

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Iran merupakan sebuah negara di regional Timur Tengah dimana semenjak awal revolusinya mengalami banyak problematika yang berasal dari pemerintah internal maupun eksternal. Iran mengalami revolusi di tahun 1979 yang dipimpin oleh Ali Khamenei, sehingga menjadikan negara Iran sebagai Republik Islam dengan mengadaptasi hukum islam di dalamnya (Mustofa, 2023). Di sisi lain, struktur politik domestik Iran cukup unik karena menggabungkan antara unsur republik dan teokrasi dalam satu sistem kenegaraan. Secara formal, Iran memiliki lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif sebagaimana negara modern lainnya. Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan bertanggung jawab menjalankan pemerintahan sehari-hari. Namun, di atas presiden terdapat Pemimpin Tertinggi (Supreme Leader) yang memiliki kewenangan besar dalam sistem politik. Saat ini posisi tersebut dipegang oleh Ali Khamenei yang memiliki otoritas atas militer, kebijakan luar negeri, media negara, serta pengangkatan pejabat penting (Morady, 2025)

Hubungan Iran dengan Amerika Serikat sendiri sangat dinamis, terutama pada masa kepemimpinan Ayatullah Ali Khamenei (1989-1989) semakin memanas dikarenakan sentimen anti-Amerika dan anti-Israel. Kemudian saat pemerintahan Mahmoud Ahmadinejad selama dua periode (2005-2013) hubungan Iran dengan Amerika Serikat mulai memburuk terutama saat Amerika bersama Uni Eropa

memberlakukan sanksi internasional (Moghadam, 2023). Pada akhirnya, di tahun 2013 Ahmadinejad turun dari posisinya sebagai presiden dan digantikan oleh Hasan Rouhani.

Terdapat berbagai upaya lain telah dilakukan oleh Presiden Hasan Rouhani dalam memperbaiki hubungan antara Iran dengan Amerika Serikat, diantaranya seperti melakukan perjanjian damai dengan penandatanganan JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action*) (Alkholid & Taufiq, 2021). Dalam perjanjian tersebut, menjadi tonggak penting bagi pengurangan sanksi internasional yang telah diterima oleh Iran di beberapa tahun terakhir. Perjanjian JCPOA dilakukan oleh Iran bersama dengan Amerika Serikat dan negara-negara lainnya diantaranya seperti Jerman, Inggris, Prancis, Rusia dan China. Hasil dari perjanjian JCPOA yakni keringanan sanksi internasional yang didapatkan oleh Iran dan juga pembongkaran program nuklir Iran (Alkholid & Taufiq, 2021).

Meskipun pada tahun 2018 Amerika Serikat keluar dari JCPOA, Presiden Hasan Rouhani secara langsung menunjuk Menteri Luar Negeri Iran untuk berunding dengan negara-negara penandatangan lain diantaranya seperti Jerman, Rusia, Prancis, Inggris, dan China. Iran menegaskan untuk tetap berkomitmen terhadap perjanjian JCPOA ini, tetapi negara-negara tersebut memberikan jaminan nyata bahwa Iran dapat menikmati manfaat dalam hal ekonomi dari perjanjian tersebut (Irna News, 2019).

Menteri Luar Negeri Iran yakni Mohammad Javad Zarif juga terlibat dalam upayanya untuk memperbaiki hubungan Iran dengan Amerika Serikat. Hal tersebut dibuktikan dalam pertemuan bilateral dengan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat

yaitu John Kerry, di sela sela sidang umum PBB di bulan September 2013. Perwakilan Amerika Serikat John Kerry juga menyambut niat baik dari Mohammad Javad Zarif sebagai perwakilan dari Iran, untuk melakukan komitmen Iran dalam menjaga perdamaian dunia serta keterlibatannya dalam dunia internasional (Karimifard, 2021).

Disaat Presiden Hasan Rouhani mulai menjabat, terjadi beberapa perubahan terkait sikap serta pengambilan keputusan dalam menjalin hubungan dengan Amerika Serikat. Berikut merupakan tabel perbandingan aspek kebijakan yang dilakukan oleh Presiden Ahmadinejad dan Presiden Hasan Rouhani, serta sikapnya terhadap Amerika Serikat selama menjabat menjadi presiden Iran.

