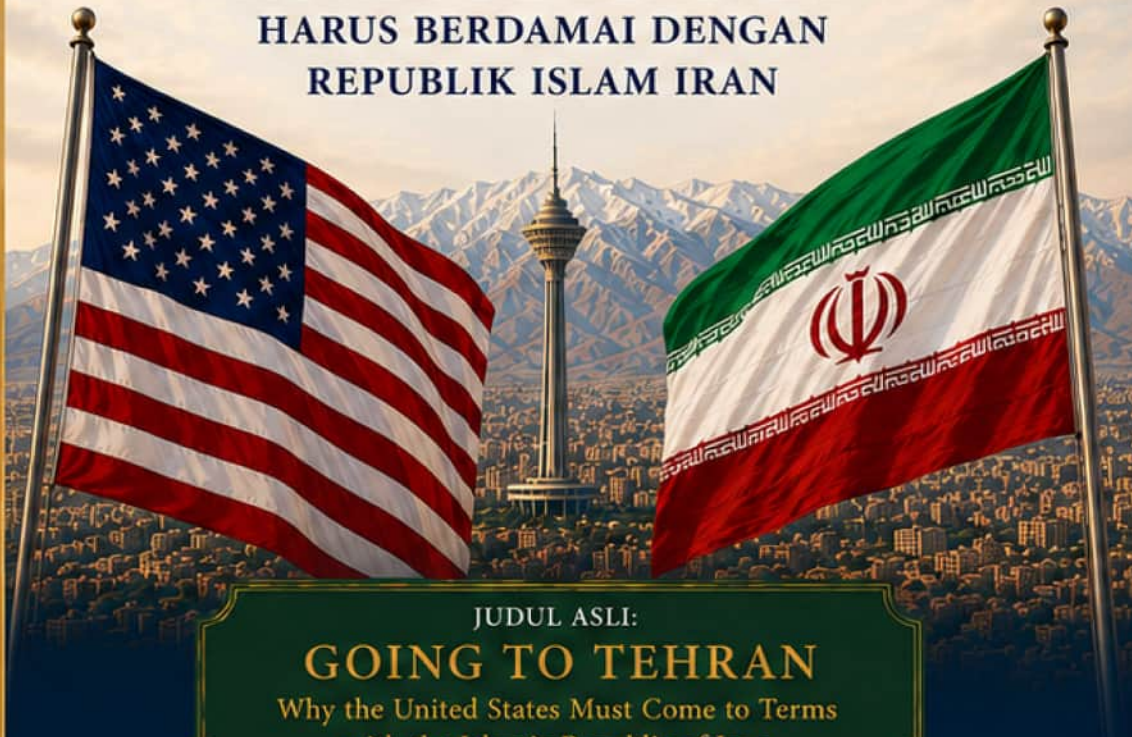
TERJEMAHAN BAHASA INDONESIA

MENUJU TEHERAN

MENGAPA AMERIKA SERIKAT HARUS BERDAMAI DENGAN REPUBLIK ISLAM IRAN

MENGAPA AMERIKA SERIKAT HARUS BERDAMAI DENGAN REPUBLIK ISLAM IRAN



JUDUL ASLI:

GOING TO TEHRAN

Why the United States Must Come to Terms with the Islamic Republic of Iran

Diterjemahkan oleh:

SAYYID ABDULLAH ASSEGAF, S.Sos., M.Hub.Int.

RINTO SETIYAWAN, A.Md.T., S.H., CTP.

MENUJU TEHERAN

Mengapa Amerika Serikat
Harus Berdamai dengan
Republik Islam Iran

Oleh

FLYNT LEVERETT

HILLARY MANN LEVERETT

Diterjemahkan oleh

SAYYID ABDULLAH ASSEGAF,

S.Sos., M.Hub.Int.

RINTO SETIYAWAN,

A.Md.T., S.H., CTP.

Judul asli:

Going to Tehran:
Why the United States Must Come to Terms
with the Islamic Republic of Iran

HAK CIPTA

MENUJU TEHERAN
Mengapa Amerika Serikat
Harus Berdamai dengan
Republik Islam Iran

Copyright © 2013 by Flynt Leverett
And Hillary Mann Leverett

Judul asli:
Going to Tehran:
Why the United States Must Come
to Terms with the Islamic Republic of Iran

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Inggris oleh
Metopolitan Books Henry Holt and Company, New York, 2013

Hak cipta dilindungi undang-undang.
Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
Dalam bentuk apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh
Sayyid Abdullah Assegaf, S.Sos., M.Hub.Int.
Dan **Rinto Setiyawan, A.Md.T., S.H., CTP.**

Cetakan pertama, **Juli 2026**

Diterbitkan oleh:
Penerbit X
Muara Sarana Indah C-17,
Malang, Indonesia

SEBUAH ARGUMENTASI YANG MEMBUKA WAWASAN

Mengapa Amerika Serikat Memerlukan Pendekatan yang secara Fundamental Berbeda terhadap Iran

Hari demi hari, Amerika Serikat tampak semakin mendekati kemungkinan terjadinya konfrontasi dengan Iran. Di tengah situasi tersebut, Iran sering digambarkan sebagai negara yang irasional, tidak memiliki legitimasi, dan hanya dapat dihadapi melalui isolasi, tekanan ekonomi, atau bahkan penggunaan kekuatan militer.

Melalui buku ini, **Flynt Leverett** dan **Hillary Mann Leverett**—dua pakar Timur Tengah yang pernah menjadi analis kebijakan luar negeri bagi pemerintahan Presiden Bill Clinton dan Presiden George W. Bush—menawarkan perspektif yang berbeda. Berdasarkan penelitian mendalam serta pengalaman langsung dalam proses perumusan kebijakan Amerika Serikat, keduanya mengajak pembaca memahami Republik Islam Iran sebagaimana adanya, bukan sebagaimana selama ini dibentuk oleh berbagai stereotip politik.

Penulis menunjukkan bahwa Iran merupakan aktor rasional dalam politik internasional dengan kebijakan luar negeri yang berlandaskan kepentingan geopolitik nasional. Mereka juga berpendapat bahwa berbagai kebijakan isolasi yang ditempuh Amerika Serikat selama lebih dari tiga dekade tidak hanya gagal mengubah perilaku Iran, tetapi justru semakin mengurangi pengaruh strategis Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah.

Dengan analisis yang tajam dan argumentasi yang didukung data historis, buku ini mengemukakan bahwa stabilitas kawasan Timur Tengah tidak mungkin dicapai tanpa keterlibatan Iran sebagai salah satu aktor utama. Karena itu, normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dan Republik Islam Iran dipandang sebagai langkah strategis yang jauh lebih realistis dibandingkan kebijakan konfrontasi yang selama ini ditempuh.

Lebih dari sekadar membahas hubungan bilateral Amerika Serikat dan Iran, buku ini merupakan kajian komprehensif mengenai dinamika politik Timur Tengah, strategi geopolitik negara-negara besar, serta perubahan keseimbangan kekuatan global pada abad ke-21. Sebuah bacaan penting bagi akademisi, mahasiswa, diplomat, pembuat kebijakan, maupun siapa saja yang ingin memahami politik internasional secara lebih mendalam.

TENTANG PENULIS

Flynt Leverett merupakan mantan pejabat Dewan Keamanan Nasional Amerika Serikat (National Security Council) serta mantan analis senior pada Central Intelligence Agency (CIA). Ia juga pernah bertugas sebagai pakar Timur Tengah di Departemen Luar Negeri Amerika Serikat.

Hillary Mann Leverett adalah mantan diplomat Amerika Serikat yang pernah menjabat sebagai Direktur Urusan Iran, Afghanistan, dan Teluk Persia pada Dewan Keamanan Nasional Amerika Serikat. Ia terlibat langsung dalam berbagai proses diplomasi yang berkaitan dengan Iran dan kawasan Timur Tengah.

Edisi Bahasa Indonesia
Diterjemahkan oleh
Sayyid Abdullah Assegaf, S.Sos., M.Hub.Int.
Rinto Setiyawan, A.Md.T., S.H., CTP.

"Sebuah karya penting yang menantang cara pandang konvensional mengenai Iran dan hubungan internasional di Timur Tengah."

"Apabila pada akhirnya kita mengalami kehancuran, maka kebrutalan musuh hanyalah penyebab kedua dari bencana tersebut. Penyebab utamanya adalah bahwa kekuatan sebuah bangsa yang besar diarahkan oleh mata yang terlalu buta untuk melihat seluruh bahaya dari perjuangan yang sedang dihadapi. Dan kebutaan itu bukanlah akibat dari kecelakaan alam ataupun perjalanan sejarah, melainkan lahir dari kebencian dan kesombongan."

— **Reinhold Niebuhr**,
The Irony of American History (1952)

DAFTAR ISI

SEBUAH ARGUMENTASI YANG MEMBUKA WAWASAN 2

TENTANG PENULIS 4

DAFTAR ISI....6

PENDAHULUAN....8

BAGIAN SATU 32

REPUBLIK ISLAM SEBAGAI AKTOR RASIONAL....32

BAB 1 49

NEGARA REVOLUSIONER DI TENGAH DUNIA YANG BERBAHAYA 49

BAB 2 123

RASIONALITAS, REALISME, DAN STRATEGI BESAR IRAN....123

BAB 3 211

BERDIPLOMASI DENGAN AMERIKA 211

BAGIAN DUA....275

REPUBLIK ISLAM SEBAGAI NEGARA YANG SAH ...275

BAB 4 291

AGAMA, REVOLUSI, DAN AKAR LEGITIMASI 291

BAB 5 360

SEORANG PEMIMPIN DAN TIGA PRESIDEN 360

BAB 6 420

PEMILU YANG KONTROVERSIAL.....420
BAGIAN DUA.....489
REPUBLIK ISLAM SEBAGAI TARGET AMERIKA.....489
BAB 7.....499
MITOS DAN PARA PEMBENTUK MITOS 499
BAB 8.....565
IRAN DAN PERALIHAN AMERIKA MENUJU IMPERIALISME 565
BAB 9.....649
JALAN MENUJU TEHERAN.....649

PENDAHULUAN
AKANKAH AMERIKA SERIKAT KEHILANGAN TIMUR TENGAH ... ATAU BERDAMAI DENGAN REPUBLIK ISLAM IRAN?

Lebih dari tiga puluh tahun setelah sebuah gerakan revolusioner yang diinspirasi dan dipimpin oleh Grand Ayatollah Seyed Ruhollah Khomeini berhasil menggulingkan syah terakhir Iran dari Takhta Merak (Peacock Throne) dan mengambil alih kekuasaan, sebagian besar hal yang diyakini bahkan oleh masyarakat Amerika Serikat yang berpendidikan mengenai tatanan politik yang dibangun Khomeini dan para pengikutnya—yakni Republik Islam Iran—sesungguhnya tidaklah tepat. Dalam konteks ini, ketidaktahuan bukanlah sebuah keadaan yang tidak berbahaya, melainkan sumber risiko yang serius. Amerika Serikat sedang menghadapi potensi bencana strategis karena terus mempertahankan sikap yang secara fundamental bermusuhan terhadap Republik Islam Iran.

Sejak masa-masa awal berdirinya Republik Islam Iran, banyak warga Amerika meyakini bahwa negara mereka memiliki sejumlah keluhan dan keberatan yang sah terhadap republik tersebut. Keyakinan ini membentuk suatu cara pandang yang menempatkan beban penyelesaian sepenuhnya pada Teheran, yaitu bahwa Iran harus terlebih dahulu menjawab berbagai keluhan tersebut dan menyesuaikan diri dengan preferensi Amerika Serikat mengenai Timur Tengah dan masa depannya sebelum hubungan kedua negara dapat membaik. Namun, pada

kenyataannya, justru Amerika Serikat yang perlu mencapai suatu bentuk rekonsiliasi politik dengan Republik Islam Iran demi kepentingannya sendiri. Bagi sebagian pihak, pernyataan ini mungkin terdengar terlalu apologetik terhadap Iran pascarevolusi, bahkan dapat dianggap sebagai sikap yang tidak berpihak kepada Amerika Serikat. Akan tetapi, anggapan tersebut tidaklah tepat. Membiarkan berbagai keluhan—baik yang nyata maupun yang dibayangkan—serta ambisi hegemonik menghalangi Amerika Serikat untuk melakukan hal yang secara jelas diperlukan oleh kepentingan nasionalnya justru merupakan sikap yang sesungguhnya bertentangan dengan kepentingan Amerika itu sendiri.

Sejak berakhirnya Perang Dunia II, dan terutama setelah berakhirnya Perang Dingin, status Amerika Serikat sebagai kekuatan dominan di Timur Tengah telah menjadi salah satu pilar utama yang menopang posisi globalnya. Kemampuannya, yang tidak dimiliki oleh kekuatan besar lainnya, untuk memproyeksikan kekuatan militer konvensional ke kawasan Timur Tengah telah memungkinkannya mengambil tanggung jawab atas keamanan fisik jalur distribusi minyak dan gas dari Teluk Persia yang menjadi salah satu fondasi perekonomian dunia. Pada saat yang sama, Amerika Serikat juga menempatkan dirinya sebagai penjamin dan penegak tatanan keamanan regional di Timur Tengah.

Kapabilitas tersebut memberikan pengaruh ekonomi dan politik yang luar biasa besar bagi Amerika Serikat di kawasan tersebut. Lebih jauh lagi, dominasi tersebut turut

memperkuat posisi Amerika di berbagai kawasan strategis lainnya di dunia. Sebagaimana pernah disampaikan oleh seorang diplomat senior Jepang kepada kami, apabila Amerika Serikat tidak menjamin kelancaran distribusi hidrokarbon dari Teluk Persia menuju pasar-pasar Asia, maka negara tersebut berisiko kehilangan para sekutu utamanya di Asia.

Pada periode pasca-Perang Dingin, dominasi Amerika Serikat di Timur Tengah juga memperkuat klaimnya sebagai pemimpin dalam urusan ekonomi internasional. Hal ini berlangsung bahkan ketika negara tersebut terus menghadapi kemunduran daya saing dibandingkan sejumlah pesaing asing dan secara bersamaan mencatatkan diri sebagai salah satu negara dengan tingkat utang terbesar dalam sejarah modern.

Namun demikian, tatanan politik dan keamanan di Timur Tengah yang selama beberapa dekade berusaha dibangun dan dikonsolidasikan oleh Washington kini menunjukkan tanda-tanda kemunduran. Memang benar bahwa Amerika Serikat masih akan mempertahankan, dalam jangka waktu yang dapat diperkirakan, kemampuan uniknya untuk memproyeksikan kekuatan militer ke kawasan tersebut. Tidak ada kekuatan lain yang saat ini mampu menggantikan perannya sebagai penjamin keamanan regional, dan kondisi tersebut kemungkinan akan tetap berlangsung selama beberapa tahun ke depan.

Akan tetapi, kapasitas militer semata menjadi semakin kurang relevan dalam menghadapi tantangan-tantangan strategis yang kini muncul di kawasan Timur Tengah.

Perubahan dinamika politik, sosial, dan keamanan regional menuntut pendekatan yang lebih kompleks dibandingkan sekadar penggunaan kekuatan militer.

Dalam pandangan kami, sejak peristiwa serangan 11 September 2001 (9/11), baik di dalam maupun di luar pemerintahan Amerika Serikat, kami telah berulang kali mengemukakan bahwa posisi strategis Amerika Serikat di Timur Tengah menghadapi risiko yang serius. Risiko tersebut, dalam ukuran yang cukup besar, merupakan konsekuensi dari berbagai kesalahan kebijakan yang dibuat sendiri oleh Amerika Serikat.

Lebih jauh lagi, kesalahan-kesalahan tersebut pada dasarnya bersumber dari akar yang sama, yaitu godaan pasca-Perang Dingin untuk bertindak sebagai sebuah kekuatan imperium di kawasan yang sangat vital ini. Alih-alih menghadapi secara rasional dan efektif dinamika politik serta keamanan Timur Tengah yang kompleks, Amerika Serikat justru berupaya membentuk ulang kawasan tersebut sesuai dengan preferensi dan kepentingannya sendiri, dengan perhatian yang sangat terbatas terhadap realitas sosial, politik, dan historis yang berkembang di Timur Tengah.

Selama dua dekade terakhir, Amerika Serikat tidak lagi merasa cukup hanya dengan mempertahankan superioritas militernya di Timur Tengah, melindungi kepentingan nasionalnya di kawasan tersebut, serta memperkuat legitimasi kepemimpinannya melalui pemberian manfaat politik dan strategis kepada para mitra regionalnya. Sebaliknya, pada masa pemerintahan George H. W. Bush, Bill

Clinton, George W. Bush, hingga Barack Obama, Amerika Serikat berupaya memaksakan berbagai hasil politik yang diinginkannya demi mengonsolidasikan suatu tatanan regional yang berpihak kepada kepentingan Amerika.

Upaya tersebut diwujudkan melalui berbagai kebijakan, antara lain mempertahankan kehadiran pasukan militer di Arab Saudi dan sejumlah negara Arab lainnya setelah berakhirnya Perang Teluk Pertama—sesuatu yang sebelumnya tidak dilakukan secara signifikan selama era Perang Dingin. Amerika Serikat juga menjatuhkan sanksi ekonomi yang sangat berat terhadap rezim Saddam Husayn di Irak, yang mengakibatkan lebih dari satu juta warga Irak meninggal dunia, termasuk sekitar setengah juta anak-anak. Kebijakan tersebut bahkan pernah dibela oleh Duta Besar Amerika Serikat untuk Perserikatan Bangsa-Bangsa saat itu, Madeleine Albright, melalui pernyataannya yang kemudian menjadi kontroversial, "Saya pikir ini merupakan pilihan yang sangat sulit, tetapi kami menilai harga yang harus dibayar itu sepadan."

Setelah peristiwa serangan 11 September 2001 (9/11), Amerika Serikat melanjutkan kebijakan tersebut melalui invasi ke Afghanistan dan Irak, yang kemudian diikuti oleh pendudukan militer dalam jangka waktu panjang. Berdasarkan data resmi Departemen Pertahanan Amerika Serikat sendiri, kedua operasi tersebut telah menyebabkan lebih dari 112.000 warga sipil kehilangan nyawa, sementara berbagai estimasi independen yang kredibel menunjukkan jumlah korban yang jauh lebih besar.

Di samping itu, Washington secara konsisten menuntut agar seluruh negara di kawasan Timur Tengah tidak hanya menerima keberadaan Israel, tetapi juga bersedia menerima hampir seluruh definisi mengenai kebutuhan keamanan maupun klaim teritorial yang diajukan oleh pemerintah Israel. Agenda politik semacam ini mendorong berbagai rezim yang berorientasi kepada Barat untuk mengambil posisi yang bertentangan dengan nilai-nilai, kepentingan, dan aspirasi politik yang paling mendasar dari masyarakatnya sendiri.

Pada praktiknya, Amerika Serikat memaksa negara-negara mitranya untuk bersikap lunak terhadap Israel, namun bersikap keras terhadap berbagai kelompok Islamis di dalam negeri mereka. Dalam perspektif jangka panjang, posisi demikian merupakan strategi yang sulit dipertahankan dan pada akhirnya tidak berkelanjutan.

Perubahan orientasi kebijakan Amerika Serikat menuju pendekatan yang bersifat imperialis di Timur Tengah terbukti bukan saja bersifat utopis, tetapi juga membawa dampak yang sangat merugikan bagi posisi dan kepentingan Amerika sendiri, baik di kawasan maupun dalam tatanan internasional. Secara khusus, pendekatan tersebut mengabaikan pelajaran mendasar yang telah lama dipahami oleh para teoritikus keseimbangan kekuatan (*balance of power*), kalangan realis dalam studi politik luar negeri, maupun para sejarawan hubungan internasional, yaitu bahwa hegemoni mungkin tampak ideal secara teoritis, tetapi dalam praktiknya hampir mustahil diwujudkan.

Bahkan negara sekuat Amerika Serikat setelah berakhirnya Perang Dingin pun tidak mampu mencapainya.

Ironisnya, upaya mengejar hegemoni justru membuat Amerika Serikat menjadi lebih lemah. Memang, godaan untuk membangun imperium bukanlah sesuatu yang baru dalam sejarah. Berbagai kekuatan besar sebelumnya juga pernah terjerumus ke dalam kondisi yang oleh sejarawan Paul Kennedy disebut sebagai *imperial overstretch*, yakni keadaan ketika ambisi ekspansi melampaui kemampuan nyata suatu negara untuk menopangnya. Namun demikian, upaya Amerika Serikat membentuk ulang Timur Tengah dapat dikatakan telah menciptakan rekor baru dalam sejarah modern sebagai salah satu contoh paling nyata mengenai besarnya pengaruh politik, kekayaan ekonomi, serta sumber daya strategis yang terbuang dalam waktu yang relatif singkat oleh sebuah negara adidaya.

Sebagai bagian dari orientasi kebijakan yang bercorak imperialis tersebut, Amerika Serikat secara sistematis membangun citra negatif terhadap setiap aktor yang dipandang berpotensi menantang dominasinya di Timur Tengah. Menurut pandangan kami, konsekuensi strategis yang paling penting dari praktik tersebut adalah penolakan Amerika Serikat yang terus-menerus untuk menerima dan berdamai dengan tatanan politik Iran pascarevolusi.

Selain berupaya mengisolasi Republik Islam Iran secara diplomatik, memberikan tekanan ekonomi, serta mendorong runtuhnya sistem politik negara tersebut, Washington juga berusaha mengeluarkan Iran dari arus utama dinamika politik kawasan. Pendekatan ini terlihat jelas pada awal era

pasca-Perang Dingin ketika posisi Amerika Serikat tampak berada pada puncak dominasinya. Pada masa pemerintahan George H. W. Bush, Amerika Serikat menyelenggarakan Konferensi Madrid pada Oktober 1991.

Meskipun secara resmi konferensi tersebut diselenggarakan untuk menghidupkan kembali apa yang dikenal sebagai proses perdamaian Timur Tengah, pada hakikatnya forum tersebut dimaksudkan untuk meyakinkan negara-negara Arab agar menerima suatu tatanan politik dan keamanan regional yang baru, sangat bercorak militeristik, dan dipimpin oleh Amerika Serikat, sebagai imbalan atas janji-janji yang bersifat umum mengenai kepemimpinan Amerika dalam proses perdamaian Arab-Israel.

Pemerintahan George H. W. Bush secara sengaja mengecualikan Iran dari Konferensi Madrid. Dari sudut pandang Washington, Republik Islam Iran tidak memiliki tempat dalam tatanan regional baru yang sedang dibangun. Kebijakan pengecualian tersebut kemudian menjadi pola dasar diplomasi Amerika Serikat di Timur Tengah sepanjang era pasca-Perang Dingin. Setiap pemerintahan berikutnya memanfaatkan proses perdamaian Arab-Israel sebagai instrumen untuk semakin meminggirkan posisi Republik Islam Iran.

Berbagai pemerintahan Amerika Serikat selanjutnya mengembangkan tiga tuduhan utama untuk membenarkan sikap permusuhan mereka terhadap Republik Islam Iran, yaitu dugaan bahwa Iran berupaya mengembangkan senjata pemusnah massal, dukungannya terhadap berbagai kelompok yang oleh Washington dikategorikan sebagai

organisasi teroris, serta pelanggaran hak asasi manusia. Menariknya, ketiga alasan tersebut merupakan narasi yang sama yang sebelumnya digunakan Amerika Serikat untuk membenarkan kebijakan perubahan rezim (*regime change*) di Irak.

Namun demikian, Republik Islam Iran bukan saja mampu bertahan menghadapi berbagai tekanan tersebut, melainkan setelah berakhirnya Perang Dingin justru tampil sebagai pemimpin de facto bagi berbagai kekuatan yang menentang ambisi Amerika Serikat untuk membangun dominasi regional bersama Israel di Timur Tengah.

Dengan demikian, Amerika Serikat dan Iran berkembang menjadi dua aktor utama yang saling berhadapan dalam perebutan pengaruh strategis di Timur Tengah. Persaingan tersebut menyerupai sebuah Perang Dingin baru (*new Cold War*), di mana kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran semakin menjauh dari pendekatan diplomasi yang serius dan didasarkan pada pertimbangan strategis. Sebaliknya, kebijakan tersebut semakin mengarah kepada berbagai bentuk tekanan koersif yang, meskipun dikemas melalui istilah-istilah seperti *containment* (pembendungan), *nuclear prevention* (pencegahan nuklir), maupun *regime change* (perubahan rezim), pada akhirnya bermuara pada kemungkinan penggunaan kekuatan militer atau perang.

Selama bertahun-tahun, Washington memang beberapa kali melakukan komunikasi diplomatik dengan Teheran mengenai berbagai isu. Akan tetapi, berbagai upaya tersebut selalu terhambat oleh karakter dasar kebijakan

Amerika Serikat terhadap Iran yang tetap bernuansa negatif, khususnya harapan yang terus dipelihara bahwa ketidakpuasan masyarakat Iran pada akhirnya akan menjatuhkan Republik Islam dan mengubah negara tersebut menjadi sebuah demokrasi sekuler bergaya Barat. Tidak satu pun Presiden Amerika Serikat—termasuk Barack Obama—yang benar-benar menempuh jalan rekonsiliasi dengan Republik Islam Iran melalui pengakuan terhadap legitimasi sistem politiknya serta kesediaan untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan strategis utama Iran.

Sebaliknya, Amerika Serikat justru terjebak dalam suatu pendekatan strategis yang tidak koheren, yang kemudian diformalkan dengan sebutan *dual track strategy* (strategi jalur ganda). Melalui pendekatan ini, Washington sesekali menawarkan perundingan mengenai berbagai persoalan, tetapi dengan syarat-syarat yang hampir mustahil diterima oleh Teheran. Pada saat yang sama, Amerika Serikat secara simultan terus meningkatkan berbagai bentuk tekanan melalui sanksi unilateral maupun multilateral, disertai berbagai instrumen hukuman lainnya. Meskipun pendekatan tersebut secara konsisten gagal menghasilkan kemajuan yang berarti, pemerintahan Barack Obama tetap mempertahankannya dengan tingkat keyakinan yang sama kuatnya seperti pemerintahan-pemerintahan sebelumnya. Bahkan, pemerintahan Obama meningkatkan intensitas kebijakan tersebut dengan menjadikan pencegahan militer terhadap kemungkinan Iran memperoleh kemampuan nuklir (*militarized prevention of Iranian nuclearization*) serta upaya aktif untuk membatasi dan mengurangi pengaruh strategis

Iran (*assertive rollback of Iranian influence*) sebagai inti dari strategi nasionalnya. Terlebih lagi, sejak penyelenggaraan pemilihan presiden Republik Islam Iran pada Juni 2009, pemerintahan Obama secara bertahap bergerak menuju dukungan resmi terhadap kebijakan *regime change* (perubahan rezim) sebagai tujuan eksplisit kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Pendekatan ini mengingatkan pada kebijakan Presiden Bill Clinton terhadap Irak pada akhir dekade 1990-an, yang pada akhirnya membuka jalan bagi invasi militer Amerika Serikat ke negara tersebut pada tahun 2003. Dalam proses tersebut, Obama beserta tim kebijakan luar negerinya mempersempit ruang diplomasi hingga negosiasi yang tersisa hanya berkisar pada usulan-usulan teknis yang sangat terbatas mengenai pembatasan aspek-aspek tertentu dari program nuklir sipil Iran. Pada saat yang sama, Washington tetap menuntut agar Teheran menghentikan seluruh upayanya untuk menguasai siklus bahan bakar nuklir (*nuclear fuel cycle*), yang justru merupakan inti dari keseluruhan program nuklir Iran. Bahkan apabila perundingan nuklir berhasil menghasilkan suatu kesepakatan yang terbatas, tidak terdapat indikasi bahwa Washington berniat menggunakan kesepakatan tersebut sebagai dasar untuk membangun kembali hubungan strategis dengan Iran. Sebaliknya, sebagaimana diungkapkan oleh seorang pejabat tinggi Amerika Serikat, tujuan utama proses tersebut hanyalah untuk "membeli waktu" (*buying time*) dan terus menunda penyelesaian persoalan sambil menunggu Republik Islam Iran mengalami keruntuhan

dengan sendirinya. Menurut pandangan kami, strategi semacam ini hanya akan mengarah pada kegagalan strategis.

