Ia harus menghadapi kelanjutan konfrontasi AS dengan Sadam Hussein di kawasan Teluk, kebangkitan Iran serta kebangkitan rasa kebersamaan yang tinggi pada masyarakat Muslim di dunia Arab, termasuk proses perdamaian Arab-Israel yang meninggalkan banyak persoalan seperti isu-isu fundamentalisme.

Presiden Barack Obama adalah Presiden Amerika Serikat ke 44. Obama terpilih menjadi Presiden Amerika Serikat pada saat pemilu Presiden 2008. Obama mulai sebagai Presiden Amerika Serikat pada tanggal 20 Januari 2009 dengan wakil Presiden Joe Biden. Presiden Barack Obama terpilih kembali dalam Pemilu 2012 dengan mengalahkan pesaing beratnya yaitu Mitt Romney dari partai Republik. Barack Obama mengucapkan sumpah sebagai Presiden Amerika Serikat untuk kedua kalinya pada tanggal 20 Januari 2013 di Gedung Putih dengan sangat sederhana.

Barack Obama memiliki latar belakang yang berbeda dengan presiden Amerika lainnya. Ibu nya Ann Dunham adalah wanita kulit putih yang berasal dari Kansas dan ayahnya Barack Obama Sr adalah pria kulit hitam yang berasal



dari Kenya dan ayahnya hanya sebentar dapat melihat anaknya tumbuh. Obama menghabiskan masa kecilnya dengan kakek dan nenek dari pihak Ibu, di Indonesia dan Hawaii.

Pada saat remaja Obama terus berjuang melawan rasisme dengan menulis sebuah memoar "Adakah yang salah denganku". Obama juga memiliki pengalaman buruk dengan tidak adanya sosok ayah dalam hidupnya. Obama menganggap keberadaan ayahnya "mitos" yang membuatnya akrab dengan marijuana dan kokain pada masa mudanya. Meskipun begitu, Obama berhasil lulus dari Universitas New York, Columbia pada 1983 dan bekerja pada bidang bisnis di New York dan sebuah lembaga sosial di Chicago. Pada 1988, dia meneruskan kuliah di Fakultas Hukum Universitas Harvard dan meraih nilai terbaik untuk laki-laki berkulit hitam pertama sepanjang sejarah sekolah itu (Sidik 2012, hlm.1).

Jika kita *me-review* beberapa presiden sebelum George W. Bush dan Obama ternyata Timur Tengah memiliki peran penting bagi kebijakan khususnya dalam isu-isu keamanan yang terjadi bagi Amerika Serikat. Apakah yang menjadi kepentingan Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah? Tingkat konsumsi energi dunia di perkirakan akan naik menjadi 71 persen dari tahun 2003 sampai 2030 dan kebanyakan konsumsi ini sebagian besar didapat dari Bahan Bakar Minyak. Dari sumber yang sama disebutkan bahwa antara rentan tahun 2005-2030 konsumsi dunia dan Amerika Serikat terhadap minyak akan naik sebesar 39 persen dan 23 persen (International Energy Agency 2006, hlm.35).

Dengan meningkatnya kebutuhan energi di seluruh dunia membuat setiap negara berlomba-lomba untuk dapat meningkatkan cadangan energinya. Amerika Serikat adalah salah satu negara yang membutuhkan energi yang sangat besar akan tetapi semakin berkurangnya cadangan minyak bumi dan persebarannya tidak merata. Timur Tengah adalah salah satu negara yang memiliki sumber daya minyak yang sangat besar terutama di Teluk Persia. Hal ini lah yang menjadi salah satu daya tarik bagi negara-negara yang haus akan sumber daya minyak seperti Amerika. Terdapat tiga kepentingan utama Amerika Serikat di Timur Tengah adalah:

- a. kepentingan untuk mengamankan dan tidak dirintanginya aliran minyak dari teluk persia ke Amerika Serikat dan negara-negara industri lainnya. Untuk mencapai kepentingan tersebut Amerika Serikat berusaha untuk mengamankan cadangan minyak yang tersedia di sana.
- b. Untuk memastikan bahwa baik aktor negara ataupun non-negara di kawasan tersebut tidak mengembangkan, memperoleh, atau menggunakan senjata pemusnah massal atau Weapon of Mass Destruction.
- c. Membantu kawasan tersebut agar tidak menjadi sarang, panggung aksi, ataupun pengekspor ekstrimis Islam yang mengandalkan kekerasan. Untuk mengamankan kepentingan Amerika Serikat, mereka menempatkan banyak sekali pasukan di wilayah Timur Tengah.