Aspek Kebijakan	Ahmadinejad (2005-2013)	Hasan Rouhani (2013-2021)
Pendekatan Diplomasi	Provokatif dan keras terutama pada forum internasional.	Berbasis kerjasama multilateral dan dialog aktif antar forum.
Kebijakan Luar Negeri pada Aspek Ekonomi	Terhambat dikarenakan sanksi internasional, sehingga ekspor minyak menurun tajam. Hal tersebut berdampak pada	Pemulihan ekonomi yang ditandai dengan pencabutan sanksi internasional pasca perjanjian JCPOA.

	tingginya inflasi dalam negeri.	
Program Nuklir	Agresif dan menolak negosiasi dengan Amerika Serikat.	Mendorong perjanjian nuklir JCPOA pada tahun 2015, dengan Amerika Serikat menjadi salah satu mitra utamanya.
Pendekatan Politik	Konservatif dengan sering menunjukkan sikap anti Amerika dan anti Israel.	Moderat dan diplomatis ditunjukkan dengan upaya untuk memperbaiki hubungan dengan Amerika Serikat dan citra Iran di mata dunia internasional.
Citra Internasional	Amerika menganggap Iran merupakan negara terisolasi (tertutup) dan agresif.	Iran lebih rasional dan terbuka terhadap dunia internasional terutama dengan Amerika Serikat.

Hubungan dengan Amerika Serikat	Semakin memburuk akibat sering mengkritik dan menyerang kebijakan Amerika Serikat.	Semakin membaik ditandai dengan terbukanya dialog aktif melalui pendekatan diplomasi dan negosiasi.
---------------------------------	--	---

Table 1.1 Perbandingan gaya kepemimpinan Presiden Ahmadinejad dengan Presiden Hasan Rouhani

Sumber: Data diolah oleh penulis

Dari tabel di atas, menunjukkan perbedaan yang signifikan antara kepemimpinan Presiden Ahmadinejad dengan Presiden Hasan Rouhani, dikarenakan beliau memiliki strategi yang cukup unik ketika memerintah Iran. Beliau menggunakan pendekatan secara moderat, konstruktif, serta diplomatis untuk membawa Iran keluar dari isolasi terhadap dunia internasional (Karimifard, 2021). Hal tersebut membuat Amerika Serikat yang sebelumnya berkonflik dengan Iran dapat mempertimbangkan kembali terkait pemulihan hubungan mereka.

Semenjak Presiden Hasan Rouhani menandatangani perjanjian dan kerjasama dengan Amerika Serikat. Terjadinya perubahan dalam sektor ekonomi, dapat dibuktikan ketika naiknya PDB Iran pada tahun 2016 sejumlah 7,2%, begitu juga dengan penurunan inflasi hingga mencapai 10% (Ranjipour, 2021). Selain itu dalam hal militer, Presiden Hasan Rouhani mengupayakan agar Iran mengurangi anggaran militernya, tetapi setelah keadaan ekonomi Iran dirasa stabil, Presiden Hasan Rouhani akan mempertimbangkan untuk meningkatkan kembali anggaran militer Iran.

Dari penjelasan di atas, berikut terdapat beberapa penelitian sebelumnya yang pernah diteliti, diantaranya yakni penelitian yang telah dilakukan oleh Mustofa (2023) yang berjudul “Kebijakan Luar Negeri Iran Terhadap Amerika Serikat di Bawah Kepemimpinan Hasan Rouhani”. Dalam hal ini, peneliti menyoroti upaya dari Presiden Hasan Rouhani yang berupaya untuk membangun kembali hubungan baik dengan pihak Amerika Serikat terutama pada aspek pertahanan dan keamanan. Penelitian kedua dilakukan oleh Phoenna & Harmiyati (2018) berjudul “Perubahan Kebijakan Luar Negeri Iran di Era Presiden Hasan Rouhani”. Pada penelitian ini penulis membahas terkait perbandingan gaya kepemimpinan yang digunakan oleh kedua mantan Presiden Iran yakni Ahmadinejad dan Hasan Rouhani. Terakhir yakni penelitian “Arah Kebijakan Luar negeri Iran Terhadap Amerika Serikat Dalam Program Nuklir Iran Pada masa Pemerintahan Hasan Rouhani” oleh Saragih (2017) dengan menganalisa terkait arah perubahan kebijakan luar negeri Iran di bidang nuklir. Penulis melakukan analisa yang dalam terkait latar belakang serta sosok dari Presiden Hasan Rouhani itu sendiri, dan juga bagaimana arah dari kebijakan yang telah dibuatnya setelah beliau menjabat sebagai Presiden Iran.