Tekad Amerika Serikat untuk terus mempertahankan Iran dalam posisi yang subordinat justru telah berkembang menjadi ancaman terbesar terhadap kelancaran dan keamanan pasokan minyak serta gas alam dari kawasan Teluk Persia. Kondisi ini sekaligus mempertanyakan klaim Amerika Serikat sebagai penjamin keamanan energi global. Lebih jauh lagi, dengan terus menolak membangun hubungan yang konstruktif dengan Republik Islam Iran, Washington telah melemahkan kemampuannya sendiri dalam mencapai berbagai tujuan strategis, baik di kawasan Timur Tengah maupun di tingkat global. Sikap tersebut juga secara bertahap mengikis posisi Amerika Serikat sebagai pemimpin dalam tata hubungan internasional. Selama dua dekade sejak penyelenggaraan Konferensi Madrid, ketika Amerika Serikat justru mengalami berbagai kemunduran strategis, Republik Islam Iran berkembang menjadi salah satu aktor utama dalam hampir seluruh persoalan politik dan keamanan terpenting di Timur Tengah. Peran tersebut mencakup konflik Arab-Israel, masa depan Afghanistan dan Irak, isu proliferasi senjata nuklir, hingga upaya menghadapi kelompok-kelompok ekstremis jihadis.

Dengan demikian, Iran pada hakikatnya telah menjadi negara yang paling menentukan di kawasan paling strategis di dunia. Pada kondisi saat ini, Amerika Serikat hampir tidak mungkin mencapai tujuan-tujuan prioritasnya di Timur Tengah tanpa keterlibatan Republik Islam Iran. Berbeda dengan harapan optimistis sejumlah analis Amerika maupun

pemerintahan Obama, perkembangan politik di Timur Tengah sejak munculnya gelombang *Arab Awakening* pada akhir tahun 2010 justru menjadikan posisi Republik Islam Iran semakin penting dalam menentukan arah masa depan kawasan tersebut. Di Suriah, misalnya, keterlibatan Iran sebagai mediator merupakan salah satu prasyarat utama bagi tercapainya penyelesaian politik melalui perundingan terhadap konflik yang terus berkembang menjadi perang saudara dengan tingkat kekerasan yang semakin tinggi. Akan tetapi, alih-alih membangun dialog dengan Teheran, pemerintahan Obama memilih bertaruh pada kemungkinan tergulingnya pemerintahan Presiden Bashar al-Assad melalui kelompok-kelompok bersenjata yang semakin didominasi oleh faksi-faksi jihadis yang didukung Arab Saudi maupun unsur-unsur lain yang memiliki karakteristik serupa dengan Al-Qa'ida.

Dengan menolak menjadikan Republik Islam Iran sebagai mitra strategis, Washington pada saat yang sama juga merusak kemampuannya sendiri untuk membangun hubungan dengan berbagai kekuatan Islam politik (*political Islamism*) yang memiliki pengaruh nyata di Timur Tengah. Dalam membahas Islam politik, sangat penting untuk membedakan antara organisasi seperti Al-Qa'ida, yang hampir sepenuhnya mendefinisikan dirinya melalui penggunaan kekerasan, dengan berbagai gerakan seperti HAMAS, Hizbullah, maupun Ikhwanul Muslimin di Mesir. Kelompok-kelompok yang disebut terakhir memiliki agenda politik yang jelas dan komprehensif, sementara penggunaan perlawanan bersenjata dilakukan secara instrumental

sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan politik tersebut, bukan sebagai tujuan itu sendiri. Kategori kedua ini mencakup sebagian dari kekuatan sosial paling autentik di kawasan Timur Tengah. Agenda politik mereka pada umumnya menekankan pentingnya tata kelola pemerintahan yang lebih baik (*good governance*), kemandirian kebijakan luar negeri, serta memiliki rekam jejak yang menunjukkan pelayanan nyata terhadap konstituen mereka. Sejak munculnya *Arab Awakening*, berbagai gerakan tersebut berkembang menjadi aktor politik yang paling berpengaruh di sejumlah negara yang selama ini dipandang Amerika Serikat sebagai bagian dari lingkup pengaruh strategisnya di kawasan. Beberapa organisasi terpenting, seperti HAMAS dan Hizbullah, telah lama menjalin hubungan yang erat dengan Teheran. Sementara itu, organisasi lain seperti Ikhwanul Muslimin di Mesir mulai membangun hubungan kerja sama yang semakin intensif dengan Republik Islam Iran. Sebaliknya, keengganan Amerika Serikat untuk menjalin hubungan dengan sebagian besar gerakan tersebut hanya akan semakin mempercepat penurunan pengaruhnya di Timur Tengah. Alih-alih mengakui kelemahan mendasar dari pendekatan tersebut, Washington justru mempertahankan logika yang sulit dipertanggungjawabkan, yakni keyakinan bahwa faktor-faktor politik yang mendorong menguatnya gerakan-gerakan Islam politik di berbagai negara Arab pada akhirnya akan menghasilkan transformasi Republik Islam Iran menjadi sebuah negara liberal-sekuler bergaya Barat.

Pada saat ini, Amerika Serikat berada di ambang kehilangan posisi strategisnya di Timur Tengah, suatu perkembangan yang berpotensi membawa konsekuensi serius terhadap kedudukannya sebagai kekuatan global. Menurut pandangan kami, satu-satunya jalan untuk mencegah hasil tersebut adalah melalui proses rekonsiliasi (*rapprochement*) dengan Republik Islam Iran. Pada tahun 1969, Presiden Amerika Serikat yang baru dilantik, Richard Nixon, memahami bahwa satu-satunya cara untuk menyelamatkan posisi strategis Amerika di Asia sekaligus memulihkan kepemimpinan globalnya adalah dengan mengakhiri kebijakan selama dua puluh tahun yang berupaya membendung, mendemonisasi, dan melemahkan Republik Rakyat Tiongkok. Sebagai gantinya, Nixon memilih membangun hubungan yang konstruktif dengan Beijing. Empat dekade kemudian, Barack Obama sempat mengejutkan kalangan elite kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada masa kampanye pemilihan presiden pertamanya ketika ia mengisyaratkan pemahaman yang serupa mengenai pentingnya memperbaiki hubungan dengan Republik Islam Iran. Namun demikian, sejak awal masa kepresidenannya, dorongan tersebut secara perlahan mengalami kegagalan. Penolakan yang telah mengakar dalam politik domestik Amerika Serikat terhadap Republik Islam Iran, ketidakmampuan Obama sendiri memahami strategi keamanan nasional Iran, serta kesalahan besar pemerintahannya dalam membaca dinamika politik domestik Iran—terutama setelah pemilihan presiden tahun 2009—secara bersama-sama menggagalkan peluang bagi

lahirnya kebijakan keterlibatan yang sungguh-sungguh. Ironisnya, dibandingkan seluruh pendahulunya, justru Barack Obama menjadi presiden yang paling merusak makna konsep *engagement* (keterlibatan diplomatik). Ia mengklaim telah mengulurkan tangan kepada Teheran namun ditolak, padahal pada kenyataannya pemerintahan Obama tidak pernah benar-benar berusaha membangun hubungan tersebut secara serius.

Mencapai suatu bentuk rekonsiliasi dengan Republik Islam Iran berarti bersedia berhadapan dengan Iran sebagaimana adanya, bukan sebagaimana yang diharapkan atau diinginkan oleh sebagian pihak. Bagi masyarakat Amerika Serikat, memandang secara objektif sebuah negara seperti Republik Islam Iran bukanlah perkara yang mudah, mengingat sistem politik negara tersebut dibangun di atas konsep-konsep pemerintahan Islam yang secara mendasar berbeda dengan paradigma liberal Barat. Beberapa dekade yang lalu, ilmuwan politik terkemuka Louis Hartz mengemukakan bahwa tradisi liberal Amerika mengandung apa yang ia sebut sebagai "*deep and unwritten tyrannical compulsion*" (dorongan tiranik yang mendalam dan tidak tertulis), yaitu suatu bentuk "*colossal liberal absolutism*" (absolutisme liberal yang sangat kuat) yang, menurutnya, "menghambat kemampuan untuk bertindak secara kreatif dalam hubungan luar negeri karena cenderung menyamakan sesuatu yang berbeda (*the alien*) dengan sesuatu yang tidak dapat dipahami (*the unintelligible*)." Dalam beberapa tahun terakhir, kecenderungan tersebut tampak semakin jelas dalam cara Amerika Serikat memandang kawasan Timur

Tengah, dan tidak ada negara yang lebih mencerminkan fenomena tersebut selain Republik Islam Iran.

Akibatnya, perdebatan publik maupun kebijakan di Amerika Serikat mengenai Iran didominasi oleh pandangan-pandangan yang tidak didasarkan pada pemahaman yang memadai, serta sering kali dipengaruhi oleh kepentingan politik tertentu. Seiring waktu, pandangan-pandangan tersebut berkembang menjadi suatu mitologi politik yang sangat kuat mengenai Republik Islam Iran, mencakup kebijakan luar negerinya, dinamika politik domestiknya, maupun bagaimana seharusnya Amerika Serikat memperlakukan negara tersebut.

Menurut penulis, mitologi tersebut dibangun atas tiga asumsi utama.

- **Pertama, mitos irasionalitas (*the irrationality myth*).** Republik Islam Iran dipandang sebagai suatu sistem politik yang belum matang, digerakkan semata-mata oleh ideologi, dan tidak mampu merumuskan kebijakan luar negerinya berdasarkan pertimbangan rasional mengenai kepentingan nasional yang bersifat material.
- **Kedua, mitos ketidakabsahan (*the illegitimacy myth*).** Republik Islam Iran dipersepsikan sebagai suatu tatanan politik yang tidak memiliki legitimasi, sangat rapuh, dan setiap saat berada dalam ancaman keruntuhan dari dalam.
- **Ketiga, mitos isolasi (*the isolation myth*).** Amerika Serikat diyakini mampu mengisolasi Republik Islam Iran, baik pada tingkat regional maupun

internasional, melalui kombinasi tekanan diplomatik, sanksi ekonomi, dan langkah-langkah militer, sehingga pada akhirnya mempercepat runtuhnya sistem politik negara tersebut.

Pada tahun 1962, Presiden John F. Kennedy pernah mengingatkan bahwa:

"Musuh terbesar kebenaran sering kali bukanlah kebohongan—yang disengaja, direkayasa, dan tidak jujur—melainkan mitos, yang terus bertahan, meyakinkan, namun tidak realistis. Terlalu sering kita berpegang teguh pada klise-klise warisan para pendahulu kita. Kita memaksa setiap fakta untuk menyesuaikan diri dengan seperangkat penafsiran yang telah dibentuk sebelumnya. Kita menikmati kenyamanan memiliki pendapat tanpa harus menanggung ketidaknyamanan berpikir."

Lebih dari setengah abad setelah pernyataan tersebut disampaikan, menurut penulis, pesan Kennedy secara tepat menggambarkan dampak merusak dari mitologi Amerika mengenai Iran. Berbagai mitos tersebut tidak hanya menyebabkan strategi Amerika Serikat terhadap Iran terus mengalami disfungsi, tetapi juga menjadikan gagasan untuk membangun hubungan diplomatik dengan Teheran tampak sebagai sesuatu yang naif, baik dari sudut pandang politik, moral, maupun strategi.

Yang lebih mengkhawatirkan, mitologi tersebut secara perlahan membentuk iklim politik di Amerika Serikat yang semakin kondusif bagi kemungkinan terjadinya perang terhadap Iran. Situasi ini memiliki kemiripan dengan kondisi pada akhir dekade 1990-an hingga awal tahun 2000-an, ketika

opini publik Amerika dipersiapkan untuk menerima perang terhadap Irak melalui berbagai narasi yang kemudian terbukti keliru, antara lain mengenai dugaan kepemilikan senjata pemusnah massal oleh Saddam Husayn, keterkaitannya dengan jaringan Al-Qa'ida, serta gambaran yang terlalu optimistis mengenai masa depan politik Irak setelah kejatuhan rezim Saddam.

Mitologi mengenai Iran yang berkembang di Amerika Serikat jarang sekali memperoleh tantangan yang berarti dalam wacana arus utama. Hal tersebut disebabkan karena untuk mempertanyakannya, seseorang harus bersedia mengkritisi bukan hanya peran Amerika Serikat di Timur Tengah, tetapi juga berbagai asumsi dasar yang telah mengakar dalam budaya politik Amerika sendiri.

Banyak kalangan intelektual maupun jurnalis di Amerika Serikat telah menginternalisasi apa yang oleh Louis Hartz disebut sebagai "*liberal absolutism*" (absolutisme liberal). Cara pandang tersebut mendorong mereka untuk melihat pihak-pihak asing yang menentang hegemoni Amerika bukan sebagai aktor rasional yang memiliki kepentingan nasional yang sah, melainkan sebagai pihak yang irasional dan tidak memiliki legitimasi.

Kecenderungan tersebut juga diperkuat oleh pertimbangan kepentingan pribadi. Dalam dunia analisis kebijakan maupun jurnalisme, mengadopsi perspektif hegemonik terhadap aktor yang sedang dipersepsikan sebagai ancaman utama pada suatu masa sering kali mampu meningkatkan reputasi profesional seseorang secara signifikan. Sebaliknya, mereka yang menolak mengikuti arus

dominan tersebut justru berisiko mengalami kemunduran karier.

Sebelum Revolusi Tiongkok, bahkan hingga sekitar dua puluh tahun setelahnya, media massa bersama sebagian besar pakar Amerika mengenai Asia membangun citra para pemimpin komunis Tiongkok sebagai ideolog fanatik yang sama sekali tidak mungkin diajak mencapai kompromi. Demikian pula menjelang invasi Amerika Serikat ke Irak pada tahun 2003, para analis kebijakan dan jurnalis secara bersama-sama menggambarkan rezim Saddam Husayn sebagai ancaman yang luar biasa besar, membesar-besarkan isu kepemilikan senjata pemusnah massal (*weapons of mass destruction*/*WMD*) serta dugaan keterkaitannya dengan jaringan terorisme, sembari mengecilkan berbagai konsekuensi negatif yang mungkin timbul akibat penggulingan rezim tersebut melalui intervensi militer Amerika Serikat.

Dalam kedua kasus tersebut, mereka yang mengikuti arus pemikiran dominan—seperti Joseph dan Stewart Alsop dalam isu Tiongkok maupun Ken Pollack dalam isu Irak—memperoleh berbagai keuntungan profesional. Sebaliknya, mereka yang mengemukakan pandangan berbeda justru dimarginalkan, bahkan dalam beberapa kasus mengalami tekanan politik sebagaimana dialami oleh kelompok yang dikenal sebagai *China Hands*.

Ketika Republik Islam Iran mulai menantang ambisi hegemonik Amerika Serikat di Timur Tengah, para pakar dari berbagai lembaga pemikir (*think tanks*) maupun universitas turut memberikan legitimasi akademik terhadap

mitologi yang berkembang mengenai Iran. Kontribusi mereka pada akhirnya menjadikan berbagai asumsi tersebut diterima sebagai *conventional wisdom* atau kebenaran yang dianggap telah mapan di kalangan elite politik Amerika.

Salah satu contoh yang dianggap penulis cukup menggambarkan kondisi tersebut adalah kenyataan bahwa karya paling komprehensif mengenai hubungan Amerika Serikat dan Iran pascarevolusi justru ditulis oleh seorang sejarawan yang sehari-hari bekerja di Komando Pusat Militer Amerika Serikat (U.S. Central Command/CENTCOM), serta merupakan putra dari mantan Panglima CENTCOM. Buku tersebut membingkai hubungan Washington dan Teheran sebagai sebuah "*twilight war*" (perang senyap), namun hampir tidak menggunakan sumber-sumber primer dari Iran selain kesaksian para pembelot dan warga diaspora. Akibatnya, Republik Islam Iran digambarkan sebagai pihak yang secara konsisten memprovokasi konflik, sementara Amerika Serikat diposisikan sebagai pihak yang pada dasarnya berada di sisi yang benar.

Media-media Barat secara rutin menerima, mengembangkan, dan memperkuat narasi mengenai irasionalitas maupun ketidakabsahan Republik Islam Iran. Salah satu contoh yang paling ekstrem terjadi pada tahun 2006 ketika Amir Taheri, seorang jurnalis Iran yang tinggal di luar negeri dan dikenal dekat dengan kalangan neokonservatif Amerika Serikat—sering tampil di Fox News serta menulis di *National Review*, *New York Post*, dan *The Wall Street Journal*—menerbitkan sebuah artikel di surat kabar Kanada *National Post*. Dalam artikel tersebut ia mengklaim

bahwa parlemen Iran telah mengesahkan undang-undang yang mewajibkan warga Yahudi mengenakan potongan kain berwarna kuning yang disematkan pada pakaian mereka.

Sebelum menerbitkan artikel tersebut, *National Post* bahkan meminta verifikasi kepada Simon Wiesenthal Center yang kemudian menyatakan bahwa informasi tersebut dapat dipercaya. Akan tetapi, tuduhan tersebut sepenuhnya merupakan rekayasa dan tidak pernah terjadi. Dalam salah satu contoh yang relatif jarang mengenai akuntabilitas jurnalistik dalam pemberitaan tentang Iran, *National Post* akhirnya menarik kembali artikel tersebut serta menyampaikan permintaan maaf secara terbuka kepada publik.

Menurut penulis, kasus tersebut bukanlah pertama kalinya Amir Taheri mengemukakan informasi yang tidak benar mengenai Republik Islam Iran maupun para pejabatnya. Ketika juru bicaranya dimintai penjelasan mengenai kecenderungan Taheri menyampaikan informasi palsu, ia bahkan menyatakan bahwa akurasi merupakan "kemewahan" apabila berbicara mengenai Iran. Menurutnya, "Yang paling penting bukanlah apakah informasi itu akurat, melainkan berpihak kepada apa yang benar. Yang salah adalah berpihak kepada para teroris."

Bagi penulis, setelah kegagalan yang terjadi dalam Perang Irak, akurasi informasi mengenai Iran justru sama sekali bukan sesuatu yang dapat dianggap sebagai kemewahan. Meskipun demikian, bukan hanya media-media neokonservatif seperti *National Post* maupun *The Wall Street Journal* yang membiarkan mitologi mengenai Iran

memengaruhi pemberitaan mereka. Sebagaimana akan dibahas lebih lanjut dalam buku ini, media-media arus utama seperti *The New York Times* dan *The Washington Post* juga menunjukkan kecenderungan yang serupa.

Mengingat besarnya kepentingan strategis yang dipertaruhkan di kawasan Timur Tengah, buku ini ditulis sebagai ajakan kepada masyarakat Amerika Serikat maupun masyarakat internasional untuk meninjau kembali berbagai asumsi yang selama ini mereka yakini mengenai Republik Islam Iran.

Menurut kami, pemahaman yang mendalam mengenai strategi internasional Republik Islam Iran beserta dinamika politik domestiknya merupakan prasyarat penting untuk memahami posisi negara tersebut secara lebih objektif. Oleh karena itu, buku ini berupaya menyajikan suatu penjelasan yang empatik, namun tetap objektif, mengenai bagaimana Republik Islam Iran memandang dirinya sendiri, memahami posisinya dalam sistem internasional, melindungi kepentingan nasionalnya, serta membangun legitimasi politik di hadapan rakyat Iran.

Selain itu, kami juga berupaya membongkar berbagai mitologi yang selama ini mengelilingi Iran, dengan menunjukkan sejauh mana narasi-narasi tersebut memiliki daya persuasi sekaligus mengungkap berbagai kelemahan logis yang dikandungnya. Buku ini juga mengidentifikasi sejumlah individu, organisasi, maupun jaringan informal yang berperan dalam mempertahankan dominasi narasi tersebut di ruang publik Amerika Serikat.

Pada akhirnya, kami menawarkan suatu pendekatan alternatif yang menurut kami lebih konstruktif bagi hubungan Amerika Serikat dengan Republik Islam Iran maupun bagi kebijakan Amerika di kawasan Timur Tengah secara keseluruhan. Sebab, berbagai pilihan selain rekonsiliasi (*rapprochement*)—baik berupa pembendungan yang dimiliterisasi (*militarized containment*), perubahan rezim melalui tekanan (*coercive regime change*), maupun perang terbuka—akan menimbulkan kerugian yang terlalu besar, baik bagi kepentingan nasional Amerika Serikat maupun bagi masyarakat Timur Tengah, sehingga tidak layak dipertimbangkan secara serius, baik dari sudut pandang strategi maupun moral.

BAGIAN SATU
REPUBLIK ISLAM SEBAGAI AKTOR RASIONAL

PROLOG

Selama lebih dari tiga dekade sejak terjadinya Revolusi Iran, para analis Barat secara konsisten menggambarkan Republik Islam Iran sebagai suatu sistem politik yang belum matang, digerakkan terutama oleh ideologi, serta tidak mampu merumuskan kebijakan luar negerinya berdasarkan pertimbangan rasional mengenai kepentingan nasional.

Dari perspektif Barat—terutama Amerika Serikat—Republik Islam Iran dianggap telah menunjukkan karakter fanatiknya sejak masa-masa awal revolusi. Pandangan tersebut pertama kali mengemuka melalui Krisis Penyanderaan Kedutaan Besar Amerika Serikat di Teheran pada tahun 1979–1981. Tidak lama kemudian, persepsi serupa kembali menguat ketika Iran mengerahkan ribuan remaja sebagai pasukan dalam serangan yang oleh berbagai pengamat Barat disebut sebagai *human wave attacks* (serangan gelombang manusia) terhadap pasukan Irak selama Perang Iran-Irak pada dekade 1980-an.

Menurut narasi yang berkembang di Barat, taktik tersebut didorong oleh apa yang disebut sebagai "kultus kesyahidan" (*cult of martyrdom*) dalam tradisi Syiah, yang dianggap menanamkan sikap mengabaikan besarnya korban jiwa demi tercapainya tujuan ideologis. Cara pandang yang sama kemudian digunakan untuk menjelaskan dugaan kedekatan Republik Islam Iran dengan praktik bom bunuh diri (*suicide terrorism*).

Lebih jauh lagi, sebagian analis Barat berpendapat bahwa apabila Republik Islam Iran berhasil memiliki senjata nuklir, negara tersebut tidak akan dapat dicegah (*undeterrable*) melalui mekanisme *deterrence* (penangkalan) sebagaimana lazim diterapkan dalam teori hubungan internasional. Asumsi tersebut didasarkan pada anggapan bahwa para pemimpin Iran tidak melakukan kalkulasi rasional mengenai biaya dan manfaat (*rational cost-benefit calculation*) sebagaimana yang menjadi dasar pemikiran strategis negara-negara Barat.

Tuduhan mengenai sifat "irasional" pemerintah Republik Islam Iran hampir selalu diikuti oleh berbagai klaim lain, antara lain bahwa Iran berambisi mengekspor revolusi Islam ke seluruh kawasan Timur Tengah melalui penggunaan kekuatan, memiliki tekad yang tidak dapat digoyahkan untuk menghancurkan Israel, serta sangat bergantung pada sentimen anti-Amerika sebagai sumber utama legitimasi politik domestiknya sehingga tidak mungkin bersedia memperbaiki hubungan dengan Amerika Serikat.

Citra Republik Islam Iran sebagai representasi utama negara yang bersikap radikal dan irasional sering kali dibangun melalui berbagai analogi dengan rezim-rezim paling represif dalam sejarah abad ke-20. Sejumlah tokoh, termasuk mantan Perdana Menteri Inggris Tony Blair, mantan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Amerika Serikat Newt Gingrich, serta berbagai pejabat Israel, baik yang masih menjabat maupun yang telah pensiun—termasuk Perdana

Menteri Benjamin Netanyahu—kerap menyamakan Republik Islam Iran dengan Jerman Nazi.

Mereka berpendapat bahwa "ini adalah tahun 1938 dan Iran adalah Jerman," serta menyatakan bahwa "apa yang sedang dilakukan Iran saat ini tidak jauh berbeda dengan apa yang dilakukan Adolf Hitler terhadap bangsa Yahudi sekitar enam puluh lima tahun yang lalu." Melalui analogi semacam ini, Iran diposisikan sebagai ancaman eksistensial yang harus dihadapi sebagaimana dunia pernah menghadapi Jerman Nazi.

Walter Russell Mead, seorang sejarawan terkemuka dalam bidang kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang semestinya tidak mudah menggunakan analogi yang berlebihan, bahkan menyatakan bahwa masih layak diperdebatkan apakah Iran hanya merupakan rezim otoriter seperti pemerintahan Francisco Franco di Spanyol—yang apabila dibiarkan akan sekadar melakukan penindasan terhadap kelompok homoseksual dan menyiksa para pembangkang di dalam negeri—atau justru merupakan rezim yang dipimpin oleh para pemimpin dengan ambisi megalomania yang akan menafsirkan setiap bentuk kesabaran Barat sebagai tanda kelemahan. Dalam analoginya, apabila dunia "membiarkan mereka memperoleh Cekoslowakia, maka mereka akan segera bergerak menuju Polandia."

Pandangan serupa juga dikemukakan oleh Bret Stephens dari *The Wall Street Journal*, yang membandingkan Republik Islam Iran dengan Jepang pada dekade 1930-an hingga Perang Dunia II, yaitu sebuah masyarakat non-Barat

yang menurutnya terobsesi pada kematian sebagai bentuk pengorbanan (*martyrdom*) dan memiliki ambisi global.

Sementara itu, Karim Sadjadpour dari Carnegie Endowment for International Peace memilih Uni Soviet sebagai titik pembanding. Menurutnya, Republik Islam Iran merupakan rezim yang korup, tidak efisien, dan otoriter, dengan ideologi yang telah kehilangan daya hidup. Ia berpendapat bahwa para pemimpin Iran, sebagaimana para penguasa Moskow pada masa Uni Soviet, memperoleh legitimasi politik domestik melalui sikap konfrontatif terhadap Amerika Serikat.

Lebih ekstrem lagi adalah retorika yang bernuansa stereotip rasial mengenai apa yang sering disebut sebagai "*mad mullahs*" (para mullah gila), yang digambarkan sedang "tertawa kecil di balik janggut mereka" sambil secara diam-diam mengembangkan senjata nuklir. Dalam narasi tersebut, para ulama Iran—atau Presiden Mahmoud Ahmadinejad yang dikenal memiliki pandangan mesianistik—dikatakan akan menggunakan senjata nuklir untuk menyerang Israel, Amerika Serikat, dan berbagai pihak yang dianggap sebagai musuh Islam.

Bernard Lewis bersama sejumlah pemikir neokonservatif bahkan berpendapat bahwa Ahmadinejad maupun para ulama Iran bersedia melancarkan serangan nuklir tersebut meskipun tindakan itu akan menghancurkan Iran sendiri. Dengan kata lain, Republik Islam Iran digambarkan sebagai "negara bunuh diri" (*suicide nation*) pertama dalam sejarah.