Penulis sangat tertarik untuk melakukan pengkajian mengenai gambaran Kebijakan keamanan Amerika Serikat pada masa dua periode kepresidenan, yakni George W. Bush dengan dua periode masa jabatan, dan Presiden Obama karena penulis ingin mengetahui latar belakang perubahan kebijakan keamanan Amerika Serikat di Timur Tengah. Diasumsikan selama ini terjadi perubahan kebijakan AS di Timur Tengah antara Presiden George W. Bush dengan Presiden Barrack Obama.

## **I.2 Rumusan Permasalahan**

Banyaknya kepentingan Amerika Serikat di Timur Tengan dan terjadi banyak permasalahan yang terjadi seperti cadangan minyak yang terus berkurang, nuklir dan isu kekerasan. Hal ini lah yang membuat peran Timur Tengah sangat penting bagi Amerika Serikat. Berdasarkan permasalahan yang telah penulis uraikan diatas, maka dapat ditarik pertanyaan penelitian yang perlu penulis kaji lebih lanjut yaitu: *'Apa yang melatarbelakangi perubahan kebijakan keamanan Amerika Serikat pada masa pemerintahan Presiden George W Bush dengan Presiden Barrack Obama di kawasan Timur Tengah'*

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Penulis mengkaji judul ini dengan tujuan:

- a. Agar dapat memahami perbandingan kebijakan keamanan antara Presiden George W Bush dengan Obama di Timur Tengah.
- b. Agar dapat memahami latar belakang perubahan kebijakan Keamanan Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah terhadap eksistensi Amerika di Timur Tengah.

#### **I.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diperoleh oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

- a. Secara akademis, penelitian ini diharapkan akan memberikan pengetahuan dan penjelasan secara umum dan menambah wawasan bagi para pembaca mengenai latar belakang perubahan kebijakan keamanan Amerika Serikat pada masa pemerintahan Presiden George W. Bush dengan pemerintahan Presiden Barrack Obama di Timur Tengah
- b. Penelitian ini juga dapat dijadikan bahan bacaan bagi mahasiswa ilmu hubungan internasional dan dapat dijadikan sebuah referensi bagi siapa saja yang akan melakukan riset tentang eksistensi Amerika Serikat di Kawasan Timur Tengah

#### **I.5 Tinjauan Pustaka**

Begitu banyak literatur yang mengkaji dan membahas tentang kebijakan keamanan Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah, adapun beberapa tulisan yang dijadikan tinjauan bagi penulis antara lain:

- a. *"American grand strategy after 9/11: an assessment"*. Stephen D. Biddle mengemukakan bahwa Strategi besar mengintegrasikan militer, alat politik dan ekonomi untuk mencapai tujuan utama negara dalam sistem internasional. strategi besar Amerika Serikat sudah dalam keadaan yang fluks sebelum tahun 2001, karena ada penahanan terhadap Uni Soviet yang memberi jalan untuk jangkauan yang lebih luas sepertinya akan lebih kecil tantangannya serangan 9/11 terhadap Pentagon dan menara World Trade, Namun, mengubah perdebatan strategi besar Amerika Serikat dan menyebabkan evaluasi ulang mengenai kebijakan keamanan Amerika. Ini mungkin masih terlalu dini untuk mengharapkan evaluasi

- b. ulangi telah menghasilkan tanggapan secara penuh atau keputusan akhir untuk 9/11- kebijakan yang kompleks seperti strategi besar nasional tidak dapat berubah dalam waktu semalam
- c. *“The new Middle East of the Obama administration”* Weiming Zao mengatakan Karena peran yang menentukan di antara kebijakan dalam dan luar negeri AS, kebijakan baru Timur Tengah baru Pemerintahan Obama telah mendapat perhatian yang luas. Sejauh ini, kebijakan baru ini pada akhirnya belum terbentuk. Menilai dari pidato kampanye Obama dan sudut pandang dari para pejabat senior pemerintahan Obama, kita dapat melihat karakteristik berikut dari kebijakan baru: menyoroti kerjasama multilateral; menekankan kontak dan dialog; maju secara bersamaan untuk sebuah resolusi yang komprehensif. karakteristik ini juga dapat dilihat dalam penarikan pasukan dari Irak, penggelaran pasukan diAfghanistan dan upaya AS untuk, mempromosikan proses perdamaian Timur Tengah dan menyelesaikan masalah nuklir di Iran. Pemerintahan Obama menekankan kepentingan besar dengan isu Timur Tengah dan memiliki keinginan yang kuat untuk menyelesaikan terlebih dahulu. Namun, kebijakan baru ini memiliki kelemahan jelas dan cacat. Masalah Timur Tengah akan menjadi ujian yang besar bagi pemerintahan Obama.
- d. *“Kebijakan Dilematis AS Di Teluk Persia”* oleh DR. Yanyan Mochamad Yani, Drs., M.A. Ketegangan di kawasan Teluk Persia memuncak kembali. Resolusi 1747 Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB) yang dimotori Amerika Serikat (AS) memberikan keputusan sanksi lebih keras terhadap Iran. Sebaliknya, Iran berposisi bahwa kebijakan yang akan diambil DK PBB tersebut merupakan suatu kesalahan sejarah dalam peradaban umat manusia. Hal itu dikarenakan lembaga dunia tersebut telah sangat jelas didikte oleh kepentingan AS. Fakta membuktikan bahwa dari tahun 2003 AS jelas-jelas telah melanggar hukum internasional dengan cara menyerang Irak secara sepihak, tanpa mendapatkan perintah dari DK PBB. Alasan penyerangan AS ke Irak adalah sama seperti apa yang kerap didengungkan oleh para