Dari ketiga jurnal literatur yang telah peneliti analisis di atas. Peneliti menemukan celah penelitian pada perubahan kebijakan luar negeri Presiden Hasan Rouhani terhadap Amerika Serikat dibandingkan dengan kepemimpinan presiden sebelumnya. Selain itu, belum adanya pembahasan menggunakan analisis teori *Foreign Policy Decision Making* oleh William D. Coplin, sehingga peneliti memanfaatkan celah tersebut untuk melakukan penelitian ini.

1.2 Rumusan Masalah

Apa faktor penyebab perubahan kebijakan luar negeri Iran terhadap Amerika Serikat pada masa kepemimpinan Presiden Hasan Rouhani tahun 2013-2021?

1.3 Tujuan Penelitian

Pada penelitian ini, penulis menganalisis studi kasus ini dengan tujuan yakni untuk mengetahui faktor penyebab perubahan kebijakan luar negeri Iran terhadap Amerika Serikat pada masa kepemimpinan Presiden Hasan Rouhani tahun 2013-2021.

1.4 Kerangka Teori

Teori *foreign policy decision making* oleh William D. Coplin juga digunakan oleh penulis dalam menganalisis penelitian ini. Berdasarkan buku yang berjudul '*Introduction of International Politics*' menjelaskan bahwa diperlukannya rasionalitas oleh setiap aktor pada setiap pengambilan keputusan kebijakan luar negeri oleh suatu negara. Dalam bukunya, Coplin menjelaskan bahwasanya terdapat tiga unsur faktor yang menjadi pertimbangan pengambil kebijakan dalam mengambil kebijakan luar negeri di suatu negara antara lain sebagai berikut.

1.4.1 Konteks ekonomi dan militer

Untuk mengetahui kebijakan di suatu negara, perlu adanya pertimbangan terkait situasi ekonomi dan militer, serta bagaimana suatu negara tersebut dapat memahami kelemahan mereka ketika menyusun suatu kebijakan politik luar negeri.

Dalam faktor ini negara diharapkan memiliki kemampuan terkait menciptakan keseimbangan untuk menopang politik luar negeri mereka, termasuk pertahanan keamanan serta stabilitas ekonomi (Coplin, 2003). Kondisi ekonomi negara termasuk total tingkat pengangguran serta inflasi di suatu negara merupakan salah satu indikator penting yang mencerminkan kondisi stabilitas perekonomian domestik. Selanjutnya, ketergantungan suatu negara terhadap perdagangan internasional dinilai penting dikarenakan kondisi perekonomian suatu negara dipengaruhi oleh aktivitas ekspor maupun impor barang (Coplin, 2003). Ketergantungan ini di latar belakang oleh beberapa faktor seperti perbedaan sumber daya alam maupun manusia, teknologi, serta kapasitas produksi.

Pada konteks militer diantaranya meliputi kapasitas penggunaan kekuatan militer, ketidakstabilan internal dan kemampuan militer suatu negara. Kapasitas penggunaan kekuatan militer di suatu negara tidak dapat diukur hanya berdasarkan dari jumlah pasukan maupun peralatan tempur yang dimiliki, tetapi dari kemampuan negara tersebut dalam menggunakan kekuatannya secara efektif untuk mencapai politik luar negerinya (Coplin, 2003). Ketika militer terfokus pada penyelesaian keamanan domestik, maka kemampuan negara untuk memproyeksikan kekuatan militernya ke luar negeri pun akan mengalami penurunan.