Menurut pandangan mereka, tindakan tersebut dilakukan untuk mempercepat kemunculan kembali Imam Mahdi atau Imam Kedua Belas dalam keyakinan Syiah, sehingga membuka jalan bagi penghakiman terakhir Tuhan terhadap umat manusia dan menghadirkan suatu "akhir sejarah" yang bahkan melampaui konsep yang pernah dikemukakan Francis Fukuyama.

Pada tahun 2006, Bernard Lewis bahkan secara khusus menunjuk tanggal 22 Agustus—yang pada tahun tersebut bertepatan dengan tanggal 27 Rajab dalam kalender Hijriah, yaitu malam *Laylat al-Mab'ats* ketika Nabi Muhammad SAW menerima penugasan sebagai rasul—sebagai waktu yang menurutnya mungkin dipilih Iran untuk melakukan uji coba atau peledakan senjata nuklir pertamanya.

Presiden Mahmoud Ahmadinejad sendiri kemudian menanggapi berbagai tuduhan tersebut dengan nada satir. Ia mengatakan bahwa banyak orang Amerika tampaknya membayangkan seluruh rakyat Iran "duduk di padang pasir menghadap Makkah sambil menunggu saat untuk mati."

Diplomat senior Amerika Serikat Chas Freeman mengemukakan suatu pengamatan yang menarik mengenai kecenderungan tersebut. Menurutnya, ketika suatu pemerintah, kebijakan, atau keadaan di negara lain begitu saja dilabeli sebagai "irasional", sesungguhnya yang terjadi adalah pengakuan bahwa pihak yang memberikan label tersebut tidak memahami motivasi, penyebab, maupun logika perhitungan yang mendasari tindakan negara tersebut. Akibatnya, mereka tidak memiliki gagasan lain selain penggunaan kekuatan militer dan bahkan tidak

memiliki keinginan untuk memahami cara-cara lain dalam berhubungan dengannya.

Apabila para elite politik dan pembuat kebijakan di Amerika Serikat benar-benar bersedia melakukan upaya tersebut, mereka akan menemukan bahwa Republik Islam Iran justru memperlihatkan tingkat rasionalitas yang tinggi dalam menjalankan kebijakan luar negerinya.

Pemerintah Iran, misalnya, tidak memulai perang suci yang didorong oleh ideologi terhadap Irak pada dekade 1980-an. Sebaliknya, Iran berjuang mempertahankan wilayah dan rakyatnya dari invasi militer Irak yang brutal, yang pada saat itu memperoleh dukungan langsung dari banyak negara tetangga Iran maupun berbagai kekuatan Barat, termasuk Amerika Serikat.

Selama perang tersebut, Iran berulang kali menjadi sasaran serangan senjata kimia. Meskipun demikian, Grand Ayatollah Seyed Ruhollah Khomeini sebagai pendiri Republik Islam Iran bersama para pemimpin lainnya memilih untuk tidak mengubah persediaan bahan kimia yang dimiliki Iran menjadi senjata yang dapat digunakan sebagai pembalasan. Padahal, langkah tersebut secara militer memungkinkan Iran memberikan respons yang sebanding terhadap Irak.

Demikian pula dalam persoalan nuklir. Selama bertahun-tahun, otoritas politik dan keagamaan tertinggi Republik Islam Iran secara konsisten menolak kepemilikan maupun penggunaan senjata nuklir. Penolakan tersebut didasarkan bukan hanya pada pertimbangan strategis, tetapi juga pada keyakinan bahwa penggunaan senjata nuklir

bertentangan dengan prinsip-prinsip moral dalam ajaran Islam.

Dukungan Iran terhadap terorisme juga merupakan salah satu tema utama dalam narasi Barat mengenai Republik Islam. Akan tetapi, penelitian paling komprehensif berbasis data mengenai aksi bom bunuh diri menunjukkan bahwa tidak pernah ada pelaku bom bunuh diri yang berasal dari Iran.

Adapun dukungan Iran terhadap berbagai kelompok bersenjata seperti Hizbullah, HAMAS, maupun milisi Syiah di Irak—yang oleh Amerika Serikat dikategorikan sebagai organisasi teroris atau ancaman terhadap pasukan Amerika—selalu diberikan dalam konteks wilayah-wilayah di mana Amerika Serikat, Israel, atau negara-negara Sunni yang menjadi sekutu Washington berupaya mengganggu kepentingan strategis Iran.

Selama bertahun-tahun setelah serangan 11 September 2001, sejumlah tokoh neokonservatif bahkan mengklaim bahwa Osama bin Laden hidup dengan nyaman di Iran. Klaim tersebut kemudian diperkuat melalui sebuah film dokumenter pada tahun 2010 yang dipromosikan secara luas oleh Fox News. Tuduhan tersebut juga diadopsi oleh sejumlah jurnalis yang lebih moderat, termasuk George Stephanopoulos dari ABC News, yang dalam sebuah wawancara secara langsung meminta Presiden Ahmadinejad menjelaskan apakah Iran benar-benar melindungi Osama bin Laden.

Ahmadinejad menjawab dengan nada sindiran, "Saya justru mendengar bahwa ia berada di Washington, D.C."

Terlepas dari absurditas tuduhan tersebut, berbagai pernyataan publik para pemimpin Al-Qa'ida serta dokumen yang disita pasukan khusus Amerika Serikat dari kompleks persembunyian Osama bin Laden di Abbottabad, Pakistan, pada Mei 2011 menunjukkan bahwa hubungan antara Al-Qa'ida dan Republik Islam Iran justru diwarnai permusuhan yang mendalam.

Apabila dunia Barat menilai berbagai fakta tersebut secara lebih objektif, mereka juga akan menemukan bahwa Iran tidak secara agresif mengekspor revolusinya ke negara-negara lain.

Memang benar bahwa segera setelah runtuhnya rezim Syah, konsep *sudur-e enqelab* atau "ekspor revolusi" pernah dinyatakan oleh Ayatollah Khomeini sebagai salah satu prinsip kebijakan luar negeri Iran. Akan tetapi, makna konsep tersebut sejak awal menjadi bahan perdebatan.

Apakah Republik Islam Iran harus secara aktif mereplikasi revolusinya di berbagai negara lain dengan mengabaikan prinsip kedaulatan negara dan larangan melakukan intervensi terhadap urusan dalam negeri negara lain? Ataukah Iran seharusnya lebih memusatkan perhatian pada pembangunan sistem pemerintahannya sendiri sehingga dapat menjadi teladan (*exemplar*) yang menginspirasi negara-negara lain?

Dalam satu dekade antara kemenangan Revolusi Islam hingga wafatnya Ayatollah Khomeini, beliau memang pernah menyampaikan pernyataan-pernyataan yang dapat ditafsirkan mendukung kedua pendekatan tersebut. Namun demikian, Konstitusi Republik Islam Iran yang disusun

setelah revolusi tidak pernah menggunakan istilah "ekspor revolusi". Sebaliknya, konstitusi tersebut secara tegas menyatakan bahwa Republik Islam Iran harus "secara sungguh-sungguh menghindari segala bentuk intervensi agresif terhadap urusan dalam negeri bangsa-bangsa lain."

Lebih jauh lagi, seluruh tokoh utama generasi pertama kepemimpinan Iran setelah wafatnya Ayatollah Khomeini—termasuk Ayatollah Seyed Ali Khamenei sebagai Pemimpin Tertinggi serta Ali Akbar Hashemi Rafsanjani sebagai presiden pertama setelah masa Khomeini—secara jelas menganut pendekatan keteladanan (*exemplarist approach*).

Pada awal masa kepemimpinannya sebagai Pemimpin Tertinggi, Ayatollah Khamenei menyatakan bahwa "Revolusi Islam Iran telah terjadi dan pada saat yang sama telah tersebar ke seluruh dunia. Revolusi itu telah diekspor satu kali, dan sampai di situlah kisahnya berakhir."

Menurut penulis, selama lebih dari dua dekade kepemimpinannya, prinsip tersebut tetap menjadi salah satu landasan yang konsisten dalam kebijakan luar negeri Republik Islam Iran.

Demikian pula, Republik Islam Iran pada hakikatnya tidak memiliki tujuan untuk menghancurkan Israel. Salah satu narasi yang paling luas beredar mengenai Presiden Mahmoud Ahmadinejad adalah tuduhan bahwa ia pernah mengancam akan memusnahkan negara tersebut. Klaim ini telah begitu mengakar dalam wacana arus utama di Barat sehingga seolah-olah diterima sebagai suatu fakta yang tidak lagi dipertanyakan. Padahal, menurut penulis, tuduhan

tersebut tidak benar—bahkan kemudian diakui demikian oleh Menteri Intelijen Israel sendiri.

Kesalahpahaman tersebut berawal dari terjemahan yang keliru atas pidato Ahmadinejad pada Oktober 2005, tidak lama setelah ia menjabat sebagai Presiden Iran. Terjemahan yang keliru itu kemudian memperoleh penyebaran luas melalui berbagai media internasional, termasuk artikel-artikel yang dinilai tidak bertanggung jawab secara jurnalistik di *The New York Times* dan sejumlah media Barat lainnya.

Dalam berbagai pemberitaan tersebut, Ahmadinejad digambarkan mengatakan bahwa Israel harus "dihapus dari peta" (*wiped off the map*), sebuah ungkapan yang membangkitkan asosiasi dengan kebijakan genosida ala Nazi terhadap negara Yahudi beserta penduduknya.

Namun demikian, apabila ditelaah berdasarkan teks asli dalam bahasa Persia (Farsi), Ahmadinejad sebenarnya sedang mengutip pernyataan Ayatollah Khomeini yang berbunyi:

"*Een rezhim-e ishghalgar-e Qods bayad az safheh-ye ruzgar mahv shavad.*"

Secara harfiah, kalimat tersebut berarti:

"*Rezim yang menduduki Yerusalem ini harus lenyap dari lembaran zaman.*"

Bagi mereka yang menyamakan anti-Zionisme dengan antisemitisme, perbedaan tersebut mungkin dianggap tidak berarti. Akan tetapi, menurut penulis, kalimat tersebut sama sekali tidak mengandung ancaman untuk menghancurkan

Israel, baik dalam kutipan tersebut maupun dalam keseluruhan isi pidato Ahmadinejad.

Bahkan pada bagian berikutnya dari pidato itu, Ahmadinejad membandingkan kemungkinan berakhirnya "rezim" di Israel dengan runtuhnya sistem Uni Soviet, yakni sebagai akibat dari kelemahan internal dan dinamika sejarah, bukan karena agresi militer dari pihak luar.

Menurut penulis, tujuan strategis Teheran sesungguhnya adalah membendung apa yang sejak masa Ayatollah Khomeini dipandang sebagai ambisi Israel untuk melemahkan serta menempatkan negara-negara Muslim di kawasan dalam posisi subordinat.

Para pembuat kebijakan di Iran melihat hubungan mereka dengan Israel dalam perspektif jangka panjang. Mereka meyakini bahwa sistem politik yang menyerupai apartheid tidak akan mampu bertahan dalam konteks perkembangan politik abad ke-21. Oleh karena itu, mereka memperkirakan bahwa struktur politik Israel pada akhirnya akan berubah atau runtuh akibat dinamika internalnya sendiri, bukan melalui penghancuran fisik terhadap negara tersebut maupun pemusnahan penduduk Yahudi yang tinggal di dalamnya.

Bagi masyarakat Israel maupun para pendukungnya, skenario semacam itu tentu dapat dipandang mengkhawatirkan. Namun demikian, hal tersebut berbeda secara mendasar dengan tuduhan bahwa Iran berniat melenyapkan negara Yahudi beserta seluruh penduduk Yahudinya.

Dalam beberapa tahun terakhir, Ahmadinejad kembali menuai kritik dari dunia Barat setelah menyebut Israel sebagai "penghinaan terhadap kemanusiaan" (*an insult to humanity*). Akan tetapi, menurut penulis, ungkapan tersebut bukanlah seruan untuk melakukan kekerasan. Frasa itu diambil hampir secara harfiah dari berbagai resolusi dan pernyataan badan-badan Perserikatan Bangsa-Bangsa sejak dekade 1960-an yang mengecam sistem apartheid di Afrika Selatan. Dengan demikian, ungkapan tersebut merupakan bentuk kecaman moral terhadap suatu sistem politik, bukan ancaman terhadap keberadaan fisik suatu negara ataupun rakyatnya.

Dalam menafsirkan berbagai pernyataan mengenai Israel yang disampaikan oleh Ahmadinejad, Ayatollah Seyed Ali Khamenei, maupun pejabat Iran lainnya, masyarakat Barat perlu mempertimbangkan bagaimana persoalan tersebut dipandang dari sudut pandang Teheran. Bagi Republik Islam Iran, Israel pada praktiknya telah lama berada dalam keadaan permusuhan yang menyerupai perang.

Para pejabat Israel secara terbuka dan berulang kali mengancam akan menggunakan kekuatan militer terhadap Iran. Selain itu, pemerintah Iran meyakini bahwa Israel berada di balik berbagai operasi rahasia yang ditujukan kepada negaranya, termasuk pembunuhan terhadap para ilmuwan nuklir Iran serta berbagai aksi pengeboman mematikan yang dikategorikan sebagai tindakan terorisme.

Penulis juga mengingatkan bahwa sebelum Presiden Mesir Anwar Sadat dipuji oleh Amerika Serikat dan Israel

sebagai "tokoh perdamaian", ia pernah menyampaikan berbagai pernyataan yang bukan hanya anti-Zionis, tetapi juga jauh lebih bernuansa antisemit dibandingkan apa pun yang pernah diucapkan Ahmadinejad maupun pejabat Iran lainnya. Bahkan, Sadat pernah memimpin perang yang mengakibatkan ribuan warga Israel kehilangan nyawa.

Demikian pula, sebelum Presiden Otoritas Palestina Mahmoud Abbas diterima oleh Israel dan Amerika Serikat sebagai "mitra perdamaian", ia pernah menerbitkan sebuah buku mengenai "hubungan rahasia antara Nazisme dan Zionisme", yang di dalamnya ia menyebut Holocaust sebagai "fantasi Zionis" dan "kebohongan besar bahwa enam juta orang Yahudi terbunuh."

Namun setelah Israel dan Organisasi Pembebasan Palestina (*Palestine Liberation Organization/PLO*) menandatangani Kesepakatan Oslo (*Oslo Accords*) pada tahun 1993, Abbas menyatakan bahwa pandangan tersebut ditulis ketika Palestina masih berada dalam kondisi perang dengan Israel. Menurutnya, apabila buku itu ditulis dalam situasi politik saat ini, ia tidak akan lagi mengemukakan pernyataan-pernyataan tersebut.

Fakta sejarah juga menunjukkan bahwa Republik Islam Iran tidak pernah bersikap memusuhi Amerika Serikat secara mutlak dan tidak dapat diubah.

Selama lebih dari dua dekade terakhir, Teheran berulang kali bekerja sama dengan Washington dalam berbagai isu ketika pemerintah Amerika Serikat meminta bantuan tersebut. Di samping itu, Iran juga beberapa kali

berupaya membuka peluang bagi perbaikan hubungan bilateral antara kedua negara.

Menurut penulis, justru Amerika Serikat yang berulang kali mengakhiri berbagai bentuk kerja sama tersebut serta menolak berbagai inisiatif diplomatik yang diajukan Iran. Sikap demikian semakin memperkuat keyakinan para pemimpin Republik Islam Iran bahwa Washington pada dasarnya tidak akan pernah bersedia menerima keberadaan Republik Islam sebagai suatu sistem politik yang sah.

Republik Islam Iran hingga saat ini tetap merumuskan kebijakan luar negerinya dengan merujuk pada berbagai prinsip yang berakar pada nilai-nilai keagamaan dan semangat Revolusi Islam. Akan tetapi, selama bertahun-tahun strategi diplomasi maupun strategi keamanan nasional Iran pada dasarnya telah disusun berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang bersifat pragmatis dan tidak semata-mata didorong oleh ideologi.

Strategi tersebut berlandaskan pada kepentingan-kepentingan nasional yang, menurut penulis, sepenuhnya sah dan wajar dimiliki oleh setiap negara. Kepentingan tersebut antara lain adalah terbebas dari ancaman serangan militer, terlindung dari campur tangan asing terhadap urusan dalam negeri, serta memperoleh pengakuan dari negara-negara tetangganya maupun dari negara dengan kekuatan militer terbesar di dunia—Amerika Serikat—atas legitimasi Republik Islam Iran sebagai pemerintahan yang sah.

Selama lebih dari dua puluh tahun terakhir, Republik Islam Iran menunjukkan bahwa dirinya mampu bertindak

secara rasional dalam mempertahankan sekaligus memajukan berbagai kepentingan nasional tersebut.

Masyarakat maupun para pembuat kebijakan di Amerika Serikat mungkin tidak menyetujui berbagai pilihan strategis maupun taktis yang diambil Teheran, seperti hubungan Iran dengan berbagai faksi politik beserta kelompok-kelompok bersenjata yang berafiliasi dengannya di Afghanistan dan Irak, dukungannya terhadap HAMAS dan Hizbullah, maupun upayanya menguasai teknologi siklus bahan bakar nuklir (*nuclear fuel cycle*) yang secara teknis juga dapat membuka kemungkinan bagi pengembangan senjata nuklir.

Namun demikian, menurut penulis, berbagai pilihan tersebut sama sekali tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan yang irasional, terutama apabila dilihat dalam konteks permusuhan yang terus dipertahankan oleh Amerika Serikat beserta sejumlah negara di kawasan terhadap Republik Islam Iran.

Stereotip yang menggambarkan Republik Islam Iran sebagai negara yang agresif dan radikal bukan hanya keliru secara faktual, tetapi juga berbahaya. Narasi tersebut mendorong cara berpikir di Barat ke arah kesimpulan bahwa konfrontasi dengan Iran merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari.

Sebagai contoh, pada Januari 2011, mantan Perdana Menteri Inggris Tony Blair menyampaikan kesaksian di hadapan komisi penyelidikan pemerintah Inggris mengenai Perang Irak. Dalam kesempatan tersebut, ia menggambarkan Republik Islam Iran sebagai "ancaman yang sedang

berkembang", "bersifat negatif dan menciptakan ketidakstabilan", sehingga menurutnya "harus dihadapi dan diubah."

Sebagaimana ketika sebelumnya menyerukan perubahan rezim (*regime change*) di Irak, seruan Tony Blair untuk melakukan perubahan rezim di Iran memperoleh dukungan dari berbagai tokoh neokonservatif di Amerika Serikat, semakin banyak anggota Senat maupun Dewan Perwakilan Rakyat Amerika Serikat dari kedua partai politik utama, serta sejumlah elite politik Eropa yang terus bertambah.

Oleh karena itu, pemahaman yang akurat mengenai kebijakan luar negeri dan strategi keamanan nasional Republik Islam Iran menjadi sangat penting.

Seorang ahli strategi Iran pernah menulis:

"Apabila tindakan-tindakan para pemimpin Iran dipersepsikan sebagai tindakan yang ofensif dan ekspansionis, maka pilihan rasional bagi Amerika Serikat adalah mempertahankan strategi penangkalan (deterrence) yang kuat. Sebaliknya, apabila kebijakan Iran dipahami sebagai kebijakan yang bersifat defensif, maka pilihan rasional bagi Amerika Serikat adalah membangun kerja sama dengan Iran dan pada akhirnya membantu mengintegrasikan Iran ke dalam arsitektur politik dan keamanan kawasan. Integrasi tersebut tentu tidak dapat dipisahkan dari penyelesaian sengketa mengenai program nuklir Iran maupun tercapainya proses detente yang lebih luas dan telah lama diharapkan antara Iran dan Amerika Serikat. Oleh karena itu, sangat penting bagi Washington untuk tidak salah menafsirkan tindakan-tindakan Iran."

Menurut penulis, pandangan tersebut memang sangat mendasar. Sebab, apabila mitos mengenai irasionalitas Republik Islam Iran terus dipertahankan dan tidak pernah dikoreksi, maka persepsi di Barat bahwa perang dengan Iran merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari pada akhirnya justru berpotensi berubah menjadi **nubuat yang terpenuhi dengan sendirinya** (*self-fulfilling prophecy*).

BAB 1
NEGARA REVOLUSIONER DI TENGAH DUNIA YANG BERBAHAYA

"Kedudukan suatu negara dalam tata dunia ditentukan oleh tingkat kemandirian yang berhasil dicapainya."

— Leopold von Ranke (1833)

Pada 22 September 1980, melalui sebuah serangan mendadak, lebih dari separuh kekuatan militer Saddam Husayn memasuki wilayah Republik Islam Iran yang baru saja berdiri sebagai hasil Revolusi Islam. Dalam operasi tersebut, pasukan Irak berhasil menduduki sebagian wilayah Iran dalam skala yang cukup besar.

Berbeda dengan perkiraan Presiden Irak yang mengharapkan kemenangan cepat, pemerintahan baru di Teheran justru mampu menyelenggarakan perlawanan yang gigih untuk mempertahankan kedaulatan negaranya. Selama delapan tahun perang yang penuh pertumpahan darah, Iran akhirnya berhasil merebut kembali seluruh wilayah yang sebelumnya diduduki Irak. Namun, kemenangan tersebut harus dibayar dengan pengorbanan manusia dan sumber daya yang sangat besar.

Pada tahun 1982, militer Irak mulai menggunakan senjata kimia di medan perang, yang pada tahap awal berupa gas air mata. Sejak tahun 1983, penggunaan tersebut meningkat menjadi senjata kimia yang jauh lebih mematikan, terutama gas mustard dan berbagai jenis gas saraf (*nerve agents*), yang tidak hanya diarahkan kepada pasukan Iran, tetapi juga terhadap sasaran-sasaran sipil.

Dalam pengakuan yang kemudian disampaikan kepada para inspektur Perserikatan Bangsa-Bangsa, pejabat Irak menyatakan bahwa militer mereka telah menggunakan sekitar 100.000 amunisi yang berisi bahan kimia terhadap Iran.

Untuk semakin meningkatkan biaya yang harus ditanggung Iran dalam mempertahankan diri, sejak tahun 1984 Irak menjadikan pusat-pusat permukiman penduduk sebagai sasaran utama serangan. Strategi tersebut kemudian dikenal sebagai *War of the Cities* (Perang Kota-Kota), yang ditandai dengan serangan udara dan peluncuran rudal secara berulang terhadap berbagai kota di Iran hingga perang berakhir pada tahun 1988.

Ketika konflik berakhir, lebih dari 200.000 warga Iran telah meninggal dunia, sementara hampir 400.000 lainnya mengalami luka-luka. Di antara korban tersebut, lebih dari 10.000 orang meninggal akibat serangan senjata kimia Irak, sedangkan sekitar 60.000 hingga 90.000 korban lainnya masih terus menderita dampak paparan bahan kimia tersebut, yang dalam banyak kasus menimbulkan gangguan kesehatan serius hingga bertahun-tahun kemudian.

Selain menimbulkan korban jiwa dalam jumlah yang sangat besar, perang tersebut juga menyebabkan kerusakan luas terhadap perekonomian nasional maupun infrastruktur Iran.

Perang yang hingga kini oleh masyarakat Iran dikenal sebagai **Perang yang Dipaksakan** (*Imposed War*) atau **Pertahanan Suci** (*Holy Defense*) memberikan pengaruh yang

sangat mendalam terhadap cara bangsa Iran memandang lingkungan strategis negaranya.

Pengalaman tersebut memperkuat keyakinan bahwa Republik Islam Iran, sebagai sebuah negara yang lahir dari revolusi, menghadapi ancaman yang nyata dalam suatu lingkungan internasional yang penuh dengan bahaya. Bagi masyarakat Iran, perang tersebut bukan semata-mata merupakan agresi yang dilakukan oleh seorang diktator yang haus kekuasaan dan ingin memperluas wilayahnya.

Sepanjang perang berlangsung, Saddam Husayn memperoleh dukungan finansial, logistik, politik, maupun intelijen dari Amerika Serikat, berbagai negara Barat lainnya, serta sejumlah negara Arab yang memiliki kekayaan besar. Dengan demikian, dari perspektif Iran, perang tersebut dipandang sebagai bagian dari upaya yang lebih luas untuk melemahkan bahkan menghancurkan Republik Islam yang baru berdiri.

Pada September 1987, ketika perang masih berlangsung, Ayatollah Seyed Ali Khamenei—yang saat itu menjabat sebagai Presiden Republik Islam Iran—menyampaikan pidato di hadapan Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa. Dalam pidatonya ia menyatakan:

"Tidak ada satu pun revolusi yang benar-benar aman dari serangan balik sistem kekuasaan yang mendominasi dunia. Namun, keragaman, kedalaman, dan besarnya permusuhan serta kemarahan yang diarahkan kepada kami merupakan kisah yang luar biasa."

Menurut penulis, pandangan tersebut hingga kini masih dianut secara luas oleh masyarakat Iran dan menjadi salah satu fondasi penting dalam cara mereka memahami lingkungan keamanan nasionalnya.

Dalam kajian hubungan internasional di Barat, para akademisi sejak lama membedakan negara-negara ke dalam dua kategori utama.

Kategori pertama adalah negara-negara yang menerima baik aturan-aturan formal maupun norma-norma informal dalam hubungan internasional beserta distribusi kekuasaan yang menopangnya. Negara-negara semacam ini dipandang menjalankan **kebijakan luar negeri berorientasi status quo** (*status quo foreign policy*).

Sebaliknya, negara-negara yang tidak menerima tatanan internasional yang berlaku dan berupaya mengubahnya secara mendasar dikategorikan sebagai negara yang menjalankan **kebijakan luar negeri revisionis** (*revisionist foreign policy*), bahkan dalam beberapa kasus disebut sebagai **negara revolusioner** (*revolutionary state*).

Menurut penulis, klasifikasi tersebut sesungguhnya memiliki berbagai kelemahan. Pembagian itu mengabaikan kenyataan bahwa negara-negara yang memiliki pengaruh besar dalam politik internasional—termasuk Amerika Serikat sepanjang sebagian besar sejarahnya—tetap berupaya meningkatkan kekuatan dan pengaruhnya relatif terhadap negara-negara lain, meskipun mereka secara formal tetap beroperasi di dalam kerangka tatanan internasional yang berlaku.

Meskipun demikian, pembedaan konseptual antara negara *status quo* dan negara *revisionis* masih terus memengaruhi cara para akademisi, pengambil kebijakan, maupun masyarakat Barat—khususnya Amerika Serikat—memahami dan mendiskusikan hubungan internasional hingga saat ini.

Meskipun Amerika Serikat lahir dari sebuah revolusi, negara itu pada umumnya tidak menyukai revolusi yang terjadi di negara lain, dan tentu saja tidak menyetujui negara-negara yang menurut pandangannya menjalankan kebijakan luar negeri yang bersifat revolusioner. Banyak analis berpendapat bahwa negara-negara revolusioner, hampir secara definisi, lebih cenderung memulai konflik dibandingkan negara lain. Hal ini disebabkan, menurut mereka, karena ideologi negara-negara tersebut mendorong ekspor revolusi, bahkan dengan melanggar norma-norma internasional mengenai kedaulatan dan prinsip nonintervensi. Selain itu, sifat internal negara revolusioner yang sering kali penuh pertentangan dianggap menciptakan kebutuhan untuk mengalihkan perhatian publik dari persoalan domestik dengan menciptakan musuh dari luar negeri. Dalam wacana Barat, Republik Islam Iran sering dilekatkan pada citra negara revolusioner yang bertindak agresif karena didorong oleh ideologi.