e. elit pemerintahan Bush terhadap Iran selama ini. Para elit pemerintahan Iran melihat bahwa segala usaha AS melalui DK PBB untuk memberikan sanksi lebih keras ke Iran hanyalah suatu rekayasa untuk menghambat Iran menjadi negara maju dalam bidang teknologi, khususnya teknologi nuklir. Bahkan Amerika dianggap bertujuan untuk menguasai sumber daya minyak (petropolitics) di Iran. Sebenarnya, perseteruan AS-Iran sudah sangat lama terjadi. Kedua negara ini sudah bersitegang dari tahun 1979 pasca Kedutaan Besar AS beserta para diplomatnya di Teheran disandera oleh mahasiswa. Dari saat itu AS menginginkan adanya pergantian kekuasaan di Iran. AS menuduh Iran telah mengembangkan senjata pemusnah missal untuk mendukung terorisme dan memiliki pemerintahan yang tidak demokratis. Secara garis besar, Iran dianggap AS telah melanggar perjanjian *Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT)* dengan membuat teknologi *Weapons Mass Destruction (WMD)* dengan kriteria *Nuclear, Biological and Chemical weapon (NBC)*. Washington mengelompokkan Iran sebagai salah satu dari *the rogue states* (Iran, Irak, dan Korea Utara). Suatu negara akan dan dapat di kelompokkan sebagai *the rogue states* apabila negara itu membenci AS dan memiliki senjata pemusnah massal, merupakan kekuasaan yang agresif dan melanggar hukum internasional. (Yani 2010, hlm 4)

## **I.6 Kerangka Teori**

### **I.6.1 Kepentingan Nasional**

Kepentingan nasional (*national interest*) suatu negara merupakan unsur-unsur yang membentuk kebutuhan negara paling vital, seperti pertahanan, keamanan, militer, dan kesejahteraan ekonomi (Perwita 2011, hlm. 35). Kepentingan nasional merupakan tujuan fundamental dan faktor penentu akhir yang mengarahkan para pembuat keputusan dari suatu negara dalam merumuskan kebijakan luar negerinya (Perwita 2011, hlm.20).

Para penganut realis menyamakan kepentingan nasional sebagai upaya negara untuk mengejar *power*, dimana *power* adalah segala sesuatu yang dapat mengembangkan dan memelihara kontrol suatu negara terhadap negara lain.

Hubungan kekuasaan atau pengendalian ini dapat melalui teknik pemaksaan dan kerjasama (Perwita 2011,hlm.20).

Dalam hubungan antara power dan kepentingan nasional, Hans J. Morgenthau berpendapat bahwa konsep abstraksi *power* (kekuasaan) dan kepentingan nasional tidak dapat dikuantifikasikan. Menurut Morgenthau, tindakan politik bukanlah bukanlah fenomena yang terbatas dan presisinya dapat diamati dengan jelas. Konsep kepentingan nasional di mata Morgenthau memiliki kesamaannya dalam hal konsep umum dalam konstitusi Amerika Serikat, seperti kesejahteraan umum dan hak-hak asasi manusia, hak perlindungan hukum (Sitepu 2011, hlm.165).

Mengenai pandangan kepentingan nasional, paling tidak para ahli terbagi atas dua, yakni yang berpandangan idealis dan yang berpandangan realis. Mazhab yang berpandangan idealis seperti Theodore A. Coulumbis dan James H. Wolf, kepentingan nasional senantiasa terkait dengan nilai-nilai moral, legalitas, dan criteria ideologis. Sedangkan mazhab yang berpandangan realis seperti Hans J. Morgenthau, Frederick L.Schumann, George F. Kennan dan Henry A. Kissinger berpandangan bahwa strategi diplomasi harus didorong oleh kepentingan nasional (Sitepu 2011, hlm.160).