Peran dari pasukan militer yang dianggap paling penting yakni terletak pada kapasitasnya untuk melakukan pencegahan akan terjadinya kerusuhan politik dalam negeri, yang nantinya akan menimbulkan permasalahan yang lebih kompleks. Pada kenyataannya, salah satu peran militer yang paling utama yaitu terletak pada

kemampuan untuk menekan kekerasan dalam negeri, tetapi dari adanya dominasi militer di suatu negara yang nantinya mengantarkan ancaman bagi negara tersebut. Selain itu, negara dengan ketergantungan tinggi terhadap angkatan bersenjata pada pengendalian dalam negeri, tidak akan mendapatkan dukungan dari warga negaranya (Coplin, 2003).

1.4.2 Konteks politik domestik

Politik domestik dianggap sebagai suatu determinan terkait politik luar negeri di setiap negara. Dalam bukunya, Coplin menyebutnya sebagai *Policy Influencers* yang dapat diartikan sebagai sekelompok pemengaruh kebijakan maupun pengambilan keputusan. Beberapa negara menganggap bahwa seorang pemimpin negara seperti presiden maupun perdana menteri, merupakan sebuah aktor dominan dalam pengambilan suatu kebijakan. Selanjutnya, Coplin telah mengklasifikasikan empat kategori dari *policy influencers* diantaranya seperti *bureaucratic influencer*, *partisan influencer*, *mass influencer*, dan *interest influencer* (Coplin, 2003).

Kelompok birokrasi atau disebut sebagai *bureaucratic influencer* merupakan sekelompok individu atau organisasi yang berada di bawah naungan lembaga eksekutif pemerintahan (Coplin, 2003). Kelompok birokrasi dianggap sebagai salah satu kelompok yang memiliki pengaruh terhadap pengambilan keputusan yang meliputi lembaga pemerintahan, kementerian luar negeri, militer serta pertahanan, kedutaan besar dan perwakilan luar negeri. Selanjutnya, yakni *partisan influencer* atau partai politik. Kelompok ini merupakan suatu aktor politik yang memiliki keterkaitan dengan

kepentingan ideologi, partai politik atau sekelompok pendukung kubu tertentu. Kelompok ini biasanya menyediakan beberapa personel yang dapat berperan dalam proses pengambilan keputusan (Coplin, 2003).

Tipe ketiga yaitu *interest influencer* atau kepentingan yang memengaruhi, *interest influencer* meliputi aktor yang mewakili beberapa kepentingan seperti kepentingan ekonomi bisnis maupun lobi tertentu (Coplin, 2003). Dalam kelompok ini mereka lebih terfokus pada kepentingan khusus seperti kepentingan ekonomi yang terdiri atas pengusaha migas maupun asosiasi industri perdagangan. Tipe terakhir yakni *mass influencer* atau masa yang memengaruhi, dapat berupa opini publik, media siaran maupun cetak, serta kelompok sosial yang dapat menekan pemerintah terkait kebijakan yang akan maupun telah diperlakukan (Coplin, 2003). Contoh dari *mass influencer* ini meliputi media massa, suara dari masyarakat sipil, dan juga survei terkait opini publik.