Namun, catatan sejarah menunjukkan bahwa Iran pascarevolusi merupakan—dan menurut orang Iran memang ingin menjadi—sebuah negara yang pada dasarnya bersifat defensif. Berbeda dengan kekuatan-kekuatan lain di Timur Tengah, Iran tidak pernah menyerang negara lain,

bahkan tidak pernah mengancam akan melakukannya. Bahkan, sejak Revolusi Islam, kemampuan Iran untuk memproyeksikan kekuatan militer konvensional ke luar wilayahnya justru semakin menurun.

Mereka yang berhasil menggulingkan Syah Iran pada tahun 1979 mewarisi angkatan bersenjata yang kuat, yang selama seperempat abad sebelumnya telah dibangun dengan persenjataan dan dukungan Amerika Serikat. Akan tetapi, setelah revolusi terjadi, sebagian besar perwira yang memimpin militer pada masa Syah melarikan diri atau dieksekusi. Amerika Serikat segera menghentikan seluruh dukungan logistik dan teknis kepada Iran, suatu langkah yang semakin memperlemah kemampuan militernya. Kondisi tersebut diperburuk oleh embargo pengiriman persenjataan dari sebagian besar negara lain selama berlangsungnya Perang Iran-Irak.

Setelah perang berakhir, pemerintah Iran mengalihkan prioritas anggaran dari sektor militer menuju rekonstruksi nasional dan pembangunan ekonomi. Kebijakan ini menyebabkan kemampuan militer konvensional Iran menurun hingga berada pada tingkat yang relatif terbatas. Saat ini, pengeluaran pertahanan Amerika Serikat hampir tujuh puluh kali lebih besar daripada Iran; Arab Saudi mengeluarkan lebih dari empat kali lipat anggaran pertahanan Iran, sedangkan Israel hampir dua kali lipat lebih besar. Oleh karena itu, anggapan bahwa Republik Islam Iran merupakan ancaman ofensif tidak memiliki dasar yang kuat. Meminjam ungkapan Angkatan Darat Amerika Serikat, Iran

tidak akan memarkir tank-tanknya di halaman depan rumah siapa pun dalam waktu dekat.

Walaupun beberapa negara revolusioner dalam sejarah memang pernah bertindak sebagai agresor, hal tersebut bukanlah konsekuensi yang tak terhindarkan. Sejarah justru menunjukkan bahwa sebuah rezim revolusioner dapat dengan mudah menjadi sasaran agresi dari negara-negara lain yang khawatir akan penyebaran pengaruh revolusi. Negara-negara tersebut dapat memperkirakan bahwa pergolakan internal yang sedang dialami rezim baru membuatnya lebih rentan untuk dikalahkan melalui kekuatan militer.

Inilah yang sesungguhnya dialami Republik Islam Iran. Kurang dari delapan belas bulan setelah berdiri, negara tersebut harus menghadapi invasi besar-besaran dari Irak. Serangan itu didorong oleh keyakinan Saddam Hussein bahwa negara yang masih muda tersebut belum memiliki kemampuan untuk mempertahankan diri.

Pengalaman perang tersebut membentuk pemahaman para pembuat kebijakan Iran bahwa stabilitas kawasan merupakan kebutuhan yang sangat penting, baik untuk mendukung rekonstruksi pascaperang, pembangunan ekonomi jangka panjang, maupun peningkatan pengaruh regional Republik Islam. Seorang akademisi Iran bahkan menyatakan bahwa kepentingan Iran terhadap terciptanya Timur Tengah yang stabil bisa dibilang lebih besar daripada kepentingan Amerika Serikat, sebab bagaimanapun juga kawasan ini adalah lingkungan strategis Iran sendiri.

Hakikat dari perhitungan strategis yang baik—baik dilakukan oleh seorang diplomat, jenderal, direktur perusahaan, maupun pelatih olahraga—adalah apa yang oleh para ahli teori permainan (game theory) dan profesor sekolah bisnis disebut sebagai pengambilan keputusan yang saling bergantung (interdependent decision). Konsep ini mengandung pengertian bahwa pilihan tindakan terbaik tidak hanya ditentukan oleh kepentingan sendiri, tetapi juga sangat bergantung pada pemahaman terhadap tujuan para pesaing serta kemampuan memperkirakan secara akurat bagaimana mereka akan bereaksi terhadap setiap keputusan yang diambil.

Namun demikian, berbagai mitos yang berkembang di Amerika Serikat telah mendistorsi pembahasan mengenai kepentingan strategis, persepsi, dan tujuan Iran. Terutama mitos tentang irasionalitas Iran, yang membuat masyarakat Amerika tidak perlu menghadapi persoalan sesungguhnya dalam hubungan dengan Republik Islam, yaitu penolakan Iran untuk tunduk pada dominasi Amerika Serikat.

Akibatnya, kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran sejak Revolusi Islam 1979 menunjukkan tingkat kesalahpahaman yang luar biasa dan terus memburuk mengenai agenda keamanan nasional dan kebijakan luar negeri Iran, serta mengenai peran Iran yang terus berkembang dalam keseimbangan kekuatan di kawasan Timur Tengah.

Lalu, bagaimana seharusnya masyarakat Amerika memahami perilaku internasional Republik Islam Iran?

Sebagaimana negara-negara lain, kebijakan keamanan nasional Iran dibentuk oleh perpaduan berbagai faktor. Faktor-faktor material—seperti letak geografis, kondisi demografis, kemampuan militer, dan kapasitas ekonomi (yang dalam ilmu politik disebut sebagai struktur)—memainkan peranan yang sangat penting.

Namun demikian, faktor-faktor yang lebih bersifat nonmaterial juga memiliki pengaruh yang tidak kalah besar. Faktor-faktor tersebut meliputi identitas dan cita-cita bersama, keyakinan normatif mengenai benar dan salah, serta penilaian subjektif terhadap niat negara lain (yang oleh para ilmuwan disebut sebagai budaya strategis).

Keseluruhan faktor tersebut, bersama dinamika politik domestik, menjadi semacam prisma yang digunakan para pembuat kebijakan—baik di Iran maupun di negara lain—untuk menafsirkan lingkungan internasional, mengidentifikasi berbagai pilihan strategis yang tersedia, dan akhirnya menentukan kebijakan yang akan diambil.

Strategi keamanan nasional Iran tidak dapat dipahami secara tepat tanpa memahami bagaimana rakyat Iran memandang negaranya sendiri serta posisi negaranya di dunia. Secara khusus, kesadaran mereka bahwa Iran merupakan bagian dari sebuah eksperimen politik yang sangat mendalam—yakni Republik Islam—mempengaruhi cara mereka memaknai sejarah bangsa mereka, termasuk pengalaman nyata seperti Perang Iran-Irak.

Respons terhadap pengalaman sejarah tersebut kemudian membentuk hubungan Iran dengan berbagai aktor dalam lingkungan strategisnya. Lebih jauh lagi, pengalaman

itu turut menentukan bagaimana bangsa Iran memandang berbagai ancaman yang berasal dari negara-negara lain.

WARISAN SEJARAH

Bagi bangsa Iran, persoalan identitas nasional tidak dapat dipisahkan dari sejarah panjang negaranya yang berulang kali mengalami dominasi oleh kekuatan-kekuatan besar dari luar kawasan Timur Tengah. Letak geografis Iran yang berada di jantung kawasan Teluk Persia sekaligus di persimpangan Timur Tengah, Asia Tengah, dan Asia Selatan telah lama menjadikannya pusat perhatian negara-negara besar yang berambisi memperluas pengaruhnya atas salah satu kawasan paling strategis di daratan Eurasia.

Sejak memasuki era minyak bumi, arti strategis Iran semakin meningkat karena kekayaan sumber daya hidrokarbon yang dimilikinya. Iran memiliki **cadangan minyak mentah konvensional terbukti terbesar ketiga di dunia**, serta **cadangan gas alam terbukti terbesar kedua di dunia**. Kekayaan energi ini semakin memperkuat posisi Iran sebagai salah satu negara yang memiliki nilai strategis tinggi dalam percaturan geopolitik internasional.

Jika digabungkan, total cadangan gas alam dan minyak bumi Iran pada hakikatnya **setara dengan cadangan energi Arab Saudi**, bahkan **secara signifikan lebih besar dibandingkan cadangan yang dimiliki Rusia**. Oleh karena itu, selain karena letak geografisnya yang sangat strategis, kekayaan sumber daya energi juga menjadi salah satu faktor utama yang menjadikan Iran selama berabad-abad sebagai

objek persaingan dan perebutan pengaruh oleh berbagai kekuatan besar dunia.

Kekuatan-kekuatan Barat—terutama **Britania Raya** dan **Rusia**—mulai menancapkan pengaruhnya secara serius dan berkelanjutan di Iran sejak awal abad ke-19. Persaingan keduanya dalam memperebutkan dominasi regional di Asia Tengah, yang kemudian dikenal sebagai "**The Great Game**", mencapai puncaknya melalui **Konvensi Inggris–Rusia (Anglo-Russian Convention atau Entente) tahun 1907**, yang secara resmi membagi Iran ke dalam wilayah pengaruh Inggris dan Rusia.

Selama sebagian besar abad ke-20, Inggris dan Rusia, kemudian disusul oleh Amerika Serikat, menjalankan kendali strategis terhadap kebijakan luar negeri maupun politik domestik Iran. Campur tangan tersebut bahkan mencakup pembentukan serta pemeliharaan **Dinasti Pahlavi** sebagai penguasa Iran.

Rekayasa politik Inggris membuka jalan bagi **Reza Pahlavi** untuk naik ke **Takhta Merak (Peacock Throne)** pada tahun 1926. Namun, pada tahun 1941, setelah Reza Shah menjalin hubungan dengan **Jerman Nazi** sebagai upaya menyeimbangkan pengaruh Inggris dan Uni Soviet, kedua negara tersebut melakukan manuver politik yang disertai intervensi militer sehingga memaksanya turun dari takhta dan menggantikannya dengan putranya, **Mohammad Reza Pahlavi**.

Di mata banyak rakyat Iran, kenyataan bahwa syah yang baru dianggap dipasang oleh dua kekuatan asing yang selama ini mendominasi Iran membuatnya hampir tidak

memiliki legitimasi politik dari dalam negeri. Akibatnya, penentangan terhadap pemerintahannya terus meningkat sepanjang dekade berikutnya.

Pada tahun **1953**, tekanan rakyat memaksa Mohammad Reza Shah meninggalkan Iran. Namun, pada tahun yang sama, sebuah kudeta yang direkayasa oleh **Central Intelligence Agency (CIA)** Amerika Serikat berhasil menggulingkan pemerintahan **Mohammad Mossadeq** yang terpilih secara demokratis dan mengembalikan Mohammad Reza Shah ke tampuk kekuasaan.

Bagi **Ayatollah Ruhollah Khomeini** dan para pendukung perjuangannya untuk menggulingkan Dinasti Pahlavi, memulihkan kembali kedaulatan Iran setelah satu setengah abad berada di bawah pemerintahan yang dianggap sebagai rezim boneka merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari agenda Revolusi Islam.

Dalam karya politik pertamanya, ***Kashf-e Asrar*** (*Revelation of Secrets* atau *Pengungkapan Rahasia*), yang ditulis tidak lama setelah pengunduran paksa Reza Shah, Khomeini mengecam dominasi Barat atas Iran serta keterlibatan Dinasti Pahlavi dalam mempertahankan dominasi tersebut.

Ia menulis:

"Ketika semua orang dipaksa mengenakan topi Pahlavi, dikatakan bahwa 'kita memerlukan simbol nasional. Kemandirian dalam cara berpakaian merupakan bukti sekaligus jaminan kemerdekaan suatu bangsa.' Beberapa tahun kemudian, semua orang justru dipaksa memakai topi bergaya Eropa, dan alasannya pun berubah menjadi: 'Kita berhubungan dengan orang-orang asing sehingga harus berpakaian seperti mereka agar memperoleh

kehormatan di dunia.' Seandainya kebesaran suatu bangsa hanya bergantung pada topi yang dikenakannya, maka kebesaran itu tentu sangat mudah hilang. Sementara semua itu berlangsung, orang-orang asing yang ingin melaksanakan rencana mereka dan merampas satu topi dari kepala kalian hanya untuk menggantinya dengan topi lain, memandang dari kejauhan sambil menertawakan permainan kekanak-kanakan kalian. Pada saat yang sama, seluruh warisan sejarah negeri ini dijarah dari ujung ke ujung, seluruh sumber kekayaannya diangkut keluar, sedangkan kalian sendiri dibiarkan jatuh ke dalam keadaan yang menyedihkan."

Dua puluh tahun kemudian, dalam salah satu kritik politik pertamanya yang mendapat perhatian luas terhadap pemerintahan Pahlavi, Khomeini menuduh bahwa Syah beserta pemerintahannya "**tidak memiliki hubungan dengan rakyat**" dan telah melakukan pengkhianatan dengan menyerahkan kebebasan serta kemerdekaan Iran kepada "**para tuan kita**" di Washington.

Menurut Khomeini, Iran pada hakikatnya telah "**diduduki oleh Amerika**", sedangkan para anggota parlemen dan menteri pemerintahan Syah hanyalah **agen-agen Amerika**, sebab apabila mereka bukan agen Amerika, mereka tentu akan bangkit menentang keadaan tersebut.

Pernyataan-pernyataan itu harus dibayar mahal oleh Khomeini. Selama lima belas tahun berikutnya ia menjalani pengasingan paksa—mula-mula di **Turki**, kemudian di **Irak**, dan akhirnya di **Prancis**.

Selama masa pengasingannya, kritik keras Khomeini yang menggambarkan Syah sebagai boneka Amerika semakin memperoleh dukungan luas di berbagai lapisan

masyarakat Iran. Sejak **Revolusi Konstitusional Iran tahun 1906**—ketika bangsa Iran berhasil melahirkan konstitusi tertulis pertama serta parlemen hasil pemilihan pertama dalam sejarahnya—kalangan elite Iran telah lama merasa geram terhadap praktik kekuatan-kekuatan asing yang menjadikan Iran sebagai pion dalam permainan geopolitik mereka, sembari menghambat perkembangan politik negara tersebut.

Ketidakpopuleran hubungan erat antara Syah dan Amerika Serikat membantu menjelaskan mengapa pada tahun **1978**, ketika Revolusi Iran mencapai puncaknya di jalan-jalan Teheran, salah satu slogan yang paling sering diteriakkan para demonstran adalah:

"Esteqlal, Azadi: Jomhouri Eslami"

"Kemerdekaan, Kebebasan, Republik Islam."

Khomeini menjanjikan bahwa setelah Syah berhasil digulingkan, Iran akan menjadi sebuah negara yang tidak lagi bergantung kepada kekuatan asing dan sepenuhnya mengutamakan kepentingan bangsa serta rakyat Iran sendiri.

Karena itu, **melindungi kemerdekaan dan kedaulatan Iran**, baik secara **de facto** maupun **de jure**, menjadi tujuan utama kebijakan luar negeri Republik Islam sejak awal berdirinya dan tetap menjadi prinsip dasarnya hingga sekarang.

Sebagaimana ditegaskan Khomeini:

"Kebijakan kami senantiasa didasarkan pada pemeliharaan kebebasan, kemerdekaan, dan kepentingan rakyat. Kami tidak akan mengorbankan prinsip tersebut demi kepentingan apa pun."

Sejalan dengan itu, **Konstitusi Republik Islam Iran** menyatakan bahwa:

"Kebebasan, kemerdekaan, persatuan, dan keutuhan wilayah negara merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, dan pemeliharaannya merupakan kewajiban pemerintah serta seluruh warga negara. Tidak seorang pun, kelompok mana pun, ataupun lembaga mana pun berhak, dengan dalih apa pun, termasuk atas nama pelaksanaan kebebasan, mengurangi sedikit pun kemerdekaan politik, kebudayaan, ekonomi, maupun militer, ataupun mengganggu keutuhan wilayah Republik Islam Iran."

(Karena itulah, bahkan sekadar adanya persepsi bahwa Amerika Serikat mendukung gerakan-gerakan oposisi di Iran sudah cukup untuk membuat gerakan-gerakan tersebut gagal.)

Warisan sejarah ini memiliki konsekuensi penting bagi Republik Islam. Para ahli hubungan internasional menjelaskan bahwa suatu negara yang menghadapi negara lain yang lebih kuat pada dasarnya memiliki dua pilihan: **bergabung dengan kekuatan yang lebih besar** (*bandwagoning*) atau **membangun keseimbangan untuk mengimbanginya** (*balancing*). Bagi Republik Islam, pilihan untuk *bandwagoning* sama sekali tidak mungkin dilakukan. Penyelarasan semacam itu, yang dengan sendirinya mengharuskan adanya kompromi terhadap kedaulatan negara, justru merupakan salah satu aspek utama yang ditolak rakyat Iran ketika mereka menggulingkan pemerintahan Pahlavi.

Pada masa Perang Dingin, Khomeini menjadikan semboyan "**Tidak ke Timur, Tidak ke Barat**" sebagai dasar kebijakan luar negeri Iran yang baru—sebuah semboyan

yang hingga kini secara harfiah diukir di pintu masuk Kementerian Luar Negeri Iran. Sejak awal berdirinya, Republik Islam telah berkomitmen secara teguh dan tidak dapat ditarik kembali untuk menjalankan strategi **balancing**, yaitu menjaga keseimbangan terhadap kekuatan-kekuatan besar.

Banyak analis Barat maupun analis Iran di pengasingan menolak menerima atau bahkan mengabaikan kenyataan ini. Sebagian berpendapat bahwa semboyan "**Tidak ke Timur, Tidak ke Barat**" mungkin memang relevan pada masa Perang Dingin, tetapi dalam dunia pasca-Perang Dingin, untuk dapat "**maju**", Iran harus bersedia mengorbankan sebagian independensi kebijakan luar negerinya demi membangun hubungan yang lebih baik dengan Amerika Serikat dan agar tidak tertinggal dari kemakmuran yang dihasilkan oleh globalisasi.

Analis lain, seperti **Ray Takeyh**, salah satu pakar utama Iran di Washington, berpendapat bahwa Republik Islam, "**berdasarkan ukuran wilayah dan pencapaian sejarahnya,**" meyakini bahwa Iran memiliki "**hak untuk tampil sebagai hegemon regional.**" Menurut Takeyh, pertanyaan strategis utama bagi Iran adalah **bagaimana negara itu harus mengonsolidasikan wilayah pengaruhnya dan apakah ia dapat muncul sebagai hegemon regional dengan menentang atau justru mengakomodasi Amerika Serikat.**

Penafsiran terhadap orientasi strategis Republik Islam seperti itu mengandung dua kekeliruan mendasar.

Pertama, Republik Islam tidak berusaha menggantikan ambisi Amerika Serikat untuk mendominasi kawasan

dengan ambisi hegemoniknya sendiri. Sebagai kebijakan nasional, Iran memang bercita-cita menjadi negara terdepan di Timur Tengah dalam bidang ekonomi, ilmu pengetahuan, dan teknologi. Namun, sebagaimana akan dijelaskan kemudian, kebijakan luar negeri dan strategi keamanan nasionalnya pada dasarnya bersifat defensif, dengan tujuan utama menjamin keamanan dan kelangsungan negara, yang dipahami sebagai perlindungan terhadap kemerdekaan nasional serta keutuhan wilayah dan sistem politiknya.

Kedua, dan yang lebih relevan dalam konteks ini, tidak ada kemungkinan bagi Republik Islam untuk mengejar hegemoni regional melalui **akomodasi dengan Amerika Serikat**. Itulah justru strategi yang ditempuh oleh Syah Iran. Syah tidak menjalin hubungan erat dengan Washington untuk meniadakan ancaman Amerika terhadap keamanan rezim yang telah dikembalikan ke tampuk kekuasaan melalui operasi CIA. Sebaliknya, ia bersedia mengorbankan sebagian otonomi Iran dan bermitra dengan Amerika karena meyakini bahwa langkah tersebut merupakan cara terbaik untuk mewujudkan ambisinya menjadikan Iran sebagai kekuatan hegemonik di kawasan.

Dalam pengertian ini, strategi Syah sesungguhnya jauh lebih bersifat **revisionis** dibandingkan kebijakan apa pun yang pernah dipertimbangkan oleh Republik Islam.

Upaya meraih dominasi regional melalui kerja sama dengan Washington juga merupakan strategi yang ditempuh Israel. Namun, strategi seperti itu tidak mungkin menjadi pilihan Khomeini ataupun para pemimpin yang, setelah

wafatnya, melanjutkan kepemimpinan atas tatanan politik yang ia dirikan.

IDENTITAS KEAGAMAAN DAN REVOLUSIONER

Komitmen Republik Islam untuk mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatannya semakin diperkuat oleh prinsip-prinsip keagamaan dan revolusionernya.

Lebih dari dua puluh tahun setelah wafatnya, **Khomeini** di Barat masih sering dipandang sebagai seorang otoriter yang dogmatis dan dianggap sebagai representasi utama fundamentalisme Islam. Namun, di dunia Muslim, bahkan para pengkritiknya mengakui bahwa ia merupakan salah satu tokoh paling inovatif dalam pemikiran Islam modern.

Sebagaimana banyak orang Iran lainnya, nama lengkap Khomeini—**Seyed Ruhollah Mustafavi Mousavi Hindi Khomeini**—mengandung banyak informasi mengenai latar belakang keluarganya.

Seyed, yang berasal dari kata Arab *sayyid* (tuan), merupakan gelar kehormatan yang menunjukkan bahwa penyandangnya adalah keturunan langsung Nabi Muhammad, suatu status yang memiliki arti penting dalam tradisi dan budaya Syiah.

Ruhollah, yang sebenarnya merupakan nama depannya, berasal dari bahasa Arab dan berarti "**Roh Allah**", yang mengisyaratkan bahwa kedua orang tuanya memiliki kehidupan keagamaan yang sangat kuat.

Mustafavi merujuk kepada ayah Ruhollah, **Mustafa**, yang merupakan seorang ulama Syiah.

Mousavi menunjukkan bahwa Seyed Ruhollah Mustafavi merupakan keturunan Nabi Muhammad melalui **Musa al-Kazim**, imam ketujuh dari dua belas imam dalam tradisi Syiah.

(Dalam keyakinan Syiah, para imam adalah keturunan Nabi Muhammad—berjumlah dua belas sepanjang sejarah umat manusia, dengan imam terakhir adalah **Mahdi**, atau "**Imam yang Ghaib**"—yang dipilih oleh Allah untuk memimpin umat Islam. Karena itulah penganut Syiah arus utama sering disebut sebagai **Syiah Dua Belas Imam (Twelvers)**, sedangkan beberapa sekte Syiah minoritas tidak mengakui seluruh dua belas imam tersebut.)

Hindi menunjukkan bahwa sebagian keluarga Khomeini memiliki hubungan dengan India. Pada abad ke-18, beberapa leluhurnya bermigrasi dari tanah asal mereka di Iran timur laut ke India—yang sejak lama menjadi tempat tinggal populasi Syiah terbesar kedua di dunia—dan menetap di **Lucknow**, kemudian di **Kashmir**, tempat mereka melayani komunitas-komunitas Syiah setempat sebagai ulama.

Nama **Khomeini**, yang lazim dianggap sebagai nama keluarga Seyed Ruhollah, menunjukkan bahwa keluarganya menetap di desa **Khomein**, di Iran bagian tengah, yang terletak di antara Teheran dan Esfahan. Di desa inilah tokoh agama dan politik tersebut lahir pada tahun 1902. (Kakeknya, **Seyed Ahmad**, yang juga seorang ulama, datang ke Iran dari Kashmir pada abad ke-19.)

Sebagaimana dipahami dalam tradisi Barat, sebagian besar masyarakat Iran sebenarnya belum memiliki nama

keluarga hingga tahun 1924, ketika **Reza Shah** mewajibkan seluruh rakyatnya menggunakan nama keluarga. Beberapa tahun sebelumnya, Seyed Ruhollah muda telah meninggalkan kampung halamannya untuk mempelajari ilmu-ilmu agama di **Qom**, pusat ziarah dan pendidikan Islam yang telah lama dihormati, sekitar 160 mil di sebelah timur laut Khomein. Ketika peraturan mengenai penggunaan nama keluarga diberlakukan, ia melakukan sebagaimana banyak orang Iran lainnya—terutama para ulama—yakni mengambil nama keluarga dari nama kota asalnya.

Pada dekade 1930-an, **Seyed Ruhollah Khomeini** telah diakui sebagai seorang **ayatollah** (secara harfiah berarti "**tanda Allah**"), yaitu salah satu tingkatan tinggi dalam hierarki ulama Syiah. Ia kemudian diangkat sebagai pengajar di **hawza** (seminari) Qom, dan dengan cepat tampil sebagai salah satu cendekiawan paling karismatik di kota tersebut, sekaligus mulai memperoleh pengikut di kalangan masyarakat.

Sepanjang hidupnya, Khomeini menghasilkan karya tulis yang sangat banyak mengenai berbagai aspek teologi, filsafat, dan hukum Islam. Ia juga menggubah lebih dari dua ratus puisi mistik, yang banyak di antaranya memiliki kualitas sastra yang sangat tinggi dan bertolak belakang dengan citranya di Barat sebagai seorang puritan yang keras dan suram.

Namun, bagian paling penting dari warisan intelektual sekaligus historisnya justru terletak pada pemikirannya mengenai **persinggungan antara agama dan politik**.

Khomeini meyakini bahwa **agama dan politik tidak dapat dipisahkan**, serta bahwa keterlibatan dalam kehidupan politik merupakan **tanggung jawab yang bersifat suci**. Ia menolak pandangan Islam yang bersifat *quietist* (apolitis), yaitu pemahaman yang "**hanya berkutat pada aturan-aturan kesucian ritual setelah menstruasi dan persalinan,**" tetapi "**tidak memiliki sesuatu untuk dikatakan mengenai kehidupan manusia secara umum maupun penataan masyarakat.**"

Menurut Khomeini, Islam hanya dapat dipahami secara benar sebagai "**agama yang bersifat menyeluruh dan mengatur setiap aspek kehidupan manusia,**" termasuk, secara khusus dan terutama, persoalan politik dan pemerintahan.

Dalam pandangan Khomeini yang sekaligus bersifat religius dan politis, politik bukan sekadar menyangkut distribusi kekuasaan atau bentuk negara. Politik juga merupakan bagian dari **perjuangan abadi antara *haq* dan *batel***, yang dapat dimaknai sebagai "**yang benar dan yang salah**" maupun "**kebenaran dan kebatilan.**"

Pada awal dekade 1960-an, Khomeini telah diakui sebagai seorang **Grand Ayatollah (*Ayatollah al-'Uzhma*)**, yaitu tingkatan tertinggi dalam hierarki ulama Syiah. Kedudukan ini memberinya otoritas untuk mulai menyampaikan kritik terbuka terhadap pemerintahan Pahlavi yang didasarkan pada argumentasi keagamaan.

Pendekatan Khomeini menjadikannya salah satu arsitek intelektual dari apa yang kemudian oleh sebagian kalangan disebut sebagai "**Syiah Politik**" **(Political Shi'ism)**,

yaitu kumpulan gagasan yang dikembangkan oleh para ulama terkemuka di **hawza** Najaf—kota suci sekaligus pusat utama pendidikan Syiah di Irak—selama dekade 1960-an dan 1970-an.

Khomeini menghabiskan tiga belas dari lima belas tahun masa pengasingannya di Najaf, dengan memberikan perhatian khusus pada implikasi sosial dari prinsip-prinsip agama. Pada hakikatnya, gagasan-gagasan tersebut menegaskan bahwa **menentang penguasa yang korup dan tidak sah serta melawan ketidakadilan merupakan kewajiban keagamaan bagi setiap Muslim.**

Seiring meningkatnya kedudukan dan kewibawaan Khomeini selama Revolusi Iran dan sesudahnya, masyarakat semakin sering menyebutnya bukan lagi dengan gelar keulamaannya, **Grand Ayatollah**, melainkan **Imam**. Penyebutan ini merupakan bentuk pengakuan yang luar biasa bahwa, sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang tokoh yang dekat dengannya, "**otoritasnya telah melampaui batas-batas tradisional kepemimpinan keagamaan**", sehingga juga mencakup kepemimpinan politik.