### **I.6.2 Teori Kebijakan Luar Negeri**

Menurut James N. Rosenau, kebijakan luar negeri adalah upaya suatu negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan memperoleh keuntungan dari lingkungan eksternalnya. Kebijakan luar negeri, menurutnya, ditujukan untuk memelihara dan mempertahankan kelangsungan hidup suatu negara. (Perwita&Yayan 2001,hlm 49)

Kajian kebijakan luar negeri suatu negara, menurut Rosenau, bersifat luas dan kompleks, meliputi kehidupan internal (*internal life*) dan kebutuhan eksternal (*external needs*). Kehidupan internal dan eksternal itu termasuk di dalamnya adalah aspirasi, atribut nasional, kebudayaan, konflik, kapabilitas, institusi, dan aktivitas rutin yang ditujukan untuk mencapai dan memelihara identitas sosial, hukum, dan geografi suatu Negara (Perwita&Yanyan 2001,hlm. 50).

Sementara itu mengenai sumber-sumber politik luar negeri, Rosenau mengkategorikan faktor-faktor/ sumber-sumber politik luar negeri melalui dua kontinum, yakni dengan cara menempatkan sumber-sumber tersebut pada kontinum waktu (*time continue*) dan kontinum agregasi sistematis (*systematic aggregation continue*). Kontinum waktu meliputi sumber-sumber yang bersifat tetap (*sources that tend to change slowly*) dan sumber-sumber yang dapat dipengaruhi oleh fluktuasi jarak pendek (*short-term fluctuations*), dan sumber-sumber yang dapat berubah (*sources that tend to undergo rapid change*) (Perwita&Yanyan 2001, hlm.56).

Rosenau dan kaum liberal sosiologis lainnya menolak pandangan kaum realis mengenai hubungan internasional. Kaum realis melihat hubungan internasional sebagai hubungan antar pemerintah negara-negara berdaulat. Rosenau dan kaum liberal sosiologis lainnya menolak pandangan ini, karena fokusnya terlalu sempit dan hanya satu sisi. Menurut Rosenau, hubungan internasional bukan hanya tentang hubungan negara-negara, tetapi juga tentang hubungan transnasional, yaitu hubungan antara masyarakat, kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi yang berasal dari negara yang berbeda. Rosenau mendefinisikan transnasionalisme sebagai berikut: "Proses di mana hubungan internasional yang dilaksanakan oleh pemerintah telah disertai oleh hubungan-hubungan individu, kelompok-kelompok dan masyarakat swasta yang dapat memiliki konsekuensi-konsekuensi penting bagi berlangsungnya berbagai peristiwa".

Menurut Vandana (1996, hlm. 104) pemerintah suatu negara selalu membuat keputusan resmi dalam kebijakan luar negeri (*foreign policy*), dan umumnya masyarakat meyakini bahwa perdana menteri, presiden, bahkan seorang diktator sekalipun adalah pembuat keputusan (*decision makers*). Namun dalam kenyataannya, pembuatan kebijakan luar negeri tidak bersifat pasti, multi-pengaruh, dan cenderung lamban. Bahkan kepala negara sekalipun, tidak bisa membuat kebijakan luar negeri secara total bebas dan mandiri. Kebijakan luar negeri diambil dibawah berbagai halangan dari faktor-faktor manusia yang beroperasi bagaikan sebuah "kompleksitas yang melelahkan". Belum lagi terdapat halangan yang bersifat birokrasi, dan kemasyarakatan sementara bantuan negara sangat kecil karena di bawah tekanan. Dengan mengutip Volgy dan Schewattz

(1991), Vanda mengemukakan bahwa sistem internasional mempengaruhi negara-negara

Formula kebijakan luar negeri, ungkap Vandana, sebagian diselesaikan di luar negara (*state*) karena berhadapan dengan realitas sistem dunia, sedangkan negara-negara tidak bisa menentukan lebih banyak karena negara berada di bawah tekanan. Menurut Vandana, tidak ada proses kebijakan luar negeri yang bersigat “single”, namun terdiri dari banyak proses. Kebijakan luar negeri ditentukan oleh paling tidak tiga hal, yakni:

- a. tipe sistem politik dalam negeri,
- b. intensitas situasi, dan
- c. isu.

Kebijakan luar negeri adalah merupakan suatu tindakan atau ide yang dirancang oleh pembuat kebijakan dengan tujuan memecah permasalahan atau digunakan untuk melakukan perubahan dalam lingkungan, yaitu di dalam kebijakan, sikap atau tindakan negara atau negara-negara lain. Ada 4 komponen dalam memahami kebijakan luar menurut KJ. Holsti dari umum sampai khusus:

a. Orientasi Kebijakan

Orientasi yang dimaksudkan adalah sikap dan komitmen umum suatu negara terhadap lingkungan eksternal, strategi dasar negara untuk mencapai tujuan dan aspirasi baik domestik maupun eksternal. Orientasi tersebut diantaranya isolasi, non-blok dan pembentukan koalisi. Strategi atau orientasi umum suatu bangsa jarang nampak hanya pada satu keputusan saja, tetapi merupakan hasil dari serangkaian keputusan kumulatif yang dibuatnya dalam rangka menyelaraskan tujuan, nilai dan kepentingan terhadap kondisi dan karakteristik, baik lingkungan domestik atau lingkungan internasional. Ada 4 kondisi yang menentukan pemilihan salah satu dari ketiga strategi (isolasi, non-blok dan koalisi). Pertama, struktur sistem internasional itu sendiri. Kedua, strategi kebijakan luar negeri dapat dikaitkan dengan sifat dari sikap domestik dan kebutuhan sosial serta ekonomi negara. Ketiga, tingkat persepsi pembuat kebijakan terhadap ancaman tetap dari luar pada nilai-nilai dan kepentingan mereka, akan banyak berpengaruh pada orientasi mereka

terhadap lingkungan eksternal. Kemudian Holsti juga menganggap bahwa lokasi geografis suatu negara, karakteristik topografi, dan anugerah kekayaan alam sering bisa dikaitkan dengan pilihan orientasi negara (Holsti 1987, hlm.135-136).

b. Peran Nasional

Menurut KJ. Holsti menyimpulkan bahwa konsepsi peran nasional dan kebijakan luar negeri adalah sebagian besar negara dan semua negara yang memiliki tingkat keterlibatan yang tinggi dalam permasalahan-permasalahan internasional, memandang dirinya sebagai yang melakukan beberapa peran secara simultan dalam beberapa perangkat hubungan internasional tertentu. Semakin sering terlibat dalam permasalahan-permasalahan internasional yang terjadi, semakin banyak konsepsi peran yang akan dimiliki oleh suatu negara.

c. Tujuan Nasional

Tujuan dan tingkah laku politik luar negeri menurut KJ. Holsti adalah dapat berkaitan dengan (Holsti 1987, hlm 135-136): kesan, nilai-nilai, kepercayaan dan personalitas atau kebutuhan politik dari individu yang memiliki tanggung jawab dalam penentuan tujuan, prioritas di antara individu-individu tersebut serta tindakan yang diperlukan untuk mendapatkannya; struktur dan kondisi internasional; kebutuhan domestik; atribut dan tingkah laku nasional; kapabilitas; nilai-nilai sosial umum, pendapat umum dan berbagai macam kepentingan kelompok khusus; kebutuhan; dan tradisi organisasi.

d. Tindakan Nasional

Tindakan menurut KJ. Holsti adalah suatu hal yang dilakukan oleh suatu pemerintahan terhadap pemerintahan lain dalam rangka menjalankan tujuan tertentu, menggunakan beberapa peran atau mencapai dan mempertahankan tujuan-tujuan tertentu.

Selain itu juga ada komponen variable tambahan untuk dapat memahami kebijakan luar negeri sebuah Negara, yaitu:



a. Birokratis

Birokratis, variabel ini menyangkut struktur dan proses pemerintahan serta efeknya terhadap politik luar negeri. Dalam suatu negara pasti terdapat birokrasi yang secara tidak langsung membantu fungsi pemerintahan, sehingga birokrasi ini cukup berperan dalam pengambilan keputusan politik luar negeri. Sebagai contoh adalah di Amerika dibentuk suatu badan mengenai keamanan nasionalnya yang dinamakan National Security Council (NSC). NSC ini berperang memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada pemerintah Amerika Serikat mengenai kondisi maupun persepsi keamanan. bagi Amerika Serikat. Secara tidak langsung, badan ini memberikan kontribusi dalam perumusan kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang menyangkut hal keamanan.

b. Pengambilan Keputusan

Menyadari keterbatasan yang di miliki model startegik/rasional, Richard Snyder dkk mengajukan suatu prosedur perumusan politik luar negeri yang sifatnya lebih kompleks untuk meneliti proses perumusan politik luar negeri. Richard Snyder dkk mengemukakan bahwa berbagai faktor internal dan eksternal mempengaruhi perilaku politik luar negeri suatu negara. Asumsi dasar perspektif ini yaitu bahwa tindakan internasional dapat didefinisikan sebagai sekumpulan keputusan-keputusan yang dibuat oleh unit-unit politik domestic yang diakui, dimana para pemimpin negara (baik individual maupun berkelompok) bertindak sebagai aktor-aktor utama dalam proses pengambilan keputusan tersebut. Perspektif ini memberikan penekanan utamanya pada analisis jaringan birokrasi organisasi yang kompleks dengan prosesur-prosedur kelembagaannya.