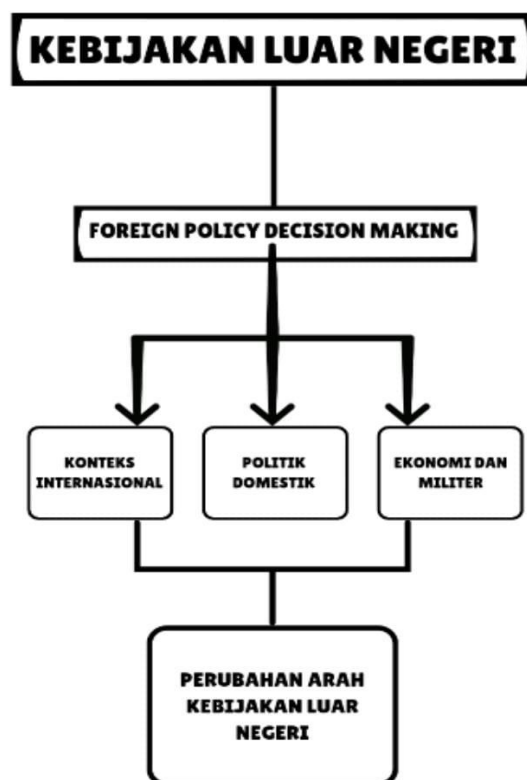
1.4.3 Konteks internasional

Dalam hal ini, konteks internasional Coplin menyebutkan bahwasanya sifat sistem internasional serta hubungan antar negara dengan kondisi dalam sistem tersebut, memiliki peran besar dalam menentukan bagaimana negara tersebut akan berperilaku. Dalam hal ini, terdapat tiga faktor yang memengaruhi diantaranya seperti kondisi geografis, ekonomi, dan politik (Coplin, 2003). Kondisi geografis suatu negara seperti letak batas wilayah, kondisi alam, serta kedekatan dengan negara lain akan memengaruhi orientasi dari politik luar negeri di suatu negara. Negara dengan batas wilayah yang dikelilingi oleh negara konflik, maka negara tersebut akan cenderung

berhati-hati terkait pengambilan kebijakan luar negerinya. Dari letak geografis ini, menjadi pondasi dasar dalam menentukan suatu peluang serta ancaman dalam sistem internasional.

Selanjutnya negara dengan kondisi ekonomi yang kuat akan mudah untuk melakukan ekspansi dan menjalin kerjasama ekonomi dengan negara lain. Negara dengan kekuatan ekonomi yang tinggi dapat ditandai dengan tingginya daya saing ekspor, meningkatnya investasi asing, dan kemampuan suatu negara dalam mengendalikan hutang luar negeri mereka. Kondisi politik internasional suatu negara seperti hubungan antar negara, pola aliansi, serta kebijakan negara adidaya akan memengaruhi pengambilan keputusan suatu negara. Negara akan cenderung melakukan penyesuaian terkait kebijakan supaya tetap relevan di era ketidakpastian dalam sistem internasional ini. Oleh karena itu, kebijakan luar negeri tidak dibuat secara terisolasi, melainkan perlunya pertimbangan yang dilakukan oleh para pengambil keputusan terkait lingkungan pada politik global dimana negara tersebut berada.

1.5 Sintesa Pemikiran



Gambar 1.1 Sintesa pemikiran

1.6 Argumentasi Utama

Pada penelitian perubahan kebijakan luar negeri Iran terhadap Amerika Serikat pada masa kepemimpinan Presiden Hasan Rouhani, menggunakan teori foreign policy decision making oleh William D. Coplin menjelaskan bahwa perubahan kebijakan luar negeri di suatu negara dipengaruhi oleh tiga determinan. Pertama yakni konteks internasional, terdapat faktor-faktor seperti kondisi geografis Iran, keterlibatan Oman sebagai mediator, serta sanksi internasional oleh Amerika Serikat yang nantinya

mendorong Presiden Hasan Rouhani untuk memperbaiki hubungan dengan Amerika Serikat.

Dari konteks internasional tersebut, berpengaruh pada dua determinan lainnya seperti konteks ekonomi militer dan domestik. Faktor ekonomi seperti inflasi dan krisis ekonomi serta ketergantungan Iran dalam sektor minyak dan gas sebagai dampak dari adanya sanksi internasional. Selain itu juga, terdapat dorongan dari politik domestik Iran seperti kelompok birokrasi yaitu Menteri Luar Negeri serta Menteri Perminyakan Iran. Dukungan dari Partai Moderat sebagai partai yang mengusung Presiden Hasan Rouhani. Selain itu juga, terdapat dukungan dari *Iran Chamber of Commerce, Industries, Mines & Agriculture* (ICCIMA) sebagai *pressure group*. Dukungan dari media massa juga ikut andil seperti *framing* dari media Etemad dan juga legitimasi dari masyarakat Iran yang pada akhirnya menghasilkan perjanjian JCPOA di tahun 2015.