Bagi Khomeini, komitmen revolusioner untuk memulihkan kedaulatan Iran dan mempertahankan kemerdekaannya berakar pada prinsip-prinsip dasar **keadilan**, **persamaan di antara bangsa-bangsa dan negara-negara**, serta **persatuan umat (*umma*)**, yaitu komunitas kaum Muslim.

Prinsip-prinsip tersebut, menurut Khomeini, bersumber langsung dari ajaran Islam. Dalam penafsirannya, prinsip-prinsip itu mengandung konsekuensi berupa

penolakan yang tegas terhadap hegemoni dan dominasi dalam segala bentuknya.

Dalam pemaparan paling sistematis mengenai gagasannya tentang integrasi agama dan politik sebelum Revolusi Iran—yakni serangkaian kuliah yang disampaikan di Najaf pada awal tahun 1970 dan kemudian diterbitkan dalam bentuk buku berjudul ***Islamic Government (Hukumat-e Eslami)***—Khomeini mendefinisikan Islam sebagai:

"**Agama bagi orang-orang yang berjuang, yang berkomitmen pada kebenaran dan keadilan. Islam adalah agama bagi mereka yang menginginkan kebebasan dan kemerdekaan. Islam adalah mazhab orang-orang yang berjuang melawan imperialisme.**"

Identitas Keagamaan dan Revolusioner

Agenda revolusioner Khomeini menempatkan **mustazafin** (kaum yang tertindas atau terpinggirkan) sebagai pusat perhatian. Di dalam negeri, perhatian terhadap *mustazafin* berarti memprioritaskan penyelesaian persoalan kaum miskin. Dalam ranah internasional, Khomeini menggunakan istilah tersebut untuk merujuk pada negara-negara yang tidak memiliki kekuatan dan menjadi sasaran eksploitasi, sebagai lawan dari **mustakbirin**, yaitu negara-negara yang memiliki kekuatan dan menggunakannya untuk mendominasi bangsa lain.

Menurut Khomeini, penaklukan dan ketundukan Iran bukanlah sekadar satu episode ketidakadilan yang berdiri sendiri. Konspirasi-konspirasi Barat terhadap dunia Islam, menurutnya, telah berlangsung sejak lama dan didorong

oleh ambisi imperialis untuk menguasai wilayah strategis serta sumber daya alam Timur Tengah. Dengan menggulingkan rezim boneka yang memerintah Iran demi kepentingan kekuatan-kekuatan asing, Khomeini dan para pengikutnya meyakini bahwa mereka bukan hanya membela kepentingan nasional Iran, melainkan juga membela **umat Islam (*umma*)** secara keseluruhan, serta seluruh **mustazafin** di dunia.

Karena itulah, bagi Khomeini, mengembalikan dimensi politik dan sosial Islam yang sejati merupakan hal yang sangat penting.

"Jika kalian tidak memperhatikan kebijakan-kebijakan kaum imperialis, dan menganggap Islam hanya sebatas beberapa persoalan yang terus-menerus kalian pelajari tanpa pernah melampauinya, maka kaum imperialis akan membiarkan kalian. Berdoalah sebanyak yang kalian inginkan; yang mereka incar adalah minyak kalian—mengapa mereka harus mengkhawatirkan doa-doa kalian? Mereka menginginkan sumber-sumber mineral kita dan hendak menjadikan negeri kita sebagai pasar bagi barang-barang mereka. Itulah sebabnya pemerintahan-pemerintahan boneka yang mereka dirikan menghalangi kita untuk membangun industri sendiri, dan sebagai gantinya hanya mendirikan pabrik-pabrik perakitan serta industri yang bergantung pada dunia luar. Mereka tidak menginginkan kita menjadi manusia yang sesungguhnya, karena mereka takut kepada manusia yang sesungguhnya. Bahkan jika hanya satu manusia sejati muncul, mereka akan takut kepadanya, sebab orang lain akan mengikutinya dan ia akan memberikan pengaruh yang mampu menghancurkan seluruh fondasi tirani, imperialisme, dan pemerintahan boneka."

Dalam tahun-tahun setelah berdirinya Republik Islam, **penolakan terhadap hegemoni** menjadi ciri yang jauh lebih menonjol dalam cara Iran memandang hubungan internasional dibandingkan cita-cita untuk mengekspor revolusi.

Dalam pidato pertama seorang Presiden Republik Islam Iran di hadapan Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1987, **Ayatollah Seyed Ali Khamenei** menyatakan bahwa, meskipun propaganda negatif terus diarahkan kepada Iran, kebangkitan umat Islam di berbagai negara Islam **bukanlah anak dari Revolusi Islam Iran, melainkan saudara seagama (*brother-in-Islam*)**.

Ia melanjutkan bahwa Republik Islam tidak bermaksud memaksakan revolusinya kepada bangsa lain. Sebaliknya, Iran siap bekerja sama dengan "**semua bangsa dan pemerintahan yang ingin tetap merdeka dan mengabaikan kehendak negara-negara besar.**"

Khamenei juga menegaskan:

"Pesan revolusi kami tetap sama seperti semula: penolakan terhadap doktrin dominasi."

Mengenai perdamaian, ia menyatakan:

"Perdamaian, tanpa diragukan lagi, merupakan sebuah kata yang indah dan menarik.... Namun, menurut pandangan kami, keadilan—sebuah kata yang ditakuti oleh mereka yang berkuasa dan para penindas—jauh lebih penting dan lebih indah."

Dalam hubungan internasional, menurut Khamenei, keadilan pertama-tama menuntut adanya upaya untuk menjamin **pertahanan diri** serta mencegah **perampasan hak-**

hak sah Iran oleh "**sistem dominasi dunia**" yang dipimpin Amerika Serikat.

Lebih dari dua dekade kemudian, penolakan terhadap dominasi dan pembelaan atas hak-hak yang sah tetap menjadi tema utama dalam wacana Iran mengenai urusan global. Khamenei, yang menggantikan Khomeini sebagai **Pemimpin Tertinggi** pada tahun 1989, terus menekankan kedua prinsip tersebut.

Sejak menjabat sebagai Presiden Republik Islam pada tahun 2005, **Mahmoud Ahmadinejad** juga berulang kali mengecam pemerintahan-pemerintahan yang "**mengambil tempat Tuhan**" dengan berusaha "**memaksakan nilai-nilai dan kehendak mereka kepada bangsa lain.**"

Menurut Ahmadinejad, "**kekuatan-kekuatan arogan**" (*bullying powers*) telah menciptakan suatu sistem di mana:

"Tipu daya dalam hubungan antarnegara disebut sebagai kebijaksanaan dan kenegarawanan; penjarahan kekayaan bangsa lain disebut sebagai upaya pembangunan; pendudukan wilayah dipromosikan sebagai hadiah untuk memajukan kebebasan dan demokrasi; sementara bangsa-bangsa yang tidak berdaya menjadi sasaran penindasan atas nama pembelaan terhadap hak asasi manusia."

Bagi rakyat Iran yang terinspirasi oleh visi Khomeini, Republik Islam merupakan sebuah negara yang unik dalam sejarah maupun dalam tatanan dunia kontemporer. Karena sifat dan letak geografisnya, banyak negara lain memandang keberadaan Iran sebagai ancaman.

Menjadi bagian dari proyek politik yang unik tersebut membawa tanggung jawab khusus, yang terpenting adalah

menolak dominasi dan hegemoni dari kekuatan-kekuatan asing.

Sebagaimana disampaikan Ahmadinejad kepada rakyat Iran pada tahun 2010:

"Pengaruh rakyat Iran serta peran rakyat Iran dalam hubungan dan interaksi kawasan sangat jelas bagi kekuatan-kekuatan hegemonik.... Mereka menentang kita karena ingin mendominasi Timur Tengah bahkan seluruh dunia. Iran yang merdeka, maju, dan kuat dipandang sebagai penghalang bagi tujuan tersebut. Inilah rahasia di balik permusuhan terhadap bangsa Iran selama tiga puluh satu tahun terakhir. Mereka menginginkan kita tetap lemah dan berada di bawah kekuasaan para diktator, bergantung kepada pihak lain, serta kehilangan kebebasan dan kemerdekaan. Kami tidak akan pernah membiarkan mereka mendominasi kawasan ini."

Gagasan-gagasan tersebut berakar pada nilai-nilai yang telah lama tertanam dalam budaya Iran dan tradisi keagamaan Syiah, serta terus dihidupkan setiap tahun pada **hari kesepuluh bulan suci Muharam**, yaitu hari **Asyura** (*'ashura'* berarti "sepuluh" dalam bahasa Arab). Pada hari suci tersebut, umat Islam Syiah di seluruh dunia memperingati wafatnya **Imam Husain** dalam **Perang Karbala** pada tahun **680 M**.

Husain adalah putra bungsu **Ali**, sepupu Nabi Muhammad sekaligus suami putri beliau, **Fatimah**. Umat Islam Syiah meyakini bahwa Ali, sebagai kerabat sedarah Nabi Muhammad, seharusnya menjadi khalifah pertama (dari bahasa Arab *khalifah*, yang berarti "pengganti") yang memimpin umat Islam setelah wafatnya Nabi Muhammad

pada tahun 632 M. Hingga kini, mereka mengakui Ali sebagai **Imam Pertama**, yakni pewaris yang sah dari Nabi Muhammad.

(Pada mulanya, kaum Syiah dikenal dalam bahasa Arab sebagai ***shi'at Ali***, yang berarti "**pengikut Ali**", kemudian disingkat menjadi **Syiah**, nama yang akhirnya digunakan untuk menyebut mazhab ini di seluruh dunia.)

Umat Syiah juga meyakini bahwa putra sulung Ali, **Hasan**, sebagai **Imam Kedua**, seharusnya menggantikan ayahnya, dan bahwa seluruh pemimpin umat Islam (*umma*) semestinya merupakan keturunan Nabi Muhammad melalui Fatimah dan Ali.

Namun, akibat perselisihan di dalam *umma*, Ali baru menjadi khalifah keempat dan hanya memerintah selama empat tahun dari ibu kotanya di **Kufah**, yang kini berada di Irak bagian selatan. Setelah Ali dibunuh pada tahun 661 M, kekhalifahan tidak diberikan kepada Hasan, melainkan kepada **Muawiyah**, pemimpin Dinasti Umayyah yang berpusat di Damaskus.

Muawiyah berjanji bahwa pemilihan khalifah berikutnya akan diserahkan kepada *umma*. Hasan pun yakin bahwa masyarakat Muslim akan mengembalikan kekhalifahan kepada keluarga Nabi. Akan tetapi, pada tahun 669 M, Muawiyah mengatur pembunuhan Hasan dan menunjuk putranya sendiri, **Yazid**, sebagai penerusnya.

Ketika Muawiyah wafat pada tahun 680 M, Yazid menuntut agar seluruh tokoh terkemuka dalam *umma* menyatakan baiat kepadanya. Putra Ali yang lebih muda,

Husain—yang diakui umat Syiah sebagai **Imam Ketiga**—menolak tuntutan tersebut.

Setelah mencari perlindungan di Makkah, Husain memutuskan berangkat bersama keluarganya dan beberapa puluh pengikut menuju Kufah, bekas ibu kota ayahnya. Namun, sebelum mereka tiba di sana, rombongan Husain berhasil dikejar di **Karbala** oleh ribuan pasukan yang setia kepada Yazid. Setelah melakukan perlawanan dengan penuh keberanian, Husain beserta sebagian besar anggota keluarganya gugur sebagai syuhada di tempat tersebut, tepat pada **hari kesepuluh bulan Muharam**.

Bagi umat Syiah yang taat, pesan dari syahidnya Husain dan hari suci yang memperingatinya adalah bahwa **kebenaran tidak boleh dikhianati, sekalipun harus dibayar dengan pengorbanan yang sangat besar**.

Bagi para pendukung visi Khomeini, pesan tersebut berarti bahwa **Republik Islam tidak boleh pernah menyerah terhadap agresi maupun tekanan dari pihak luar**. Sebagaimana dikatakan oleh **Khamenei**, karakter keagamaan Revolusi Iran:

"mencegah rakyat, pemimpin revolusi, dan para pengelolanya untuk mundur, mengalami kekalahan, merasa takut, atau menunjukkan kelemahan. Apabila seseorang berjuang karena Allah, maka tidak ada yang namanya kekalahan, apalagi rasa takut, kelemahan, ataupun kemunduran."

Demikian pula, Republik Islam tidak boleh mengorbankan kemerdekaan ataupun kedaulatannya kepada pihak luar, **bahkan sekalipun sebagai imbalannya**

ditawarkan keuntungan strategis maupun ekonomi yang sangat besar.

Sebagaimana diungkapkan oleh seorang pendukung revolusi yang fasih kepada seorang pengkritik Iran yang tinggal di Barat:

"Ketika keadaan benar-benar menentukan, kami akan memilih menjadi syuhada, sedangkan Anda akan memilih memperoleh kartu izin tinggal (green card)."

PELAJARAN DARI PERANG YANG DIPAKSAKAN

Sejak Revolusi Islam, memenuhi janji untuk mempertahankan **kemerdekaan** (*esteqlal*) dan **kebebasan** (*azadi*) Iran merupakan ujian paling penting bagi legitimasi Republik Islam. Namun, memenuhi janji tersebut bukanlah perkara mudah. Dalam istilah para diplomat dan perencana militer, Republik Islam memiliki **kedalaman strategis (*strategic depth*) yang sangat terbatas**.

Secara sederhana, *kedalaman strategis* adalah jarak antara musuh suatu negara dengan pusat-pusat utama penduduk serta kawasan-kawasan ekonomi yang menjadi inti negara tersebut. Semakin kecil kedalaman strategis yang dimiliki, semakin besar pula kerentanan negara itu terhadap serangan. Dalam kasus Republik Islam, kerentanan tersebut segera terbukti tidak lama setelah negara itu berdiri melalui invasi Irak pada September 1980.

Di Iran, perang melawan Irak masih terasa sebagai peristiwa yang belum lama berlalu. Seluruh lapisan masyarakat merasakan dampaknya secara mendalam, dan pengaruhnya tetap terasa hingga sekarang. Para pelancong

yang berkunjung ke Republik Islam sering menjumpai para veteran perang, bahkan lebih sering lagi bertemu dengan orang-orang yang kehilangan ayah, anak, paman, atau saudara laki-laki mereka dalam perang tersebut.

Pengunjung yang mendatangi bagian **Pemakaman Behesht-e Zahra** di Teheran Selatan, yang dikhususkan bagi para syuhada **Pertahanan Suci (*Holy Defense*)**, dapat menyaksikan secara langsung warisan perang tersebut. Lebih dari **36.000 anggota militer dari Provinsi Teheran** dimakamkan di sana. Hingga kini, kerabat dan sahabat mereka terus berdatangan untuk berziarah ke makam-makam yang terawat dengan baik. Banyak di antaranya dihiasi foto-foto para syuhada, berbagai kenang-kenangan pribadi, bendera Republik Islam, serta kutipan-kutipan ayat suci dan teks-teks keagamaan.

Menghabiskan waktu di pemakaman tersebut memberikan gambaran kepada orang luar mengenai ikatan yang terbentuk antara negara revolusioner yang masih muda dengan masyarakat luas akibat pengalaman perang. Sebagaimana dijelaskan oleh **Khamenei**:

"Kesibukan kami menghadapi berbagai persoalan internal yang tak terhitung jumlahnya setelah revolusi serta kurangnya pengalaman yang memadai membuat invasi itu menjadi mungkin terjadi. Namun, karakteristik khusus revolusi inilah yang kemudian menyelamatkan kami."

Dengan kata lain, perang tersebut menjadi momen ketika sebagian besar rakyat Iran mulai menanamkan komitmen yang kuat terhadap kelangsungan hidup dan

keberhasilan Republik Islam. Komitmen itu terus diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Tidak diragukan lagi, **Perang yang Dipaksakan** menjadi pengalaman paling menentukan bagi generasi yang memikul beban terbesar dalam pertempuran. Kini, generasi tersebut mulai menduduki posisi-posisi penting di bidang politik, akademik, dan berbagai sektor strategis lainnya, serta diperkirakan akan memimpin Iran selama seperempat abad mendatang.

Bagi rakyat Iran, kelompok inilah—bukan para pengasingan politik maupun diaspora yang sering dipromosikan oleh Barat—yang merupakan "**generasi terbesar**" (*greatest generation*) Iran.

Pengalaman mereka selama perang juga berkaitan erat dengan munculnya dua organisasi yang kemudian menjadi aktor utama dalam sistem keamanan dan politik Republik Islam, yaitu **Garda Revolusi Islam (*Sepah-e Pasdaran-e Enqelab-e Eslami*)**, yang secara harfiah berarti "**Tentara Penjaga Revolusi Islam**", dan **Basij**, yaitu organisasi milisi rakyat bersifat paramiliter yang namanya berarti "**mobilisasi.**"

Garda Revolusi didirikan hanya sekitar satu bulan setelah Republik Islam resmi berdiri sebagai alternatif yang berlandaskan komitmen ideologis terhadap sisa-sisa militer peninggalan Syah yang dianggap tidak sepenuhnya dapat dipercaya. Sementara itu, **Basij** dibentuk kurang dari satu tahun kemudian.

Kedua organisasi tersebut memainkan peranan penting dalam **Pertahanan Suci** menghadapi invasi Saddam Hussein

dan menanggung jumlah korban yang jauh lebih besar dibandingkan proporsi kekuatan mereka.

Sebagaimana telah disebutkan, ketika pasukan Saddam menginvasi Iran, para pemimpin Iran menyadari bahwa ancaman yang mereka hadapi bukan hanya berasal dari seorang diktator yang agresif.

Perang agresi Irak dibiayai oleh **Arab Saudi** dan negara-negara Arab Teluk lainnya, yang secara bersama-sama memberikan dukungan sekitar **100 miliar dolar AS** dalam bentuk dana tunai, penjualan minyak atas nama Irak, serta pinjaman dengan persyaratan lunak. Agresi tersebut juga memperoleh dukungan dari sebagian besar negara Arab lainnya.

Yang lebih mengkhawatirkan bagi Iran, perang itu juga didukung dalam berbagai bentuk oleh **Amerika Serikat** dan negara-negara Barat lainnya. Selain berbagai bentuk bantuan lain, mereka mengekspor barang dan teknologi **berfungsi ganda (*dual-use*)** senilai ratusan miliar dolar untuk membangun industri militer Irak, termasuk program pengembangan senjata kimia dan senjata nuklirnya.

Menurut sebuah kajian yang dianggap otoritatif, pada awal perang kemampuan Irak dalam memproduksi amunisi senjata kimia **masih terbatas pada penelitian dan produksi dalam skala kecil terhadap agen saraf (*nerve agents*) dan agen lepuh (*blister agents*)**, serta belum memiliki kemampuan untuk **memproduksi sendiri sebagian besar prekursor senjata kimia (*chemical weapons precursors*)**, yaitu senyawa-senyawa yang diperlukan untuk membuat agen senjata kimia.

Namun, dengan memanfaatkan teknologi dan bahan-bahan yang diimpor dari negara-negara Barat, sebagaimana kemudian didokumentasikan oleh para inspektur senjata Perserikatan Bangsa-Bangsa, program senjata kimia Irak segera mampu memproduksi dalam jumlah besar baik agen saraf maupun agen lepuh, membuat amunisi kimia yang canggih dan mematikan, serta memproduksi sendiri persediaan prekursor senjata kimia dalam jumlah yang besar.

Itulah sebabnya, dalam pandangan Iran, pemerintah-pemerintah Barat tersebut turut **bertanggung jawab secara tidak langsung** (*complicit*) atas serangan senjata kimia yang menimpa lebih dari **100.000 tentara dan warga sipil Iran**. Bagi Iran, keterlibatan itu semakin diperparah oleh sikap diam negara-negara Barat terhadap penggunaan senjata kimia tersebut.

Pada tahun **1982**, hampir segera setelah Irak mulai menyerang sasaran-sasaran Iran dengan senjata kimia, Republik Islam mengajukan permohonan kepada **Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)** agar mengambil tindakan. Namun, permohonan tersebut tidak membuahkan hasil.

Antara tahun **1984 hingga 1988**, Sekretaris Jenderal PBB **Javier Pérez de Cuéllar**, atas inisiatifnya sendiri karena tidak memperoleh dukungan dari Dewan Keamanan—mengirim **enam misi pencari fakta** untuk menyelidiki penggunaan senjata kimia oleh Irak.



Laporan-laporan dari misi tersebut secara konsisten membenarkan tuduhan Iran bahwa Irak memang menggunakan senjata kimia. Namun, sama konsistennya, **Dewan Keamanan PBB menolak mengambil tindakan apa pun**.

Baru setelah empat tahun berlalu, dan ketika militer Irak tertangkap basah melakukan serangan senjata kimia terhadap kota **Halabja** di wilayah Kurdi Irak pada **Maret 1988**, Dewan Keamanan akhirnya secara resmi menanggapi persoalan tersebut.

Bahkan ketika pada bulan **Mei 1988** Dewan Keamanan akhirnya mengadopsi **Resolusi 612**, isinya hanya mengecam "**penggunaan senjata kimia yang terus berlanjut dalam konflik antara Republik Islam Iran dan Irak**", tanpa menyebut secara tegas pihak yang menggunakannya. Resolusi itu juga menyerukan agar "**kedua belah pihak menahan diri dari penggunaan senjata kimia di masa**

mendatang," meskipun **tidak pernah ada tuduhan yang kredibel bahwa Iran menggunakan senjata kimia**.

Dukungan luas terhadap Saddam tersebut semakin memperkuat keyakinan masyarakat Iran bahwa Republik Islam bukan hanya sebuah negara yang unik, tetapi juga sebuah negara yang ingin disingkirkan oleh berbagai kekuatan besar. Pengalaman itu membawa mereka pada kesimpulan bahwa mereka **tidak dapat menggantungkan keamanan negaranya kepada pihak luar**, terlebih lagi kepada apa yang disebut sebagai "**komunitas internasional**" yang dipandang bersifat samar dan didominasi oleh negara-negara Barat.

Sebagaimana disampaikan **Presiden Khamenei** di hadapan Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1987, **Dewan Keamanan PBB** telah didorong oleh Amerika Serikat ke dalam posisi yang "**tidak bermartabat**" dan "**patut dikecam.**" Menurutnya, kegagalan Dewan Keamanan untuk menghukum agresi Saddam maupun penggunaan senjata kimia oleh Irak membuat rakyat Iran "**harus berjuang sendirian untuk memulihkan hak-hak sah kami,**" sekaligus menunjukkan bahwa "**jaminan keamanan yang diberikan oleh Dewan Keamanan seperti itu tidak lebih dari sebuah rumah kartu yang tampak indah.**"

Satu generasi kemudian, rasa kecewa dan kepahitan itu masih tetap membekas di kalangan masyarakat Iran. **Mahmoud Ahmadinejad**, yang juga merupakan veteran Perang Iran-Irak, memanfaatkan sentimen tersebut secara efektif dalam komunikasi politiknya di dalam negeri.

Selama kampanye pemilihan presiden pertamanya pada tahun **2005**, Ahmadinejad dengan nada sinis menanggapi berbagai kekhawatiran internasional mengenai program nuklir Iran. Ia mempertanyakan, "**Di manakah komunitas internasional ketika rakyat Iran menjadi korban serangan senjata kimia?**"

Dalam pidato kampanye lainnya, ia menuduh bahwa:

"Jerman memasok bahan-bahan kimia, Prancis memasok rudal, dan Amerika Serikat menyediakan intelijen kepada Saddam."

Sepanjang berlangsungnya **Pertahanan Suci**, Iran memang masih dapat membeli sebagian persenjataan dan perlengkapan militer dari **Tiongkok** dan **Uni Soviet**—meskipun kedua negara tersebut menjual persenjataan dalam jumlah yang lebih besar kepada Irak—bahkan dari **Israel**. (Meskipun para pejabat Iran membantah bahwa Teheran pernah memperoleh perlengkapan secara langsung dari Israel, barang-barang buatan Israel termasuk di antara perlengkapan yang diperoleh melalui pasar gelap dan kemudian masuk ke dalam inventaris militer Republik Islam.)

Namun, pada umumnya Republik Islam harus berjuang dengan kemampuannya sendiri.

Puluhan ribu warga Iran secara sukarela mendaftarkan diri untuk bertugas di garis depan, meskipun mereka mengetahui bahwa dalam banyak keadaan mereka tidak akan memperoleh perlengkapan yang memadai. Pada beberapa kesempatan, bahkan terdapat prajurit Iran yang **tidak memiliki senapan**, apalagi perlengkapan pelindung diri.

Keadaan inilah yang melatarbelakangi penggunaan taktik yang oleh para pengamat Barat disebut sebagai **serangan "gelombang manusia" (*human wave attacks*)**. Kisah-kisah mengenai taktik tersebut sering kali dihiasi dengan cerita-cerita dramatis, tetapi tidak pernah terbukti, seperti pembagian **kunci plastik menuju surga** kepada para prajurit atau kemunculan orang-orang yang berpakaian sebagai **Imam Husain** sambil menunggang kuda untuk membangkitkan semangat pasukan di garis depan.

Memang benar bahwa perang tersebut melahirkan banyak contoh luar biasa mengenai pengorbanan diri para prajurit Iran. Akan tetapi, kebutuhan akan pengorbanan sebesar itu pada hakikatnya **semakin diperparah oleh keterbatasan persenjataan dan perlengkapan militer** yang mereka miliki.

Pengalaman-pengalaman selama Perang Iran-Irak meyakinkan bangsa Iran bahwa mereka **tidak boleh lagi bergantung kepada pihak luar untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang sangat penting bagi pertahanan negara**.

Sejak saat itu, Republik Islam secara bertahap berhasil mencapai tingkat **kemandirian yang tinggi dalam produksi persenjataan dan perlengkapan militer konvensional**, termasuk tank, kendaraan pengangkut personel lapis baja, rudal berpemandu, sistem radar, kapal perang permukaan, dan kapal selam. Selain itu, Iran juga terus mengembangkan kemampuan untuk memproduksi sistem persenjataan yang lebih maju.

Meskipun produk-produk militer Iran belum selalu mampu menandingi kualitas persenjataan terbaik yang tersedia di pasar senjata internasional, para pembuat kebijakan di Iran meyakini bahwa **industri pertahanan dalam negeri harus terus dikembangkan** demi menjamin keamanan dan kemerdekaan Republik Islam.

Sebagai contoh, ketika **Rusia** akhirnya tunduk pada tekanan Amerika Serikat dan membatalkan kontrak pengiriman sistem rudal pertahanan udara yang dirancang untuk melindungi Iran dari kemungkinan serangan Amerika Serikat atau Israel, Teheran memilih melanjutkan pengembangan sistem tersebut melalui program nasionalnya sendiri.

Memang, pengembangan secara mandiri membutuhkan waktu yang lebih lama dibandingkan membeli langsung dari Rusia. Namun, cara tersebut memberikan Republik Islam **kemampuan untuk mempertahankan diri secara mandiri**, suatu pilihan yang, menurut penulis, tidak dimiliki oleh negara-negara yang lebih bergantung kepada pihak luar.

Dengan logika yang sama, Republik Islam juga menjadikan **kemandirian pangan** sebagai salah satu prioritas utama, sehingga negara-negara lain tidak dapat menggunakan pasokan pangan sebagai alat tekanan strategis terhadap Iran.