### **I.6.3 Konsep keamanan**

Keamanan dapat di artikan sebagai versi ekstrim dari politisasi. Dalam keamanan, aktor yang melakukan tindakan perluasan cakupan keamanan nasional ke dalam berbagai bidang sehingga semua masalah dapat dilihat sebagai keamanan nasional melalui proses politik (Buzan,dkk,1998,hlm. 230). Politisasi

adalah isu yang dilakukan aktor menyebabkan isu yang tadinya bukan merupakan isu keamanan berubah menjadi isu yang mengancam dan membutuhkan agenda nasional untuk mengatasinya. Melalui keamanan, terjadi adanya perubahan isu yang semula hanya isu politik biasa, menjadi sebuah isu yang dapat di asumsi kan penting bahkan sangat penting serta membutuhkan penanganan cepat bahkan tanpa mengikuti peraturan normal dan aturan- aturan pembuatan keputusan lainnya (Taureck 2006,hlm.56). Ini lah esensi dari keamanan.

Menurut David A baldwin keamanan adalah penilaian seseorang, keluarga, negara, dan aktor lainnya. Bagimanapun keamanan tidak hanya berasal dari itu saja melainkan untuk mencari keamanan memerlukan pengorbanan. Maka dari itu sangat penting bertanya seberapa pentingkah keamanan relatif terhadap nilai-nilai lainnya. Ada 3 langkah untuk menjawab pertanyaan tersebut:

a. Pendekatan nilai utama.

Cara untuk menentukan nilai keamanan dengan bertanya hidup akan menjadi apa tanpa keamanan? Jawaban yang paling terkenal dari jawaban ini adalah dari Thomas Hobbes. Dampak dari hidup tanpa keamanan adalah soliter/menyendiri, sengsara, jahat, tidak berkeperi manusiaan dan umur pendek. Keamanan prasyarat untuk menikmati nilai-nilai lain seperti kesejahteraan, kebebasan atau apapun. Dalam pendekatan nilai utama keamanan mengungguli nilai lainnya untuk semua aktor dalam semua keadaan. Baik secara logis dan empiris tidak dapat di pertahankan. Orang pada masa prasejarah mungkin tinggal di gua-gua untuk menjaga keamanan dirinya akan tetapi mereka tidak menetap selamanya di sana. Tiap waktu mereka akan keluar dari gua untuk mencari makanan dan air dengan cara mengorbankan keamanan goa untuk sesuatu yang lebih bernilai. Mereka akan memilih tempat yang kurang aman tetapi di sana banyak makanan dan air yang mereka butuh kan. Sama seperti negara-negara modern saat ini. Mereka tidak akan mengorbankan semua sumber daya yang di miliki hanya sekedar mengejar keamanan bahkan pada saat perang. Mungkin sebagian besar orang tidak menginginkan keamanan mutlak. Mereka ingin keamanan yang maksimal sehingga mereka dapat tantangan, keragu-raguan, bahaya, dan kecemasan.

b. Pendekatan nilai inti.

Pendekatan ini memungkinkan untuk nilai-nilai lainnya masuk dengan menegaskan keamanan adalah termasuk ke dalam nilai-nilai penting juga. Meskipun memperkecil pendekatan logika dan empiris akan kesulitan dalam berhubungan dengan pendekatan nilai utama akan tetapi tidak menghilangkan mereka. Salah satunya yang menjadi pertentangan adalah mengklasifikasikan kebutuhan dari beberapa nilai menjadi nilai inti dan nilai lainnya sebagai nilai bukan inti.

c. Pendekatan nilai marjinal.

Pendekatan nilai marjinal adalah satu-satunya yang menyediakan pengalokasian masalah sumber daya. Pendekatan ini tidak di dasarkan pada pernyataan keamanan bagi semua pihak dalam semua kondisi. Sebaliknya berakar kepada asumsi the law of diminishing marginal utility (hukum penurunan kegunaan marginal) di terapkan pada keamanan dan nilai lainnya. Menegaskan keunggulan keamanan adalah seperti menegaskan keunggulan air, makanan, atau udara. Jumlah minimum yang diperlukan untuk mempertahankan kehidupan tentu berbeda, tetapi hal ini tidak berarti bahwa nilai segelas air adalah sama untuk orang terdampar di padang gurun dan orang tenggelam di danau.