Meskipun konteks militer berada di bawah kendali supreme leader, tetapi Presiden Hasan Rouhani tetap memprioritaskan keamanan dan ideologi yang ditetapkan oleh *Supreme Leader*, sehingga kompromi yang dilakukan oleh Presiden Hasan Rouhani dengan Amerika Serikat dapat berjalan sesuai persetujuan dari *supreme leader*. Secara garis besar, perubahan kebijakan luar negeri Iran terhadap Amerika Serikat di bawah Presiden Hasan Rouhani merupakan hasil dari interaksi dinamis antara tekanan internasional, yang berdampak pada kondisi perekonomian serta dominasi dorongan dari kelompok domestik. Seluruh hal tersebut saling memengaruhi satu sama lain sebagaimana yang telah dijelaskan dalam teori *foreign policy decision making* oleh William D. Coplin.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Peneliti menggunakan metode penelitian eksplanatif. Metode eksplanatif merupakan metode penelitian yang fokusnya terletak pada pemahaman persepsi sebab akibat dengan menggunakan realitas alami serta bersumber pada literatur terkait (Pahleviannur et al., 2022). Penelitian ini melakukan analisis secara mendalam terkait perubahan kebijakan luar negeri yang diberlakukan Iran pada masa pemerintahan Presiden Hasan Rouhani terhadap Amerika Serikat, berfokus pada faktor-faktor yang mendorong perubahan arah dari kebijakan yang diberlakukan oleh Presiden Hasan Rouhani pada tahun 2013-2021.

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian dalam analisis ini diantaranya yakni analisis perubahan arah kebijakan luar negeri Iran terhadap Amerika Serikat meliputi cakupan periode penelitian yakni tahun 2013 hingga tahun 2021, dimana tahun tersebut merupakan masa pemerintahan Presiden Hasan Rouhani sedangkan di tahun 2021 menjadi masa terakhir kepemimpinannya serta kebijakan terakhir yang dibuatnya.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Penulis menggunakan pengumpulan data sekunder dengan melakukan analisis terhadap pustaka atau literatur. Kajian literatur merupakan salah satu teknik

pengumpulan data dimana peneliti berfokus mengkaji seluruh sumber literatur sebelumnya sebagai acuan penulis untuk melakukan penelitian lebih lanjut (Pahleviannur et al., 2022). Data-data yang dianalisis bersumber dari buku, jurnal ilmiah, pidato resmi dari Presiden Hasan Rouhani serta aktor-aktor yang terlibat, portal resmi Iran seperti *Ministry of Foreign Affairs of the Islamic Republic of Iran* dan *The Office of the President of the Islamic Republic of Iran*. Selain itu juga, terdapat media yang memiliki reputasi sebagai penyedia informasi yang kredibel diantaranya seperti *Al-Jazeera*, *Iran Primer*, *The Guardian*.

1.7.4 Teknik Analisa Data

Peneliti menggunakan teknik analisa kualitatif, dengan menggunakan *content analysis* dan eksplanatif terkait literatur. Teknik analisis eksplanatif merupakan sebuah teknik analisis dengan berbentuk deskripsi cerita berbentuk narasi dan menjelaskan sebab akibat antar variabel, teknik ini berfokus pada seluruh peristiwa dan struktur keadaan yang telah diceritakan. Sedangkan, analisis isi atau *content analysis* merupakan teknik analisa yang digunakan untuk menganalisis media atau gambar dengan tujuan memperoleh makna di dalamnya (Pahleviannur et al., 2022). Pada analisis ini peneliti juga melakukan perbandingan terkait kebijakan luar negeri oleh presiden Iran sebelum Hasan Rouhani menjabat.

1.7.5 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah penulis dan pembaca dalam mengetahui apa saja pembahasan yang terkandung dalam penelitian ini. Penulis menjabarkan sistematika penulisan secara terperinci dan menyeluruh. Berikut merupakan sistematika penulisan dalam penelitian ini

Bab I, bab ini terdiri atas latar belakang penelitian, tinjauan pustaka, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, sintesa pemikiran, argumen utama, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II, bab ini menjelaskan analisis terkait faktor internasional yang menjadi salah satu faktor pengambilan kebijakan luar negeri.

Bab III, bab ini berisi terkait faktor ekonomi militer serta konteks politik domestik yang memengaruhi pengambilan keputusan Presiden Hasan Rouhani terhadap politik luar negeri Iran.

Bab IV, bab ini berisi kesimpulan secara keseluruhan oleh penulis menekankan pada hasil akhir dan inti dari keseluruhan terkait penelitian yang telah dianalisa oleh penulis mulai dari awal hingga akhir. Sehingga, dapat memudahkan untuk mengambil garis besar dari penelitian tersebut.