Perang juga memperlihatkan bahwa kerentanan Republik Islam tidak hanya berasal dari ancaman militer dari luar, tetapi juga dari **upaya-upaya subversi internal yang didukung oleh kekuatan asing**, seperti kudeta yang

didalangi **CIA** terhadap pemerintahan **Mohammad Mossadeq** pada tahun 1953.

Selain melakukan invasi militer, Irak juga berusaha melemahkan Iran dari dalam dengan mendorong pemberontakan kelompok **Arab etnis** di Provinsi **Khuzestan**, yang berbatasan langsung dengan Irak, serta kelompok **Kurdi Iran** untuk melawan pemerintahan pascarevolusi di Teheran.

Namun, ancaman terbesar datang dari dukungan Irak terhadap organisasi **Mojahedin-e Khalq** (*Mujahidin Rakyat*), yang lebih dikenal dengan singkatan **MEK**. Organisasi politik bersenjata ini mengusung ideologi yang berusaha memadukan **Islam dan Marxisme**, dan sebelumnya pernah berjuang melawan rezim Syah pada dekade 1960-an dan 1970-an.

Pada tahun-tahun pertama setelah Revolusi Islam, Iran dilanda persaingan politik yang sangat tajam mengenai arah masa depan negara. Lawan-lawan Iran dalam perang berusaha memanfaatkan perpecahan tersebut demi kepentingan mereka.

Salah satu kubu, yang sebagian besar bernaung di bawah **Partai Republik Islam (Islamic Republic Party/IRP)**, menunjukkan kesetiaan penuh kepada **Ayatollah Khomeini** dan visinya mengenai Republik Islam.

Sementara itu, kubu lainnya menginginkan agar sistem politik baru bergerak ke arah yang lebih sekuler. **MEK** termasuk dalam kelompok ini.

Konflik antara kedua kubu semakin memanas sepanjang paruh pertama tahun **1981**, kurang dari setahun setelah invasi Irak.

Ketika pertentangan mencapai puncaknya, **MEK**, dengan dukungan dari **Saddam Hussein** dan kemungkinan juga dari **Amerika Serikat**, melancarkan serangkaian **aksi pengeboman teror** yang bertujuan melumpuhkan kepemimpinan Partai Republik Islam (IRP). Dalam serangkaian serangan tersebut, **lebih dari seratus tokoh penting Republik Islam yang baru berdiri terbunuh**.

Di **Pemakaman Behesht-e Zahra**, terdapat sebuah mausoleum di bagian kompleks yang diperuntukkan bagi para syuhada Perang Iran-Irak. Di tempat itu dimakamkan lebih dari **tiga puluh korban** aksi teror tersebut, termasuk para politisi terkemuka, komandan militer, dan pemimpin agama.

Ayatollah Ali Khamenei, yang kini menjabat sebagai **Pemimpin Tertinggi Iran**, juga menjadi sasaran salah satu serangan tersebut pada **27 Juni 1981**, setelah menyampaikan ceramah di sebuah masjid dekat **Bazar Besar Teheran**. Akibat ledakan bom itu, **tangan kanannya mengalami cacat permanen**.

Besarnya dampak emosional maupun fisik dari aksi-aksi teror **MEK** terhadap elite politik Republik Islam tercermin dalam penuturan Khamenei mengenai kampanye teror tahun 1981:

"Dengan mencuri senjata, amunisi, dan bahan peledak—sesuatu yang tidak sulit dilakukan pada masa-masa revolusi yang penuh kekacauan—serta dengan bantuan sejumlah pemerintah

asing, kelompok-kelompok teroris yang tidak memiliki basis dukungan rakyat membangun jaringan yang sangat luas di Iran. Pembunuhan terhadap individu maupun kelompok, ledakan-ledakan bom berskala besar, pembajakan pesawat, penculikan, penyiksaan yang mengerikan, penembakan secara membabi buta, serta pembantaian yang disengaja terhadap masyarakat merupakan sebagian dari tindakan yang mereka lakukan dengan dukungan dan dorongan dari musuh-musuh paling terkenal bangsa Iran. Korban mereka bukan hanya para pemimpin dan pejabat penting revolusi, tetapi juga laki-laki dan perempuan biasa, bahkan anak-anak yang tidak bersalah serta orang-orang yang kebetulan berada di lokasi kejadian.

Dalam satu aksi saja, sekitar tujuh puluh dua tokoh utama revolusi—termasuk beberapa menteri kabinet, sekitar dua puluh anggota parlemen, serta banyak tokoh lain yang tidak tergantikan—tewas secara tragis. Dalam peristiwa lainnya, Presiden dan Perdana Menteri sama-sama terbunuh akibat serangan bom."

Sejak kampanye teror **MEK**, para pejabat Iran dan banyak warga biasa tidak lagi menyebut kelompok itu sebagai ***mojahedin*** ("para pejuang"), melainkan ***monafeqin***, sebuah permainan kata dalam bahasa Persia yang berarti "**orang-orang munafik**" atau "**kaum hipokrit.**"

Selama Perang Iran-Irak, **MEK** bertempur berdampingan dengan unit-unit militer Irak melawan Republik Islam. Setelah perang berakhir, organisasi tersebut tetap melakukan serangan-serangan teroris di dalam wilayah Iran dengan bekerja sama dengan berbagai kekuatan asing.

Menurut aparat penegak hukum Amerika Serikat, setahun setelah **Ramzi Yousef** menjadi otak serangan teroris pertama terhadap **World Trade Center** pada tahun **1993**, ia menjalin "**kesepakatan**" dengan MEK. Berdasarkan keterangan mereka, Yousef merakit sebuah bom yang kemudian dipasang dan diledakkan oleh agen-agen MEK di salah satu tempat suci paling penting dalam tradisi Syiah, yaitu **Makam Imam Ridha (Imam Kedelapan)** di kota **Mashhad**, Iran, pada **20 Juni 1994**. Serangan tersebut menewaskan sedikitnya **26 orang**, yang sebagian besar merupakan perempuan dan anak-anak, serta melukai lebih dari **200 orang**.

Pada tahun **2012**, para pejabat intelijen Amerika Serikat juga menyatakan bahwa **MEK bekerja sama dengan Israel dalam operasi pembunuhan terhadap ilmuwan-ilmuwan nuklir Iran**.

Penulis mencatat bahwa pengungkapan tersebut mengandung ironi, mengingat **Amerika Serikat sendiri pernah memberikan pelatihan militer rahasia serta berbagai bentuk dukungan kepada MEK**, bahkan setelah Washington secara resmi menetapkan organisasi itu sebagai **Organisasi Teroris Asing (*Foreign Terrorist Organization*)** pada tahun **1997**.

Walaupun MEK memperoleh simpati di sebagian kalangan di **Paris, Washington,** dan **Beverly Hills**, organisasi tersebut tetap **sangat dibenci oleh sebagian besar masyarakat Iran**.

Para pemimpin Iran berulang kali mengecam dukungan negara-negara Barat terhadap MEK, baik selama

maupun setelah Perang Iran-Irak, sebagai **upaya pengkhianatan** yang bertujuan melemahkan Republik Islam.

Khamenei pernah menyatakan:

"Saat ini, para pemimpin kelompok-kelompok teroris tersebut, yang berkali-kali mengaku bertanggung jawab atas tindakan-tindakan kriminal, justru diberikan perlindungan keamanan, kehidupan yang nyaman di Amerika Serikat, Prancis, dan negara-negara Barat lainnya, serta secara halus disebut sebagai 'oposisi terhadap revolusi'. Sementara itu, negara-negara yang melindungi para teroris tersebut justru menuduh Republik Islam sebagai 'teroris'."

Dalam kontroversi politik yang menyusul pemilihan presiden Republik Islam pada tahun **2009**, penantang utama Ahmadinejad, **Mir-Hossein Mousavi**, bahkan secara terbuka mengecam **MEK** dalam berbagai pernyataannya. Langkah tersebut dilakukan untuk menepis segala dugaan bahwa dirinya memiliki hubungan dengan organisasi tersebut.

Pada akhirnya, **Perang yang Dipaksakan** mengajarkan bangsa Iran bahwa tatanan revolusioner harus senantiasa waspada terhadap berbagai bentuk ancaman keamanan. Namun, perang itu juga menumbuhkan keyakinan bahwa **Republik Islam mampu bertahan, dan pada akhirnya mengatasi, apa pun tekanan yang dilancarkan oleh para lawannya**.

Perang melawan Irak merupakan **perang pertama dalam lebih dari dua abad** di mana sebuah pemerintahan Iran berhasil mempertahankan seluruh wilayah yang berada di bawah kekuasaannya.

Selama **delapan tahun peperangan**, Iran menghadapi **embargo persenjataan dan embargo ekonomi yang hampir menyeluruh**, sementara pada saat yang sama negara itu harus menghadapi serangan militer Irak yang didukung oleh kekuatan-kekuatan besar di kawasan maupun dunia, serta menghadapi kampanye terorisme domestik yang memperoleh dukungan dari luar negeri.

Meskipun demikian, Republik Islam berhasil bertahan. Menurut penulis, pengalaman tersebut menunjukkan adanya **keteguhan dan daya tahan politik yang seharusnya membuat siapa pun berpikir ulang apabila masih meyakini bahwa sanksi semata akan mampu memaksa Iran mengubah arah pengambilan keputusan strategisnya.**

MENGENAL MUSUH

Sebagaimana dikatakan oleh **Jenderal Purnawirawan Angkatan Darat Amerika Serikat Stanley McChrystal** kepada penulis, **banyak hal mengenai agenda keamanan nasional suatu negara dapat dipahami hanya dengan melihat peta**.

Dari sebuah peta dapat diketahui bahwa **Iran saat ini berbatasan—baik melalui daratan, perairan, maupun garis pantai—dengan lima belas negara**.

Dari sudut pandang Iran, **tidak satu pun dari negara-negara tersebut merupakan sekutu alami**, dan beberapa di antaranya pernah digunakan sebagai **basis atau landasan bagi tindakan-tindakan yang bermusuhan terhadap Iran**.

Sejak berakhirnya perang dengan Irak, Republik Islam harus menghadapi berbagai tantangan keamanan yang

kompleks. Di perbatasan timurnya, Iran berhadapan dengan **negara-negara yang rapuh (*failing states*)**, konflik etnis dan sektarian, serta meningkatnya ketidakstabilan di **Afghanistan** dan **Pakistan**.

Di perbatasan utara, Iran menghadapi dampak dari **runtuhnya Uni Soviet**, yang melahirkan sejumlah negara baru di **Asia Tengah** dan **Kaukasus Selatan** yang dinilai berpotensi mengalami ketidakstabilan.

Sementara itu, di kedua sisi perbatasannya—timur dan barat—Iran juga harus menghadapi **intervensi militer Amerika Serikat di Afghanistan dan Irak**.

Bahkan di sebelah selatan, di seberang **Teluk Persia**, Iran harus berhadapan dengan rezim-rezim Arab yang oleh Teheran disebut sebagai "**rezim-rezim otoriter yang bergantung pada keamanan**" (*authoritarian and security-dependent regimes*), yaitu pemerintahan-pemerintahan yang secara terus-menerus menghadapi risiko gejolak politik dan sosial, sekaligus rentan terhadap pengaruh serta penetrasi Amerika Serikat.

Dalam lingkungan strategis yang dipandang berbahaya tersebut, pengalaman Perang Iran-Irak semakin memperjelas apa yang dianggap Iran sebagai **masalah keamanan nasional terbesarnya**, yaitu bahwa **hampir setiap negara tetangganya, serta beberapa negara lain di kawasan, dapat digunakan sebagai pangkalan untuk melancarkan serangan terhadap Republik Islam ataupun untuk merongrong kepentingan-kepentingannya**.

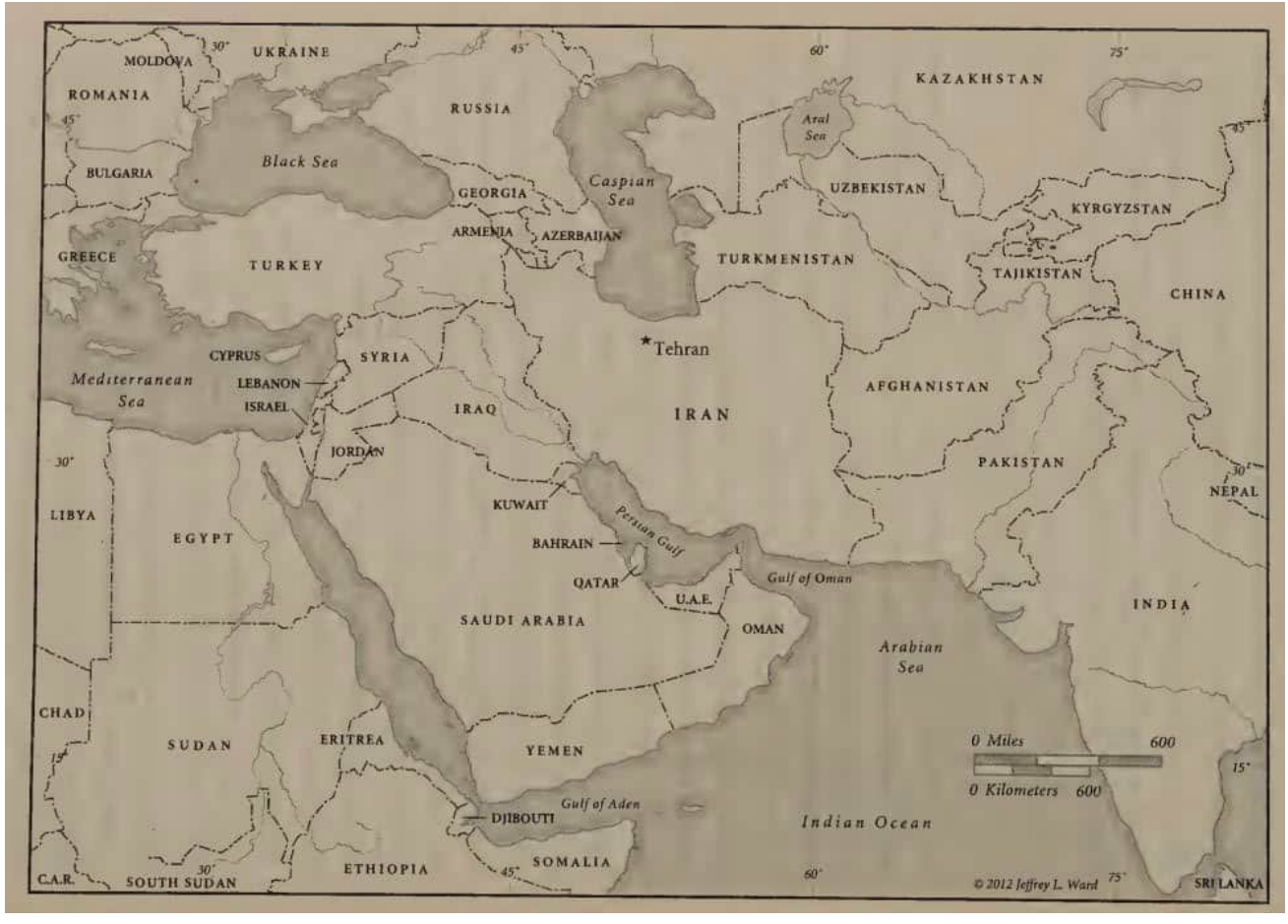
Menurut pandangan Teheran, pihak-pihak yang paling mungkin memanfaatkan kerentanan tersebut adalah

Amerika Serikat, **Israel**, serta negara-negara **Sunni** yang bersekutu dengan Washington, terutama **Arab Saudi** dan **Pakistan**.

Sejak lama, Teheran meyakini bahwa **Amerika Serikat**, yang telah membangun kehadiran di banyak negara tetangga Iran melalui berbagai cara dan berbagai bentuk kerja sama, merupakan aktor utama yang berpotensi memanfaatkan lingkungan geografis tersebut untuk memberikan tekanan strategis terhadap Republik Islam.

Menurut pandangan Teheran, **Amerika Serikat**, yang telah membangun kehadiran di banyak negara tetangga Iran dalam berbagai bentuk dan memiliki kemampuan militer untuk menyerang Iran secara langsung melalui kekuatan udara maupun laut, **merupakan ancaman paling serius** yang dihadapi Republik Islam.

Para revolusioner yang menggulingkan Syah memang memiliki alasan kuat untuk tidak mempercayai Amerika Serikat. Seperempat abad sebelumnya, **CIA** telah mengorganisasi kudeta yang menjatuhkan pemerintahan **Mohammad Mossadeq** dan mengembalikan **Syah Mohammad Reza Pahlavi** ke **Takhta Merak (Peacock Throne)**.


MOLDOVA
UKRAINE
ROMANIA
RUSSIA
KAZAKHSTAN
Aral Sea
Black Sea
BULGARIA
Caspian Sea
GEORGIA
UZBEKISTAN
KYRGYZSTAN
ARMENIA
AZERBAIJAN
GREECE
TURKEY
TURKMENISTAN
TAJIKISTAN
CHINA
Tehran
CYPRUS
SYRIA
Mediterranean Sea
LEBANON
ISRAEL
IRAQ
IRAN
AFGHANISTAN
JORDAN
PAKISTAN
NEPAL
LIBYA
KUWAIT
EGYPT
Persian Gulf
BAHRAIN
QATAR
Gulf of Oman
U.A.E.
INDIA
SAUDI ARABIA
OMAN
Arabian Sea
CHAD
SUDAN
ERITREA
YEMEN
0 Miles 600
0 Kilometers 600
Gulf of Aden
DJIBOUTI
Indian Ocean
C.A.R.
SOUTH SUDAN
ETHIOPIA
SOMALIA
© 2012 Jeffrey L. Ward
SRI LANKA

Selama periode **1953–1979**, Washington bekerja sama erat dengan Syah untuk menjadikan Iran sebagai salah satu mitra strategis terpenting Amerika Serikat.

Setelah pasukan Inggris menarik diri dari kawasan **Teluk Persia** pada tahun **1971**, sebagai bagian dari kebijakan mundur dari seluruh wilayah kekaisarannya di sebelah timur Terusan Suez (*east of Suez*), pemerintahan **Richard Nixon** menunjuk Syah Iran untuk menggantikan peran Inggris sebagai "**polisi kawasan**" **(regional policeman)** bagi kepentingan Amerika Serikat di Teluk Persia.

Dalam peran tersebut, Iran membeli persenjataan dan perlengkapan militer dalam jumlah sangat besar dari Amerika Serikat. Syah kemudian menggunakan kekuatan militer itu untuk menjaga stabilitas kawasan Teluk sesuai dengan kepentingan dan preferensi strategis Washington.

Sebagai imbalannya, Amerika Serikat memberikan dukungan yang sangat kuat kepada Syah, hampir hingga detik-detik terakhir kekuasaannya.

Meskipun agenda politik Syah semakin bertentangan dengan aspirasi rakyat Iran—sebuah kenyataan yang terlihat dari semakin besarnya dukungan masyarakat terhadap pesan-pesan revolusioner **Ayatollah Khomeini**—pemerintahan-pemerintahan Amerika Serikat secara berturut-turut tetap memandang Syah sebagai sekutu yang sangat penting.

Bahkan ketika Revolusi Iran semakin berkembang di jalan-jalan berbagai kota sepanjang tahun **1978**, **Penasihat Keamanan Nasional Zbigniew Brzezinski** bersama sejumlah pejabat senior pemerintahan **Jimmy Carter** masih

berpendapat bahwa Amerika Serikat seharusnya mendorong Syah, sebagaimana kemudian dikenang oleh seorang pejabat Departemen Luar Negeri:

"...untuk mengerahkan pasukannya, menembak sebanyak mungkin orang yang diperlukan, dan mengakhiri pemberontakan itu untuk selamanya."

Semakin khawatir bahwa Syah tidak lagi mampu membendung gelombang oposisi yang terus membesar, pada **Januari 1979** Presiden Carter mengirim seorang jenderal Angkatan Udara Amerika Serikat yang pernah bertugas di Iran ke Teheran. Misinya adalah untuk menilai, sebagaimana kemudian diungkapkan oleh seorang pejabat Amerika,

"apakah militer Iran memiliki keberanian untuk melakukan kudeta dan menghancurkan revolusi."

Pemerintahan Carter sendiri terpecah mengenai apakah tindakan militer seperti itu layak dilakukan, dan pada akhirnya Carter memilih untuk tidak mengambil langkah tersebut. Namun, menurut penulis, kehati-hatian itu tidak mampu menghapus dampak dari **dua puluh lima tahun hubungan erat Amerika Serikat dengan rezim Syah**, yang telah meyakinkan para pemimpin baru Iran bahwa **Amerika Serikat selalu berada di pihak Syah dan menentang mereka**.

Keyakinan tersebut memengaruhi proses pengambilan keputusan di Teheran, baik sebelum maupun sesudah sekelompok mahasiswa menduduki **Kedutaan Besar Amerika Serikat di Teheran** pada **4 November 1979**. Aksi tersebut dilakukan sebagai reaksi terhadap keputusan

Presiden Carter yang mengizinkan Syah yang telah digulingkan memasuki Amerika Serikat untuk menjalani perawatan medis.

Dukungan Amerika Serikat terhadap Syah, ditambah hubungan yang sangat erat antara **CIA** dan **SAVAK**—badan intelijen rezim Syah—menjadikan Kedutaan Besar Amerika Serikat di Teheran sebagai sasaran kecurigaan yang hampir tidak dapat dihindari bagi pemerintahan revolusioner yang baru lahir dan khawatir bahwa Washington sedang berupaya menjatuhkannya.

Karena itu, keputusan Carter menerima Syah hampir dipastikan akan memicu reaksi keras.

Sebagaimana ditulis oleh **John Limbert**, seorang ahli budaya dan sejarah Iran yang ketika itu menjadi salah seorang diplomat Amerika Serikat yang disandera:

"Pada Oktober 1979, pemerintah Amerika mengira dapat meredakan opini publik Iran dengan mengumumkan bahwa Syah yang telah digulingkan diterima di Amerika Serikat semata-mata untuk menjalani perawatan medis dan atas dasar kemanusiaan. Masyarakat Amerika mungkin menerima penjelasan seperti itu. Namun, mengingat sejarah hubungan Iran-Amerika, tidak ada orang Iran yang memahami sejarah tersebut yang akan mempercayainya. Pernyataan itu, bukannya menenangkan masyarakat Iran, justru dianggap meremehkan kecerdasan mereka dan semakin menguatkan dugaan yang telah berkembang pada akhir tahun 1979 bahwa Amerika Serikat sedang merencanakan konspirasi terhadap revolusi dan berusaha mengulangi peristiwa kudeta tahun 1953."

Dalam banyak komentar di Barat, penyanderaan para diplomat Amerika sering dipandang sekadar sebagai **alat politik** yang dimanfaatkan Khomeini dan para pendukungnya untuk melemahkan lawan-lawan politik di dalam negeri.

Namun, menurut penulis, tindakan tersebut sebenarnya didorong oleh **pertimbangan strategis yang jauh lebih mendalam**.

Hampir bersamaan dengan jatuhnya Syah, **Uni Soviet menginvasi Afghanistan**. Di kalangan pembuat kebijakan Amerika Serikat, peristiwa itu dipandang sebagai awal dari upaya Moskow memperluas pengaruhnya ke kawasan Teluk Persia.

Akibatnya, di Washington berkembang konsensus bahwa **militer Amerika Serikat harus mengambil tanggung jawab langsung atas keamanan jalur distribusi minyak di Teluk Persia**.

Karena itulah, dalam **Pidato Kenegaraan (*State of the Union*) bulan Januari 1980**, Presiden **Jimmy Carter** menyatakan:

"Setiap upaya dari kekuatan luar mana pun untuk menguasai kawasan Teluk Persia akan dianggap sebagai serangan terhadap kepentingan vital Amerika Serikat, dan serangan semacam itu akan ditanggapi dengan segala cara yang diperlukan, termasuk penggunaan kekuatan militer."

Setelah deklarasi tersebut, Amerika Serikat mulai membangun **kehadiran angkatan laut yang kuat di Teluk Persia**, sekaligus menempatkan berbagai perlengkapan militer di lokasi-lokasi strategis serta mengatur penggunaan

pangkalan-pangkalan militer yang memungkinkan pengerahan cepat pasukan darat dan kekuatan udara taktis ke kawasan apabila terjadi krisis.

Menghadapi pengerahan kekuatan militer Amerika Serikat tersebut, **John Limbert** mencatat bahwa:

"Republik Islam merasa bahwa penguasaan atas para staf Kedutaan Besar Amerika Serikat memberinya suatu keuntungan dalam menghadapi pemerintah Amerika Serikat yang bertekad menghancurkan rezim revolusioner dan menggantikannya dengan monarki yang dipulihkan ataupun pemerintahan lain yang lebih bersahabat dengan kepentingan Amerika."

Karena itu, para pemimpin Iran menggunakan para sandera sebagai **alat tawar-menawar diplomatik** untuk memperoleh komitmen Amerika Serikat agar **tidak menyerang ataupun melakukan upaya subversi terhadap Republik Islam**.

Menurut penulis, itulah yang akhirnya berhasil mereka peroleh. Komitmen tersebut dituangkan secara resmi dalam **Pasal Pertama Persetujuan Aljir (Algiers Accord)** yang mengakhiri krisis penyanderaan pada **Januari 1981**, setelah berlangsung selama **444 hari**. Pasal tersebut menyatakan:

"Amerika Serikat berjanji bahwa mulai saat ini dan seterusnya kebijakan Amerika Serikat adalah tidak akan melakukan campur tangan, baik secara langsung maupun tidak langsung, baik secara politik maupun militer, dalam urusan dalam negeri Iran."

Namun, menurut penulis, bahkan ketika perjanjian tersebut masih dalam proses perundingan, **Amerika Serikat telah bertindak bertentangan dengan semangat kesepakatan itu**.

CIA telah mengetahui lebih dahulu rencana **Saddam Hussein** untuk menyerang Iran. Sebagaimana kemudian diceritakan oleh mantan pejabat yang menangani Iran di CIA:

"Pada minggu pertama September 1980 saya pergi ke New York untuk bertemu dengan seorang jenderal senior Iran, yang pada masa revolusi dikenal sebagai 'Penjagal Teheran'. Di kamar hotelnya di Waldorf, ia mengatakan kepada saya bahwa ia baru saja kembali dari Irak, tempat ia bertemu Saddam Hussein dan para jenderal senior Irak. Ia memberi tahu bahwa Irak akan segera menginvasi Iran."

Meskipun mengetahui rencana tersebut, Washington **tidak berusaha mencegah invasi Irak**.

Sebagaimana dijelaskan oleh **Wakil Presiden Walter Mondale** pada waktu itu:

"Kami percaya bahwa perang ini akan memberikan tekanan yang lebih besar kepada pemerintah Iran."

Bahkan, menurut penulis, pada bulan-bulan sebelum invasi terjadi, pemerintahan **Jimmy Carter** telah mulai menjajaki kemungkinan membangun hubungan yang lebih erat dengan pemerintahan Saddam Hussein.

Setelah **Ronald Reagan** menjadi Presiden Amerika Serikat pada tahun **1981**, dukungan Washington terhadap Saddam justru semakin meningkat.

Pada saat Irak menyerang Iran, Amerika Serikat belum memiliki hubungan diplomatik dengan Baghdad. Namun, Presiden Reagan kemudian menunjuk **Donald Rumsfeld**—yang pernah dan kelak kembali menjabat sebagai Menteri

Pertahanan Amerika Serikat—sebagai **utusan khusus** untuk menemui Saddam Hussein.