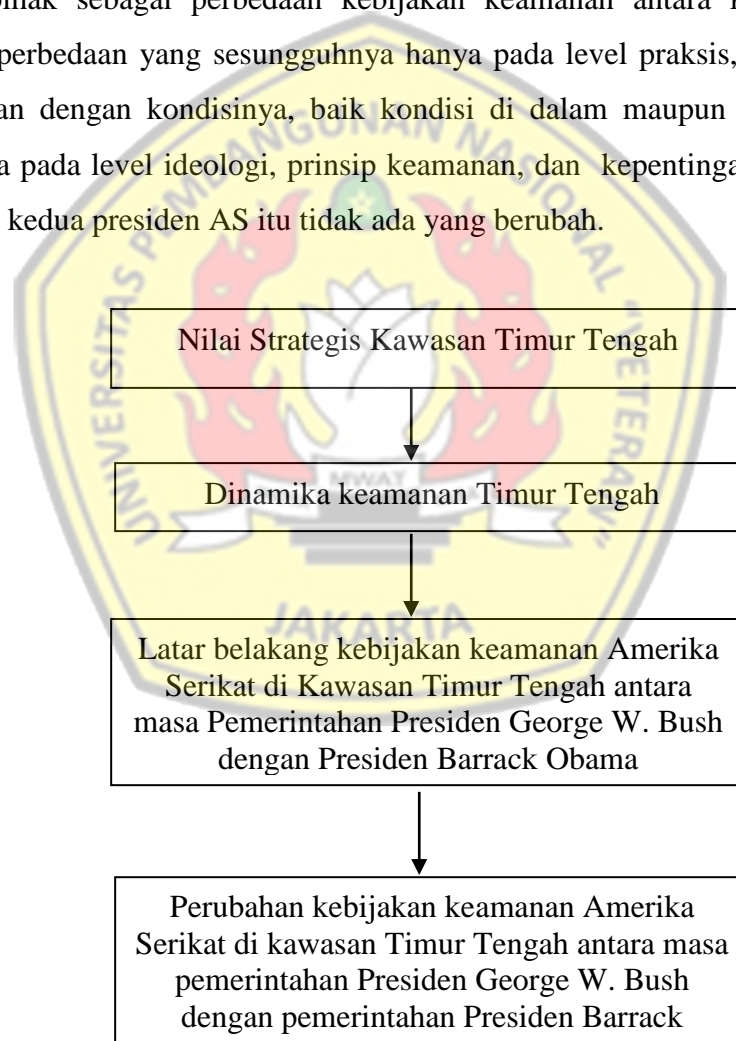
Menurut pendekatan nilai marjinal keamanan hanya salah satu kebijakan yang tujuannya untuk mencari sumber daya yang langka dan tunduk kembali kepada the law of diminishing (hukum penurunan marjinal). Peningkatan keamanan nasional sebuah negara berbeda-beda dengan negara lainnya. Tidak hanya bergantung pada seberapa banyak keamanan yang di butuhkan akan tetapi seberapa kuat keamanan yang di miliki. Para pengambilan kebijakan hanya akan mengalokasikan sumber daya untuk keamanan sesuai kebutuhan (Baldwin 1997, hlm.19-21).

## I.7 Alur Pemikiran

Adapun pemikiran skripsi ini bermula dari posisi kawasan Timur Tengah yang sangat strategis. Nilai strategis Timur Tengah ini bisa dilihat dari geopolitik, ekonomi, politik, hingga keamanan. Berdasarkan dinamika ekonomi, politik, dan

keamanan di Timur Tengah; dan dipicu oleh peristiwa WTC (2001), maka mulai terjadi perubahan kebijakan keamanan AS di Timur Tengah. Presiden George W. Bush adalah pelopor perubahan kebijakan AS tersebut yang cenderung menonjolkan tindakan militer, lebih-lebih dengan dasar untuk memerangi terorisme, atau perang terhadap terror (Tristam 2001,hlm.1)

Di permukaan kemudian tampak terdapat perubahan kebijakan ketika Bush digantikan oleh Barrack Obama. Kesan yang muncul di permukaan, Obama lebih melunak, dan cenderung membereskan ekonomi dalam negeri. Itu adalah cara Obama dalam menangani masalah keamanan Timur Tengah. Itulah yang dilihat banyak pihak sebagai perbedaan kebijakan keamanan antara kedua presiden tersebut, perbedaan yang sesungguhnya hanya pada level praksis, yang memang disesuaikan dengan kondisinya, baik kondisi di dalam maupun di luar negeri. Sementara pada level ideologi, prinsip keamanan, dan kepentingan nasional AS, kebijakan kedua presiden AS itu tidak ada yang berubah.



## **I.8 Asumsi**

Dalam hal ini penulis mengambil sebuah asumsi mengenai perbedaan kebijakan keamanan Amerika Serikat antara Pemerintahan Presiden George W. Bush dengan Pemerintahan Presiden Barrack Obama terhadap pengaruh eksistensi Amerika Serikat di Timur Tengah, penulis berasumsi:

- a. Dalam masa Pemerintahan George W. Bush hubungan antara Amerika Serikat menjadi panas. Hal ini berasal dari peristiwa 9/11 yang menewaskan banyak sekali warga Amerika. Sehingga pada saat itu kebijakan keamanan Amerika Serikat di perketat dan Presiden W. Bush mengeluarkan kebijakan perang terhadap teroris. Presiden W. Bush juga melakukan penyerangan kepada negara-negara yang di anggap menyembunyikan pelaku terorisme. Tentu saja akibat yang timbul kan sangat besar bagi Amerika dan Timur Tengah.
- b. Dalam masa Pemerintahan Presiden Barrack Obama Kebijakan Keamanan Amerika Serikat di tujukan untuk melakukan pemulihan hubungan Amerika Serikat dengan Timur Tengah yang pada masa pemerintahan George W. Bush hubungan Amerika Serikat dengan Timur Tengah menjadi panas akibat dari banyaknya permasalahan-permasalahan yang terjadi. Selain itu juga karena kebijakan Amerika Serikat terlalu menyudutkan dunia muslim pada peristiwa 9 September 2001. Sehingga pada masa pemerintahan presiden Barrack Obama Amerika Serikat sedikit mengurangi intensitas perang di Timur Tengah. Dengan adanya pemulihan hubungan Amerika Serikat dengan Timur tengah maka seluruh kepentingan Amerika Serikat di Timur tengah dapat terus berjalan.

## **I.9 Metode Penelitian**

### **a. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang dilakukan peneliti adalah deskriptif. Artinya penelitian ini berusaha menjelaskan latar belakang perubahan kebijakan pada masa Presiden Bush dengan Obama



b. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penulisan ini adalah sumber data sekunder yang dapat mendukung pencarian jawaban atas pertanyaan penelitian serta secara keilmuan dapat dibuktikan yaitu berupa wawancara pakar, buku-buku, artikel-artikel yang berasal dari berbagai jurnal ilmiah studi Hubungan Internasional, majalah dan surat kabar serta artikel-artikel yang terdapat dalam situs internet.

c. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif didefinisikan Creswell dalam Sugiyono (2013,hlm.14)adalah:

*qualitative research is a means for exploring and understanding the meaning individuals or groups ascribe to a social or human problem. The process of research involves emerging questions and procedures; collecting data in participants' setting; analyzing the data inductively, building from particulars to general themes; and making interpretations of the meaning of data. The final written report has a flexible writing structure*

Penelitian kualitatif berarti adalah cara untuk mengeksplorasi dan memahami arti individual atau kelompok dalam hal masalah sosial. Proses penelitian mencakup sejumlah pertanyaan yang muncul dan prosedur yang berlaku; mengumpulkan data dalam setting partisipan; menganalisis data secara induktif, dari hal khusus ke hal yang bersifat umum; serta membuat interpretasi dari data yang diperoleh. Laporan akhir penelitian memiliki struktur yang fleksibel.

d. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penulisan ini adalah dengan menggunakan studi literatur dan kepustakaan.

e. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang digunakan dalam penulisan ini adalah berdasarkan teori kebijakan luar negeri yang dipadukan dengan kontra-terorisme.

## **I.10 Sistematika Penulisan**

Dalam upaya memberikan pemahaman mengenai isi dari penelitian secara menyeluruh, maka skripsi ini dibagi menjadi 4 bab yang terdiri dari bab dan sub-bab yang saling berkaitan satu sama lain. Bab-bab tersebut antara lain:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Merupakan penjabaran dari pendahuluan yang meliputi penjelasan tentang latar belakang masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, metodologi penulisan, dan asumsi.

### **BAB II NILAI STRATEGIS KAWASAN TIMUR TENGAH**

Bab ini merupakan penjabaran nilai strategis kawasan Timur Tengah, dinamika keamanan Timur Tengah dan kepentingan Amerika di Timur Tengah. kebijakan keamanan pada masa pemerintahan Presiden George Bush, karakteristik kebijakan keamanan pemerintahan Presiden George W. Bush, kebijakan keamanan pada masa pemerintahan Presiden Barack Obama, dan karakteristik kebijakan keamanan pemerintahan Presiden Barack Obama.

### **BAB III LATAR BELAKANG PERUBAHAN KEBIJAKAN KEAMANAN AMERIKA SERIKAT DI KAWASAN TIMUR TENGAH ANTARA MASA PEMERINTAHAN PRESIDEN GEORGE W. BUSH DENGAN PEMERINTAHAN PRESIDEN BARRACK OBAMA**

Bab ini merupakan analisis dan pembahasan, yakni membahas latar belakang perubahan kebijakan keamanan Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah antara masa pemerintahan Presiden George W. Bush dengan pemerintahan Presiden Barack Obama, perbedaan dan persamaan dari kebijakan Presiden George W. Bush dengan Presiden Obama, Faktor penyebab meliputi: factor internal dan eksternal.

### **BAB IV PENUTUP.**

Bab ini merupakan jawaban dari pokok permasalahan penelitian. Dalam bab ini peneliti mencoba menyimpulkan sebuah jawaban yang berasal dari analisis data yang diperoleh penulis.

DAFTAR PUSTAKA  
DAFTAR RIWAYAT HIDUP  
LAMPIRAN