Pada tahun **1984**, pemerintah Amerika Serikat menghapus Irak dari daftar **negara sponsor terorisme**, sekaligus memulihkan hubungan diplomatik dengan Baghdad.

Reagan juga menandatangani sebuah **direktif rahasia** yang memberikan wewenang bagi Amerika Serikat untuk memberikan **dukungan militer dan intelijen** kepada pasukan Saddam Hussein.

Selain itu, selama **empat tahun**, Amerika Serikat memimpin berbagai upaya untuk **menghalangi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa mengambil tindakan yang berarti** guna menghentikan penggunaan senjata kimia Irak terhadap sasaran militer maupun sipil Iran.

Menurut penulis, Washington mengetahui sepenuhnya apa yang dilakukan Irak.

Dalam salah satu kunjungan **Donald Rumsfeld** ke Baghdad, Menteri Luar Negeri Irak **Tariq Aziz** bahkan memperlihatkan kepada utusan Amerika tersebut **rekaman video** yang menunjukkan puluhan ribu tentara Iran tewas akibat serangan senjata kimia Irak. Rekaman itu dimaksudkan untuk menunjukkan apa yang, menurut Tariq Aziz, "**harus dilakukan oleh bangsa Irak yang beradab untuk menghentikan bangsa Iran yang barbar.**"

Meskipun demikian, mantan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat **George Shultz** kemudian menjelaskan

dilema kebijakan Washington dengan pernyataan yang dikutip penulis sebagai berikut:

"Situasinya memang sangat sulit. Mereka menggunakan senjata kimia. Tentu kita ingin mereka berhenti menggunakan senjata kimia. Namun, pada saat yang sama, kita juga tidak menginginkan Iran memenangkan perang."

Ketika perang terus berlarut-larut, Amerika Serikat mulai terlibat **secara lebih langsung dalam pertempuran**, yang menurut penulis pada praktiknya berarti **berpihak kepada Irak**.

Pada tahun **1984**, Saddam Hussein memerintahkan militernya untuk menyerang kapal-kapal tanker yang mengangkut ekspor minyak Iran. Sebagai balasan, Iran mulai mengganggu kapal-kapal tanker yang membawa minyak dari Irak maupun negara-negara Arab Teluk yang mendukung Baghdad.

Situasi ini mendorong **Kuwait** meminta perlindungan Amerika Serikat bagi kapal-kapal tankernya. Pada **Maret 1987**, Washington menyetujui permintaan tersebut. Akibatnya, **angkatan laut Amerika Serikat dan Iran mulai sering berhadapan langsung di kawasan Teluk Persia**.

Menurut penulis, dukungan Amerika kepada Irak semakin memperkuat kecenderungan yang telah lama berkembang di Iran untuk **memandang hampir setiap kebijakan atau tindakan Amerika Serikat sebagai suatu ancaman**.

Pandangan tersebut, menurut mereka, semakin diperkuat oleh sebuah peristiwa yang sangat membekas. **Enam belas bulan setelah dimulainya apa yang dikenal**

sebagai "Perang Tanker" (Tanker War), tepatnya pada **3 Juli 1988**, kapal penjelajah berpeluru kendali Amerika Serikat **USS Vincennes** menembak jatuh pesawat sipil Iran, **Iran Air Penerbangan 655**, di atas **Selat Hormuz**.

Seluruh **290 orang** yang berada di dalam pesawat tewas, termasuk **66 anak-anak**.

Pesawat tersebut berangkat dari **Teheran**, kemudian singgah di **Bandar Abbas**, sebuah kota pelabuhan di selatan Iran di pesisir Teluk Persia, untuk menaikkan penumpang tambahan. Setelah lepas landas kembali, pesawat menuju **Dubai**, tujuan akhirnya. Namun, **hanya tujuh menit setelah lepas landas dari Bandar Abbas**, pesawat tersebut ditembak jatuh.

Di Washington, pemerintahan **Ronald Reagan** menyalahkan Iran atas insiden tersebut.

Pemerintah Amerika Serikat pada awalnya mengemukakan beberapa alasan:

- USS *Vincennes* sedang diserang oleh kapal-kapal Iran di perairan internasional.
- Awak Iran Air 655 tidak menggunakan **transponder** untuk mengidentifikasi pesawat sebagai pesawat sipil sesuai prosedur internasional.
- Pesawat tidak berada pada jalur penerbangan normalnya.
- Pesawat sedang **menukik turun**, sehingga pada radar USS *Vincennes* tampak seperti pesawat tempur musuh.

- Kemungkinan pesawat militer Iran menggunakan Iran Air 655 sebagai kedok untuk menyerang kapal perang Amerika Serikat di Teluk Persia.

Menurut penulis, seluruh tuduhan tersebut didasarkan pada **asumsi yang tidak berdasar mengenai niat dan kemampuan Iran**, dan **semuanya kemudian terbukti tidak benar**.

Setahun setelah kejadian tersebut, komandan kapal perang Amerika lainnya yang juga sempat melacak penerbangan Iran Air 655 menyatakan secara terbuka bahwa ia **tidak lagi sanggup membaca berbagai pembelaan terhadap tindakan USS *Vincennes* tanpa memberikan tanggapan**. Ia menulis:

*"Ketika keputusan diambil untuk menembak Iran Air 655, pesawat tersebut sedang **menanjak**, bukan menukik. Pesawat menampilkan identifikasi Friend or Foe (IFF) Mode III yang benar sebagai pesawat sipil, dan berada di koridor penerbangan yang semestinya dari Bandar Abbas menuju Dubai. USS Vincennes sama sekali tidak diserang oleh pesawat Iran. Tidak ada penguncian sasaran oleh pesawat patroli P-3 Iran. Tidak ada serangan terkoordinasi antara kapal-kapal Garda Revolusi Iran (IRGC) dengan kekuatan militer Iran lainnya. Iran Air Penerbangan 655, yang juga dikenal sebagai Track Number (TN) 4131, keliru diidentifikasi oleh USS Vincennes sebagai sebuah pesawat tempur F-14 Iran yang sedang menukik ke arah kapal.... Kapten Will Rogers III, komandan USS Vincennes, tanpa diragukan melakukan apa yang menurutnya perlu dilakukan, **tetapi ia telah keliru**."*

Menurut penulis, **Washington tidak tertarik untuk mengungkap kebenaran** mengenai insiden tersebut.

Dua hari setelah pesawat ditembak jatuh, **Wakil Presiden George H. W. Bush**, yang memimpin delegasi Amerika Serikat dalam sidang **Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa**, menyatakan:

"Saya tidak akan pernah meminta maaf atas nama Amerika Serikat. Tidak akan pernah. Saya tidak peduli apa pun faktanya."

Hingga kini, menurut penulis, **pemerintah Amerika Serikat tidak pernah mengakui telah melakukan kesalahan** dalam insiden tersebut, meskipun berbagai investigasi media menemukan **bukti yang cukup kuat bahwa komandan dan awak USS *Vincennes* sebenarnya memiliki informasi yang memadai untuk mengetahui bahwa sasaran mereka adalah pesawat sipil**, bukan pesawat militer.

Alih-alih dikenai sanksi, **komandan USS *Vincennes* beserta beberapa perwiranya justru menerima penghargaan atas pelaksanaan tugas mereka**.

Apakah komandan dan awak USS *Vincennes* melakukan kelalaian yang bersifat pidana—dengan kata lain, apakah mereka sebenarnya **dapat dan seharusnya mampu mengidentifikasi sasaran dengan benar**, sebagaimana dikemukakan oleh perwira Angkatan Laut yang dikutip sebelumnya—**masih menjadi pertanyaan yang belum memperoleh jawaban pasti**.

Menurut penulis, bukti-bukti yang menunjukkan bahwa mereka mengetahui apa yang sedang mereka lakukan memang **cukup signifikan**, tetapi **bersifat tidak langsung (circumstantial)** dan belum dapat dianggap sebagai bukti yang secara langsung membuktikan kesengajaan.

Meskipun demikian, **sebagian besar rakyat Iran pada waktu itu meyakini—dan hingga kini masih meyakini—bahwa penembakan Iran Air Penerbangan 655 dilakukan dengan sengaja.**

Pandangan yang berkembang luas di Iran adalah bahwa **Amerika Serikat telah melakukan suatu kejahatan perang (war crime)** dengan tujuan **menghukum dan mengintimidasi Republik Islam** karena berhasil menggagalkan invasi Saddam Hussein, bahkan sempat memaksa Irak melepaskan wilayah-wilayah strategis di sepanjang Teluk Persia. Menurut penilaian tersebut, perubahan keseimbangan kekuatan di kawasan yang lebih menguntungkan Iran merupakan sesuatu yang **tidak diinginkan oleh Amerika Serikat**.

Menurut penulis, penilaian ini membawa **dampak jangka pendek maupun jangka panjang**.

Dampak jangka pendek

Dalam jangka pendek, keyakinan tersebut ikut mendorong **Ayatollah Khomeini** untuk menerima **gencatan senjata pada Agustus 1988** yang mengakhiri Perang Iran-Irak.

Meskipun Khomeini menggambarkan keputusan itu sebagai sesuatu yang:

"lebih menyakitkan daripada meminum secawan racun,"

pada saat itu Iran telah berhasil merebut kembali seluruh wilayahnya yang sebelumnya diduduki Irak.

Menghadapi kemungkinan harus berperang **melawan Amerika Serikat sekaligus Irak**, Khomeini menyatakan:

"Saya menyerahkan diri kepada kehendak Allah dan meminum cawan itu demi keridaan-Nya."

Dampak jangka panjang

Dalam jangka panjang, persepsi bahwa **Amerika Serikat bersedia menggunakan kekuatan militernya untuk membunuh warga sipil Iran** semakin memperkuat ketakutan terbesar masyarakat Iran.

Keyakinan bahwa **Washington tidak akan pernah menerima keberadaan Republik Islam** juga semakin menguat, terlebih setelah berakhirnya Perang Dingin, ketika menurut penulis kebijakan Amerika Serikat di Timur Tengah mengambil arah yang semakin bersifat imperialis.

Penulis menambahkan bahwa **banyak warga Amerika** mungkin masih memiliki pandangan seperti **Presiden Jimmy Carter** pada tahun 1979, yang menganggap kudeta tahun 1953 hanyalah "**sejarah lama**" (*ancient history*).

Namun, **masyarakat Iran tidak memandangnya demikian.**

Bagi para pendukung pemerintah Iran, sejumlah perkembangan pada masa berikutnya dianggap sebagai bukti bahwa **ancaman Amerika Serikat terhadap Republik Islam tetap nyata**, antara lain:

- Dukungan Washington terhadap **Gerakan Hijau (Green Movement)** yang muncul setelah pemilihan presiden Iran tahun 2009;
- Hubungan Amerika Serikat dengan berbagai kelompok yang mengupayakan **pergantian rezim**

(regime change) di Teheran, termasuk **MEK (Mojahedin-e Khalq)**;

- Serta, dalam beberapa kasus, dukungan terhadap kelompok-kelompok yang menginginkan **pemisahan wilayah Iran berdasarkan identitas etnis**.

Selain itu, menurut penulis:

- Amerika Serikat mendorong diberlakukannya **sanksi internasional** yang bertujuan untuk "**melumpuhkan**" **(cripple)** perekonomian Iran.
- Pemerintah Amerika juga secara rutin menegaskan bahwa "**semua opsi tetap berada di atas meja**" **(all options are on the table)**, yang dipahami sebagai isyarat bahwa **penggunaan kekuatan militer tetap menjadi kemungkinan**.

Penulis juga mencatat bahwa pada **April 2010**, melalui dokumen **Nuclear Posture Review**, pemerintahan **Barack Obama** menyatakan bahwa Amerika Serikat **tetap mempertahankan hak untuk menggunakan senjata nuklir terlebih dahulu (first use)**, apabila dipandang perlu, termasuk terhadap Republik Islam Iran.

Selanjutnya, pada tahun **2012**, pemerintahan yang sama **menghapus status MEK sebagai organisasi teroris**, sehingga membuka jalan bagi kelompok tersebut untuk **menerima dukungan terbuka dari pemerintah Amerika Serikat**.

Penulis mengakui bahwa para pendukung kebijakan Amerika sering menolak pandangan para pemimpin Iran sebagai bentuk "**khayalan paranoid**" **(paranoid self-**

delusion) bahwa Amerika Serikat berniat membongkar Republik Islam.

Namun, penulis menutup bagian ini dengan mengutip pernyataan **Henry Kissinger**:

"Bahkan orang yang paranoid pun bisa saja benar-benar mempunyai musuh."

Karena itu, menurut penulis, **menghadapi ancaman yang berasal dari Amerika Serikat telah menjadi salah satu prioritas utama dalam strategi keamanan nasional Republik Islam Iran**, dan terdapat alasan-alasan yang dianggap masuk akal oleh para pembuat kebijakan Iran untuk menempatkannya sebagai prioritas tersebut.

Setelah Amerika Serikat, Teheran memandang Israel sebagai ancaman paling serius terhadap keamanan dan posisi strategisnya. Dalam tantangan-tantangan awalnya terhadap pemerintahan Pahlavi, Khomeini menjadikan hubungan Teheran dengan Israel sebagai bagian dari daftar tuduhannya terhadap Shah. Pesan-pesannya juga memuat banyak rujukan kepada Israel sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari strategi imperial Barat terhadap Timur Tengah.

Dalam sebuah "**Pesan untuk Mendukung Palestina**" pada tahun 1972, ia memperingatkan bahwa:

"Semua orang harus mengetahui bahwa tujuan negara-negara besar dalam menciptakan Israel tidak berhenti pada pendudukan Palestina. Mereka sedang merencanakan agar seluruh negara Arab mengalami nasib yang sama seperti Palestina, semoga Allah mencegahnya."

Setahun kemudian, ia memperingatkan pemerintah-pemerintah Muslim bahwa Israel:

"tidak ditempatkan di sana semata-mata untuk menindas bangsa Arab; melainkan merupakan ancaman dan bahaya bagi seluruh Timur Tengah. Rencananya adalah mewujudkan dominasi dan supremasi Zionisme atas dunia Islam serta melanjutkan penjajahan terhadap wilayah-wilayah yang kaya dan sumber daya alam yang melimpah milik negara-negara Islam."

Selama dekade pertama berdirinya Republik Islam, Israel berusaha mempertahankan sebanyak mungkin hubungan kerja sama yang sebelumnya dinikmatinya dengan Shah. Ketika Irak, sebuah negara yang memusuhi Israel, menginvasi Iran, para pejabat Israel khawatir bahwa kekalahan Iran akan menempatkan Irak—dengan angkatan darat Arab terbesar dan cadangan minyak yang sangat besar—sebagai kekuatan utama dunia Arab. Karena itu, Israel mulai memasok senjata kepada Iran secara tidak langsung melalui pasar gelap, meskipun Amerika Serikat telah menghentikan seluruh penjualan persenjataan dan teknologi penggunaan ganda (*dual-use*) kepada Teheran serta menekan negara-negara lain agar melakukan hal yang sama.

Sepanjang dekade 1980-an, **American Israel Public Affairs Committee (AIPAC)**, inti lobi pro-Israel di Washington, menentang pemberlakuan sanksi terhadap Republik Islam. Israel bahkan berusaha menggunakan pengiriman senjatanya kepada Iran sebagai saluran untuk memfasilitasi pemulihan hubungan antara Amerika Serikat dan Iran.

Namun, sejak hari-hari pertama mereka berkuasa, para pemimpin Republik Islam memandang dengan waspada niat jangka panjang Israel. Mereka terutama terganggu oleh invasi Israel ke Lebanon pada tahun 1982, yang pertama-tama mereka pandang sebagai serangan terhadap penduduk Lebanon Selatan yang mayoritas bermazhab Syiah.

Di luar solidaritas Syiah, mereka juga menilai dengan tepat bahwa invasi tersebut dimaksudkan untuk membentuk pemerintahan pro-Barat di Beirut yang akan menandatangani perdamaian terpisah dengan Israel—sehingga memungkinkan Amerika Serikat dan Israel memberikan tekanan yang lebih besar kepada Suriah dan secara bertahap mengubah kawasan Levant menjadi landasan Barat yang dapat digunakan untuk mendukung Irak dalam perangnya melawan Iran.

Setelah Israel, dengan dukungan Amerika Serikat, membentuk pemerintahan Gemayel yang didominasi kaum Maronit dan menandatangani perjanjian damai dengannya pada tahun 1983, Khomeini mengecam:

"perjanjian Amerika-Zionis-Lebanon ini yang memperkuat dominasi Amerika di kawasan dan akan memungkinkan Israel menaklukkan negara Islam Lebanon, dan kemudian negara-negara Arab serta Islam lainnya."

Ia juga memperingatkan sesama umat Islam bahwa:

"Amerika, dari belahan dunia yang lain, bertujuan mengendalikan nasib mereka melalui Israel, sang perampas kafir."

Belakangan pada tahun yang sama, ia mengecam keras visi Perdana Menteri **Yitzhak Shamir** mengenai "**Israel Raya (Greater Israel)**", yang menurutnya bercita-cita

menghancurkan Palestina sepenuhnya dan menjadikan seluruh wilayah yang telah dikuasai Israel sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari negara tersebut, dengan tujuan akhir membentuk:

"Israel yang membentang dari Sungai Nil hingga Sungai Efrat."

Ancaman Israel terhadap kepentingan Iran meningkat secara signifikan pada awal 1990-an, seiring berakhirnya Perang Dingin, invasi Irak ke Kuwait, dan Perang Teluk Pertama. Kekalahan Saddam Hussein oleh Amerika Serikat serta hilangnya dukungan Uni Soviet menyebabkan Irak tidak lagi menjadi faktor utama dalam keseimbangan kekuatan kawasan, sehingga Israel menjadi semakin percaya diri karena tidak lagi ada kekuatan militer Arab yang mampu membatasinya—dan juga tidak lagi ada negara adidaya yang mampu membatasi Amerika Serikat.

Dalam keadaan demikian, sebagian besar negara Arab memusatkan perhatian pada pengembangan hubungan mereka dengan Washington, sehingga memberi Israel ruang yang lebih besar untuk menjalankan agenda regional yang ambisius.

Selama bertahun-tahun, Israel menjalankan suatu doktrin keamanan nasional—yang dalam kalangan militer Israel secara kurang tepat disebut sebagai "**penangkalan**" **(deterrence)**—yang menekankan penggunaan kekuatan terlebih dahulu (*first use of force*). Kondisi pada awal 1990-an memberikan peluang bagi Israel untuk memperkuat kebebasan hampir mutlak dalam mengambil inisiatif militer, sehingga memungkinkan negara itu bukan hanya melakukan

serangan pendahuluan (*preempt*) terhadap ancaman yang dipersepsikan, tetapi juga **mencegah (*prevent*)** ancaman itu muncul sejak awal—dengan menyerang lebih dahulu, menggunakan kekuatan yang luar biasa, kapan pun dan di mana pun dianggap perlu.

Dorongan Israel untuk mencapai dominasi regional pasca-Perang Dingin berarti bahwa negara itu tidak dapat mentoleransi keberadaan negara lain yang memiliki tekad dan kemampuan material untuk membatasi kebebasannya dalam menggunakan kekuatan militer. Setelah Perang Teluk Pertama dan berakhirnya Perang Dingin, Iran merupakan satu-satunya negara di Timur Tengah yang memiliki kapasitas tersebut. Oleh karena itu, pada awal 1990-an, Israel meninggalkan gagasan untuk mempertahankan segala bentuk kerja sama strategis dengan Teheran, dan selama dua puluh tahun berikutnya melakukan segala upaya yang memungkinkan untuk melemahkan posisi regional Republik Islam—yang secara drastis memperkuat persepsi Teheran bahwa Israel merupakan ancaman serius terhadap kepentingannya. Dalam beberapa tahun terakhir, persepsi tersebut semakin diperburuk oleh pemberitaan media Barat mengenai kerja sama Amerika Serikat dan Israel untuk menyabotase program nuklir Iran. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, para pejabat intelijen Amerika Serikat melaporkan bahwa Israel telah bekerja sama dengan MEK untuk melakukan pembunuhan terhadap para ilmuwan nuklir Iran. Para jurnalis Israel juga melaporkan bahwa negara tersebut mendukung kelompok-kelompok separatis Iran yang melakukan serangan teroris di dalam

wilayah Iran. Kini, para pejabat tinggi Israel, dengan mengklaim hak prerogatif untuk melancarkan perang preventif, secara terbuka menyatakan bahwa mereka dapat menyerang fasilitas-fasilitas nuklir sipil Republik Islam yang berada di bawah pengawasan internasional apabila komunitas internasional tidak berhasil menghentikan pengembangan program nuklir Iran melalui cara-cara lain.

Hegemoni Israel tidak dapat diterima oleh Republik Islam. Namun, respons Teheran, meskipun sering diberitakan secara keliru oleh media, bukanlah mengancam akan menghancurkan Israel. Sebaliknya, Teheran berupaya mencari cara untuk membendung, mendelegitimasi, dan pada akhirnya membalikkan ambisi ekspansionis Israel, terutama melalui cara-cara politik.

Tentu saja, mengingat eratnya hubungan Israel dengan Washington, ancaman yang dihadapi Iran dari Israel berkaitan sangat erat dengan ancaman yang ditimbulkan oleh Amerika Serikat. Penggambaran Republik Islam sebagai "**ancaman eksistensial**" bagi negara Yahudi telah menjadi tema yang terus-menerus disampaikan Israel kepada pemerintahan Amerika Serikat maupun kepada Kongres. Karena adanya "**hubungan khusus**" Amerika Serikat dengan Israel—serta pengaruh lobi Israel di Washington—narasi tersebut telah sangat mendistorsi perdebatan mengenai Iran di Amerika Serikat, yang pada gilirannya memengaruhi arah kebijakan negara tersebut. Israel dan lobi Israel telah menjadi aktor utama dalam kampanye untuk memperluas sanksi Amerika Serikat terhadap Iran. Pada dekade 1990-an, **AIPAC** menyusun ulang pokok-pokok agenda kebijakannya dengan

menempatkan perluasan sanksi terhadap Iran sebagai prioritas utama—hampir setara dengan upaya mempertahankan bantuan Amerika Serikat kepada Israel—dan posisi tersebut tetap dipertahankan hingga sekarang. Penerimaan Washington terhadap pandangan Israel bahwa kelangsungan hidupnya bergantung pada kemampuan untuk melakukan serangan terlebih dahulu tanpa dapat ditantang—terlepas dari besarnya kerugian yang ditimbulkan sikap tersebut terhadap kepentingan Amerika Serikat sendiri—telah melahirkan penilaian yang tidak realistis mengenai keseimbangan militer antara Iran dan Israel. Hal ini tampak, misalnya, ketika potensi Iran untuk memperoleh kemampuan yang murni bersifat defensif, seperti rudal pertahanan udara dan sistem radar, justru digambarkan oleh pemerintahan Amerika Serikat sebagai tindakan yang "**provokatif**" dan "**mengancam.**" Dengan menerima pandangan hegemonik Israel mengenai kebutuhan keamanannya, Amerika Serikat—baik menurut persepsi Iran maupun dalam kenyataannya—telah memasukkan aspirasi Israel untuk mencapai dominasi militer di Timur Tengah ke dalam agenda imperialnya sendiri di kawasan tersebut.

Demikian pula, para pembuat kebijakan Iran meyakini bahwa Arab Saudi, sebagai negara Muslim Sunni yang paling menonjol, telah menggunakan kemitraan strategis jangka panjangnya dengan Amerika Serikat sebagai kedok untuk memajukan agenda yang sangat anti-Iran. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, Arab Saudi bersama negara-negara Arab Teluk lainnya yang bersekutu dengan Amerika Serikat

turut membantu membiayai perang Saddam melawan Iran. Selama bertahun-tahun, dana dari Arab Saudi juga digunakan untuk mendukung penyebaran suatu bentuk Islam Sunni yang sangat keras, yang memandang kaum Syiah sebagai musuh utama umat beriman, bahkan lebih utama daripada kaum Zionis (Israel) maupun para "tentara salib modern" (Amerika Serikat).

Di Barat, aliran Islam ini sering disebut sebagai Wahhabi, merujuk kepada Muhammad Ibn 'Abd al-Wahhab, tokoh pembaharu agama pada abad ke-18 yang menyerukan kembali kepada apa yang ia definisikan sebagai Islam yang murni. Gagasannya menjadi landasan ideologis bagi upaya keluarga Al-Saud—keluarga yang kemudian mendirikan dan memimpin negara Arab Saudi modern—untuk menguasai Jazirah Arab. Namun demikian, masyarakat Arab Saudi sendiri—demikian pula masyarakat Iran—umumnya menggunakan istilah **Salafi** untuk menyebut corak Islam yang kini dipromosikan oleh Arab Saudi.

Menurut pandangan Teheran, penyebaran Islam Salafi—terutama ketika dikaitkan dengan dukungan terhadap kelompok-kelompok bersenjata yang menargetkan kepentingan Iran—secara signifikan memperbesar tantangan terhadap keamanan nasionalnya. Bahkan sebelum Revolusi Iran, Arab Saudi telah mulai mempromosikan versi Islam Salafi yang sangat ketat dengan memanfaatkan sebagian kekayaan minyaknya untuk membangun masjid, mendistribusikan Al-Qur'an dan berbagai risalah keagamaan, serta mengirim para ulama ke komunitas-komunitas Muslim di berbagai belahan dunia. Setelah

Revolusi Iran, para pemimpin Saudi semakin mengintensifkan kampanye tersebut sebagai cara untuk menghadapi ancaman yang menurut mereka ditimbulkan oleh Republik Islam terhadap legitimasi kerajaan maupun peran Arab Saudi dalam dunia Islam. Pada beberapa kesempatan, kampanye tersebut berkembang di luar kendali mereka, sebagaimana terlihat dari kemunculan Al-Qa'idah yang lahir dari jihad melawan pendudukan Soviet di Afghanistan pada dekade 1980-an.

Dari sudut pandang Teheran, kampanye Saudi paling kuat berlangsung di Afghanistan, tempat selama tiga dekade badan intelijen Arab Saudi, **General Intelligence Directorate (GID)**, bekerja sama dengan **Inter-Services Intelligence (ISI)** Pakistan untuk membangun kelompok-kelompok bersenjata Pashtun, yang sebagian ditujukan sebagai kekuatan anti-Iran.

Dengan terjadinya invasi Uni Soviet ke Afghanistan pada tahun 1979, Riyadh memandang dukungan terhadap kelompok mujahidin Pashtun anti-Soviet—yang dikoordinasikan bersama Washington dan Islamabad—sebagai cara untuk menekan Iran dari arah timur, sementara Irak, yang juga didukung Arab Saudi, secara bersamaan menyerang Iran dari arah barat. Bahkan setelah Uni Soviet menarik pasukannya dari Afghanistan pada tahun 1989, GID dan ISI terus membangun apa yang mereka sebut sebagai "**tembok Sunni**" yang berbasis Pashtun di Pakistan dan Afghanistan sebagai kekuatan anti-Iran. Upaya tersebut pada awal dekade 1990-an melahirkan gerakan politik dan militer Salafi yang menamakan dirinya **Taliban**. Setelah Taliban

berhasil menguasai Kabul pada tahun 1996 dan memproklamasikan **Emirat Islam Afghanistan**, mereka bertindak secara agresif terhadap kepentingan Iran. Dari sudut pandang strategis, kebangkitan Taliban—yang kemudian menjalin aliansi dengan Osama bin Laden dan Al-Qa'idah—merupakan perluasan yang berbahaya atas kemampuan Arab Saudi dan Pakistan untuk menjadikan Afghanistan sebagai basis operasi anti-Iran.

Dukungan Arab Saudi terhadap kelompok-kelompok milisi anti-Iran tidak terbatas pada Afghanistan. Riyadh juga membiayai kelompok-kelompok pemberontak Sunni anti-Syiah di Irak pasca-jatuhnya Saddam, yang menewaskan ribuan warga Syiah Irak serta menghancurkan berbagai tempat suci Syiah. Saat ini, Arab Saudi (bersama Qatar dan Turki) juga mendukung kelompok-kelompok pejuang Sunni anti-Syiah di Suriah.

Lebih dekat dengan wilayahnya sendiri, Teheran meyakini bahwa Riyadh dan Islamabad bekerja sama mendukung **Jundallah** (bahasa Arab yang berarti "**Tentara Allah**"), sebuah kelompok bersenjata yang mengklaim memperjuangkan hak-hak umat Islam Sunni di Iran, serta sejumlah kelompok teroris aktif lainnya. (CIA dan militer Amerika Serikat kemungkinan juga memiliki hubungan dengan Jundallah, suatu pembahasan yang akan dijelaskan lebih lanjut pada bagian berikutnya.) Berbasis di wilayah Baluchistan, Pakistan—bagian dari kawasan segitiga yang juga meliputi wilayah-wilayah Baluchi di Pakistan dan basis-basis Taliban di Afghanistan selatan—Jundallah beroperasi terutama di Provinsi Sistan-Baluchistan, satu-satunya

provinsi di Iran yang mayoritas penduduknya bermazhab Sunni, dan telah melakukan sejumlah serangan yang menimbulkan korban jiwa dalam jumlah besar.

Catatan: Kata sifat *Salafi* berasal dari bahasa Arab *salaf*, yang berarti "**para pendahulu.**" Dalam konteks keagamaan, istilah ini merujuk pada tiga generasi pertama umat Islam—yakni para sahabat Nabi Muhammad, para tabi'in (pengikut sahabat), dan tabi'ut tabi'in (pengikut para tabi'in)—yang oleh kalangan Salafi dianggap sebagai teladan abadi dalam menjalankan ajaran Islam. Menurut penulis, Islam Salafi yang disponsori Arab Saudi mungkin lebih tepat disebut sebagai **Islam Takfiri**, berasal dari istilah Arab *takfir*, yaitu praktik mengkafirkan sesama Muslim yang tidak mengikuti penafsiran tertentu terhadap Islam, yang merupakan salah satu unsur utama dalam ajaran Muhammad Ibn 'Abd al-Wahhab. Aspek inilah yang dipandang paling bermasalah—bahkan mengancam—oleh Iran dan umat Islam Syiah lainnya, karena kelompok-kelompok seperti Taliban dan Al-Qa'idah menggunakan doktrin tersebut untuk membenarkan penindasan secara kekerasan terhadap umat Syiah.

Inilah pandangan dunia dari dalam Republik Islam—suatu pandangan yang dibentuk oleh realitas struktural dan pengalaman sejarah, bersama dengan konsep-konsep mengenai identitas nasional serta prinsip-prinsip keagamaan dan revolusioner. Sejalan dengan pandangan tersebut, para elite politik dan pembuat kebijakan di Teheran mengidentifikasi berbagai ancaman dan tantangan strategis yang dihadapi Republik Islam, yaitu negara-negara tetangga yang bersikap bermusuhan dan/atau tidak stabil,

permusuhan Amerika Serikat, ambisi Israel yang didukung Amerika Serikat untuk mencapai dominasi regional, serta dukungan negara-negara Sunni yang bersekutu dengan Washington terhadap milisi dan kelompok-kelompok teroris anti-Iran. Seluruh ancaman tersebut semakin diperparah oleh minimnya **kedalaman strategis (strategic depth)** yang dimiliki Iran, sebagai konsekuensi dari tidak adanya sekutu alami di antara lima belas negara yang berbatasan dengannya.

Dalam kondisi seperti ini, menjadi seorang perumus strategi di Iran bukanlah hal yang mudah. Para pengambil keputusan Iran tentu tidak memiliki kemewahan untuk membiarkan diri mereka larut dalam idealisme ideologis ketika menyangkut keamanan negaranya. Meskipun mereka tetap membingkai kebijakan luar negeri dan kebijakan pertahanan Republik Islam berdasarkan prinsip-prinsip seperti solidaritas Syiah, dukungan terhadap **umma** (komunitas umat Islam), dan penolakan terhadap segala bentuk dominasi, tujuan-tujuan kebijakan luar negeri dan keamanan nasional mereka—yakni melindungi kemerdekaan Iran, mempertahankan keutuhan wilayahnya, serta menjaga integritas politik Republik Islam sebagai perwujudan autentik dari hak rakyat Iran untuk menentukan nasibnya sendiri—diturunkan dari prinsip-prinsip dan praktik-praktik umum dalam hukum internasional.

BAB 2
RASIONALITAS, REALISME, DAN STRATEGI BESAR IRAN

"Strategi tanpa taktik adalah jalan paling lambat menuju kemenangan. Taktik tanpa strategi hanyalah kebisingan sebelum kekalahan."

— Peribahasa Tiongkok (sering, meskipun tidak dapat dipastikan, dikaitkan dengan Sun Tzu)

Pada Agustus 1998, pasukan Taliban berhasil menguasai kota **Mazar-e Sharif** di Afghanistan utara. Mereka mengeksekusi secara singkat ratusan pria dan anak laki-laki Hazara (Syiah Afghanistan), dengan alasan untuk mencegah mereka melakukan perlawanan terhadap kekuasaan Taliban. Selain itu, pasukan yang kemudian oleh Taliban disebut sebagai "**unsur-unsur pembangkang (renegade)**" menyerbu Konsulat Iran di Mazar-e Sharif dan membunuh delapan diplomat Iran serta seorang jurnalis Iran. Tindakan tersebut membawa Republik Islam ke ambang perang dengan Taliban; dalam beberapa minggu berikutnya, **Korps Garda Revolusi Islam (Revolutionary Guards)** dan **Basij** mengerahkan lebih dari **70.000** personel tambahan ke perbatasan Iran dengan Afghanistan.

Namun, Republik Islam tidak memilih jalan perang. Sebagaimana kemudian dijelaskan oleh Wakil Menteri Luar Negeri saat itu, **Mohsen Aminzadeh**, Pemimpin Tertinggi Ayatollah Seyed Ali Khamenei berpendapat bahwa, *"Afghanistan bagaikan sebuah rawa; siapa pun yang memasukinya tidak akan mampu keluar dengan terhormat."* Menurutnya,

menunjukkan reaksi memang penting, tetapi *"kita harus secara sadar mempertimbangkan seluruh kondisi sebelum melakukan respons bersenjata."* Pada akhirnya, para pembuat kebijakan Iran menyimpulkan bahwa intervensi militer *"dapat berubah menjadi persoalan yang panjang dan permanen bagi Iran.... Hal itu tidak masuk akal dan tidak boleh terjadi."*

Pada saat yang sama, mereka menyadari bahwa *"serangan terhadap Konsulat Iran di Mazar-e Sharif, pada tingkat internasional, dapat menciptakan peluang baru dan berbeda bagi Iran."* Aminzadeh mengenang dengan baik bahwa komunitas internasional *"menunjukkan reaksi yang sangat kecil"* terhadap serangan tahun 1994 terhadap makam Imam Reza di Mashhad yang dilakukan oleh **MEK** dan **Al-Qa'idah**, tetapi ia dan rekan-rekannya menduga bahwa insiden di Mazar-e Sharif akan *"menarik perhatian yang lebih besar"* dan memberikan kesempatan bagi Iran *"untuk memulai kerja sama dengan komunitas internasional dalam menghadapi insiden-insiden semacam itu di Afghanistan."* Dan memang itulah yang kemudian terjadi. Republik Islam bekerja melalui jalur diplomatik di dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk membantu membentuk kerangka kerja yang dikenal sebagai **6+2**, yang mempertemukan enam negara tetangga Afghanistan—Tiongkok, Iran, Pakistan, Tajikistan, Turkmenistan, dan Uzbekistan—bersama Amerika Serikat dan Rusia untuk mengoordinasikan kebijakan dalam menghadapi persoalan keamanan yang ditimbulkan oleh konflik internal Afghanistan.

Banyak orang Amerika telah menginvestasikan begitu banyak energi dan modal politik untuk menggambarkan

Republik Islam sebagai negara yang irasional karena digerakkan oleh ideologi, sehingga mereka tidak mampu memandangnya secara serius sebagai aktor strategis. Namun, penjelasan Aminzadeh menunjukkan bahwa Iran pasca-Revolusi memiliki suatu strategi yang tetap dijalankan bahkan ketika menghadapi provokasi yang sangat berat, seperti pembunuhan terhadap para diplomat dan sesama penganut mazhabnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Pemimpin Tertinggi saat ini, Ayatollah Khamenei, *"Dalam persoalan-persoalan yang menyangkut kepentingan vital kami, kami tidak bersikap emosional. Kami tidak mengambil keputusan berdasarkan perasaan. Kami mengambil keputusan melalui perhitungan."*

Salah satu konsep terpenting yang diperkenalkan Imam Khomeini ke dalam wacana politik Republik Islam adalah **maslahat**, yang dapat diterjemahkan sebagai "**kepentingan**", atau secara lebih abstrak sebagai "**kemaslahatan**" atau "**pertimbangan kemanfaatan (expediency).**" Pada tahun 1988, tidak lama sebelum wafatnya, Khomeini bahkan membentuk sebuah lembaga khusus, yaitu **Dewan Penentu Kemaslahatan Sistem (Council for Discerning the Interests of the System)**, yang lebih dikenal sebagai **Expediency Council**, untuk mengatasi perdebatan-perdebatan ideologis mengenai kebijakan dan menemukan solusi yang praktis serta dapat diterapkan.

Bagi Khomeini maupun penerusnya, konsep **maslahat** tidak berarti meninggalkan prinsip-prinsip Republik Islam. Sebaliknya, konsep tersebut menegaskan pentingnya memilih jalan yang paling tepat untuk mewujudkan prinsip-

prinsip tersebut. Sebagaimana disampaikan Khamenei kepada para pejabat senior Kementerian Luar Negeri tidak lama setelah menggantikan Khomeini, kebijakan luar negeri Republik Islam harus senantiasa menjaga keseimbangan antara **kemaslahatan (maslahat)** dan **kehormatan ('izzat)**. Kunci untuk mencapai keseimbangan tersebut adalah **kebijaksanaan (hikmat)**, yang diwujudkan melalui *"perhitungan yang logis, pembangunan landasan yang kokoh, pengambilan langkah-langkah di atas medan yang setara, serta menghindari tindakan yang gegabah, kebodohan, dan kesombongan."*

Dalam upayanya menjaga keseimbangan tersebut, Republik Islam mengembangkan apa yang bahkan dapat disebut sebagai sebuah **strategi besar (grand strategy)**, yakni suatu kerangka untuk mengerahkan seluruh unsur kekuatan nasional—diplomatik, ekonomi, politik, maupun militer—guna mempertahankan diri serta mencapai tujuan-tujuan jangka panjang yang penting.

Perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan vital merupakan prioritas utama dari strategi besar setiap negara. Dalam kasus Iran, tugas tersebut merupakan tantangan yang sangat berat. Secara tradisional, negara-negara menghadapi ancaman eksternal melalui dua cara, yaitu dengan memobilisasi sumber daya pertahanan mereka sendiri atau dengan membangun aliansi dengan negara lain. Namun, pilihan Teheran untuk melakukan cara pertama dibatasi oleh kelemahan kemampuan militernya yang bersifat konvensional, serta keengganannya mengalihkan anggaran dari kebutuhan-kebutuhan domestik demi memperbaiki

kelemahan tersebut. Sementara itu, pilihan untuk membangun aliansi juga dipersulit oleh upaya jangka panjang Amerika Serikat membentuk dan memimpin suatu tatanan politik dan keamanan yang mencakup sebagian besar kawasan Timur Tengah, tetapi secara sengaja mengecualikan Republik Islam Iran.

Dalam keterbatasan-keterbatasan tersebut, para pembuat kebijakan Iran berusaha mengompensasi kelemahan militer konvensional dan minimnya **kedalaman strategis (strategic depth)** yang dimiliki negaranya. Selama bertahun-tahun, Teheran semakin mengandalkan dua perangkat kebijakan utama. Pertama, Iran membangun hubungan dengan berbagai **proksi (proxies)**, yaitu kelompok-kelompok atau kekuatan politik di negara-negara lain di kawasan yang bersimpati kepada Iran dan bersedia menjalin kerja sama strategis dengannya. Kedua, Iran mengembangkan kemampuan pertahanan dan penangkalan (**deterrence**) yang bersifat **asimetris**, dengan membangun berbagai kemampuan militer nonkonvensional yang semakin luas dan dapat secara kredibel diancamkan untuk digunakan sebagai respons terhadap tindakan agresi.

Di Barat, kedua perangkat kebijakan tersebut pada saat yang sama sering diremehkan sekaligus dikecam sebagai bentuk dukungan terhadap terorisme dan upaya memperoleh **senjata pemusnah massal (Weapons of Mass Destruction/WMD)**. Namun, bagi Iran, kedua instrumen tersebut merupakan unsur-unsur yang sangat penting dari suatu postur pertahanan yang pada dasarnya bersifat

defensif—sebagaimana bahkan diakui dalam **Laporan Pentagon tahun 2012 mengenai kekuatan militer Iran**.

Di luar perlindungan terhadap kepentingan vital, strategi besar (grand strategy) juga bertujuan meningkatkan posisi suatu negara dibandingkan negara-negara lain. Strategi besar Republik Islam berupaya memperkuat posisi regional dan internasionalnya bukan melalui agresi bersenjata, melainkan dengan memanfaatkan diplomasi dan berbagai cara non-koersif untuk menata kembali keseimbangan kekuatan kawasan yang sejak lama dipandang Teheran terlalu berpihak kepada lawan-lawannya. Unsur penting dalam strategi ini adalah apa yang dapat disebut sebagai ofensif kekuatan lunak (soft power) Republik Islam. Dua puluh tahun yang lalu, Joseph Nye dari Universitas Harvard mendefinisikan *soft power* sebagai "kemampuan untuk membuat pihak lain menginginkan apa yang kita inginkan," yang ia bedakan dari kemampuan memaksa pihak lain melalui instrumen kekuatan keras (*hard power*) berupa kekuatan militer maupun ekonomi. Meningkatnya pengaruh Iran di Timur Tengah selama satu dekade terakhir jauh lebih banyak disebabkan oleh berkembangnya *soft power*-nya—yakni kemampuan untuk menarik dukungan, bukan memaksakannya melalui kekuatan ataupun imbalan materi.

Pengembangan jaringan sekutu proksi, kemampuan pertahanan asimetris, serta *soft power* telah menjadi bagian dari kebijakan keamanan Iran sejak tahun-tahun awal berdirinya Republik Islam. Namun, ketiga unsur tersebut baru dipadukan ke dalam suatu kerangka strategis yang utuh

pada akhir dekade 1980-an dan awal 1990-an, setelah berakhirnya Perang Iran-Irak, di bawah pengaruh Ali Akbar Hashemi Rafsanjani dan Seyed Ali Khamenei.

Rafsanjani—mantan murid Imam Khomeini sekaligus salah seorang rekan terdekat beliau selama Revolusi Islam—memainkan peranan penting dalam perumusan kebijakan luar negeri Republik Islam sepanjang hampir dua dekade pertama keberadaannya. Pada dekade 1980-an, ketika menjabat sebagai Ketua Majelis Syura Islam (Majles) pertama pascarevolusi, ia menjadi tokoh utama Teheran dalam memulihkan hubungan dengan sejumlah negara. Selama dua masa jabatannya sebagai Presiden (1989–1997), Rafsanjani berupaya meletakkan kebijakan luar negeri Iran di atas landasan yang berkelanjutan dan berorientasi pada kepentingan nasional, dengan memanfaatkan Dewan Keamanan Nasional Tertinggi (*Supreme National Security Council*) yang baru dibentuk untuk membangun konsensus mengenai persoalan-persoalan mendasar strategi negara. Setelah tidak lagi menjabat sebagai presiden, ia tetap menjadi tokoh penting dalam kehidupan politik Iran sebagai Ketua Dewan Kemaslahatan Sistem (*Expediency Council*). Ia juga memimpin Majelis Khubregan (*Assembly of Experts*), lembaga ulama yang bertugas memilih dan mengawasi Pemimpin Tertinggi, dari tahun 2007 hingga 2011.

Khamenei—yang juga merupakan mantan murid Imam Khomeini—memberikan kontribusi yang tidak kalah besar, bahkan dalam rentang waktu yang lebih panjang, terhadap pembentukan strategi keamanan nasional Iran. Sebelum menggantikan Khomeini sebagai Pemimpin

Tertinggi pada tahun 1989, Khamenei pernah menjadi anggota majelis penyusun Konstitusi Republik Islam, ditunjuk langsung oleh Khomeini sebagai Imam Salat Jumat Teheran, serta terpilih menjadi anggota Majles pertama yang dibentuk berdasarkan konstitusi baru. Setelah invasi Irak ke Iran, ia bertindak sebagai wakil Majles untuk garis depan militer, Kementerian Pertahanan, dan Korps Garda Revolusi Islam (*Islamic Revolutionary Guard Corps*). Selanjutnya, ia menjabat sebagai Presiden Republik Islam dari tahun 1981 hingga 1989. Dengan pengalaman tersebut, Khamenei memasuki jabatan Pemimpin Tertinggi dengan bekal pengalaman kenegaraan yang tidak dimiliki kandidat lainnya.

Meskipun secara formal Presiden memimpin Dewan Keamanan Nasional Tertinggi, Pemimpin Tertinggi memiliki pengaruh yang jauh lebih besar dalam proses pengambilan keputusannya. Sejak menggantikan Khomeini, Khamenei memanfaatkan kewenangan tersebut untuk memperoleh kendali akhir atas berbagai persoalan penting kebijakan luar negeri, sehingga membuka jalan bagi lahirnya strategi besar yang semakin berorientasi pada kepentingan nasional. Dukungan Khamenei yang berkelanjutan terhadap kerangka strategis yang turut ia rumuskan pada masa kepresidenan Rafsanjani menjamin keberlangsungannya pada masa pemerintahan Mohammad Khatami (1997–2005) maupun Mahmoud Ahmadinejad (2005–2013, ketika masa jabatannya berakhir sesuai ketentuan konstitusi). Khamenei memberikan keleluasaan tertentu kepada para presiden dalam menentukan taktik pelaksanaan strategi tersebut.

Namun, sekalipun terdapat perdebatan nyata mengenai pilihan-pilihan taktis dalam kebijakan luar negeri, terdapat pula kesepakatan yang luas mengenai unsur-unsur pokok kerangka strategis tersebut. Oleh karena itu, strategi ini hampir dapat dipastikan akan tetap menjadi landasan kebijakan luar negeri dan keamanan nasional Republik Islam di bawah pemerintahan presiden-presiden berikutnya.

IKATAN-IKATAN YANG MEMPERSATUKAN

Untuk memahami pendekatan unik Republik Islam dalam menyeimbangkan ancaman-ancaman eksternal, perlu ditelaah lebih dalam konteks geografis, historis, dan kultural Iran. Sebagaimana telah disebutkan, letak geografis Iran serta kekayaan hidrokarbonnya menjadikannya sebagai objek perhatian strategis bagi negara-negara di dalam maupun di luar Timur Tengah. Namun, lokasi tersebut juga memberikan Iran berbagai hubungan kultural dengan bangsa-bangsa dan negara-negara di kawasan sekitarnya maupun wilayah yang lebih luas. Selama tiga dekade terakhir, Republik Islam telah menjadikan hubungan-hubungan tersebut sebagai bagian penting dari kebijakan luar negeri dan strategi keamanan nasionalnya, dengan mengubahnya menjadi kemitraan yang efektif dengan berbagai gerakan politik (yang sering kali memiliki kemampuan paramiliter). Diperkuat oleh kesamaan prinsip-prinsip keagamaan dan revolusioner, kemitraan-kemitraan ini memungkinkan Iran memengaruhi perkembangan di berbagai arena regional yang penting serta mencegah negara-negara di sekitarnya digunakan sebagai

pangkalan untuk melemahkan kemerdekaan dan kedudukannya.

Bahkan peninjauan singkat terhadap lingkungan regional Iran memperlihatkan luas dan dalamnya hubungan keagamaan, etnis, dan bahasa antara bangsa Iran dengan para tetangganya. Pertama, terdapat hubungan Iran dengan komunitas Muslim Syiah di luar negeri. Meskipun umat Syiah hanya mencakup sekitar 15 persen dari populasi Muslim dunia, mereka merupakan komunitas lintas negara yang besar, berjumlah sekitar 140 juta jiwa. Lebih jauh lagi, mereka berada di lokasi yang sangat strategis, membentang di jantung Timur Tengah hingga Asia Tengah dan Asia Selatan, serta meliputi kawasan yang memiliki konsentrasi cadangan hidrokarbon terbesar di dunia.

Terdapat hubungan yang sangat erat antara Iran dan mayoritas Syiah di Irak, yang tercermin dari banyaknya warga Iran yang memiliki hubungan keluarga dengan Irak. Sebagai contoh, empat dari lima bersaudara keluarga Larijani—yang semuanya memainkan peranan penting dalam kehidupan publik Republik Islam—lahir di kota suci Najaf, Irak, tempat ayah mereka, Grand Ayatollah Haj Mirza Hashem Amoli, salah seorang ulama Syiah paling terkemuka pada abad ke-20, menetap selama tiga puluh tahun. Ulama Syiah yang paling dihormati di Irak, Grand Ayatollah Ali Sistani, juga merupakan keturunan etnis Persia dan lahir di Iran.

Di Afghanistan, Iran memiliki hubungan keagamaan dengan komunitas Hazara (Syiah Afghanistan) serta hubungan bahasa dengan masyarakat penutur bahasa Dari

dan Tajik yang meluas hingga Tajikistan dan bagian-bagian lain Asia Tengah. Iran juga memiliki hubungan dengan komunitas Syiah di Lebanon (di mana Syiah merupakan kelompok terbesar), Azerbaijan (yang memiliki mayoritas Syiah), Bahrain (juga dengan mayoritas Syiah), Kuwait (dengan komposisi Sunni dan Syiah yang hampir seimbang), Yaman (lebih dari 40 persen), Pakistan (sekitar 20 persen), dan Arab Saudi (sekitar 10 persen, terutama terkonsentrasi di Provinsi Timur yang kaya minyak).

Sementara musuh-musuh Republik Islam secara terus-menerus berupaya memobilisasi kelompok-kelompok etnis minoritas Iran yang mereka anggap tidak puas untuk melawan pemerintah, keragaman masyarakat Iran justru memperkuat hubungan negara itu dengan berbagai bangsa dan negara lain. Hanya sekitar separuh dari 74 juta penduduk Iran yang merupakan etnis Persia. Hampir seperempatnya—termasuk Ayatollah Khamenei—berasal dari etnis Azeri, yang memberikan Iran jalur hubungan budaya dan bahasa dengan Azerbaijan dan Turki. Kelompok-kelompok minoritas penting lainnya meliputi Kurdi (7 persen dari populasi), Arab (3 persen), Baloch (2 persen), dan Turkmen (2 persen), yang semakin memperkuat hubungan Iran dengan Afghanistan, Azerbaijan, Pakistan, Turki, Turkmenistan, serta wilayah-wilayah Arab dan Kurdi di Irak.

Dalam hampir semua bentuk pemerintahan, hubungan-hubungan tersebut akan memberikan Iran tingkat pengaruh yang bersifat "alami" di lingkungan regionalnya. Namun, ada rezim yang lebih mampu memanfaatkannya

dibandingkan rezim lainnya. Oleh karena itu, meskipun Shah terakhir secara nominal adalah seorang Syiah, ia tidak pernah mengklaim kepemimpinan di dunia Syiah. (Bahkan di Iran sendiri, ia secara luas dipandang bermusuhan bukan hanya terhadap kalangan ulama, tetapi juga terhadap agama itu sendiri.) Karena pemerintahannya tidak memiliki landasan ideologis ataupun prinsipil, tidak ada alasan bagi hubungan-hubungannya dengan berbagai kelompok regional untuk didasarkan pada hal selain pertimbangan taktis semata. Maka, pada tahun 1970-an, ketika ia berupaya menggunakan kelompok-kelompok proksi lokal sebagai alat tekanan terhadap Irak dalam sengketa perbatasan, ia tidak mendukung komunitas Syiah Irak, melainkan kaum Kurdi Irak, dengan memberikan dukungan kepada pemberontakan Kurdi melawan pemerintahan Saddam. Setelah strategi tersebut berhasil memaksa Saddam menandatangani perjanjian perbatasan yang sedikit lebih menguntungkan Iran, Shah segera meninggalkan sekutu-sekutunya tersebut. (Dalam kesaksian rahasia di hadapan Kongres Amerika Serikat, Menteri Luar Negeri Henry Kissinger membenarkan ditinggalkannya kaum Kurdi dengan menyatakan bahwa "operasi-operasi rahasia tidak boleh disamakan dengan pekerjaan misionaris.")

Sebaliknya, identitas keagamaan dan revolusioner Republik Islam memungkinkan Iran membangun hubungan yang jauh lebih mendalam dengan sekutu-sekutu proksinya, sehingga memberikan Iran pengaruh yang tidak dimilikinya pada masa pemerintahan Pahlavi. Amerika Serikat dan Israel biasanya mengecam kelompok-kelompok proksi tersebut

sebagai organisasi teroris. Namun, baik di Lebanon, Palestina, maupun di tempat-tempat lain, sekutu-sekutu Iran memandang diri mereka—dan secara luas juga dipandang oleh masyarakat lokal maupun regional—sebagai kelompok yang melakukan perlawanan terhadap pendudukan asing. Bantuan Iran terhadap perjuangan mereka secara nyata telah meningkatkan kedudukan Republik Islam di kawasan. Dalam banyak kasus, Teheran juga berhasil memaksimalkan keuntungan dari strategi proksinya dengan memilih mitra politik yang kemudian terbukti menjadi pemenang. Hal ini terutama terlihat dalam kasus Hizbullah dan Hamas, dua gerakan yang memenangkan pemilihan umum karena mewakili kelompok-kelompok masyarakat yang penting tetapi selama ini terpinggirkan dan memiliki keluhan-keluhan yang sah. Dukungan Iran memungkinkan kedua kelompok tersebut tidak hanya memperkuat diri sebagai kekuatan paramiliter, tetapi juga memasuki proses politik yang sebelumnya tertutup bagi mereka dan bagi kelompok-kelompok masyarakat yang mereka wakili oleh otoritas lokal yang didukung Barat.

MEMBERDAYAKAN KOMUNITAS SYIAH

Visi revolusioner Khomeini menekankan pentingnya memelihara dan melindungi persatuan *umma* (umat Islam), dengan penekanan khusus pada solidaritas terhadap kaum Syiah di seluruh dunia. Dan memang, Republik Islam secara konsisten mempertahankan komitmennya terhadap solidaritas Syiah. Bagi komunitas-komunitas Syiah yang secara historis mengalami penindasan, dukungan ini sangat

penting, terutama karena sifatnya yang dapat diandalkan. Pada tingkat paling mendasar, pengaruh Iran bukanlah fungsi dari berapa banyak senjata, bom, roket, atau bahkan dana yang disalurkan Teheran; sebaliknya, pengaruh tersebut berasal dari kenyataan bahwa, sementara pihak-pihak lain—terutama Amerika Serikat—selalu dapat membuat kesepakatan dengan aktor-aktor Sunni, Republik Islam merupakan satu-satunya aktor regional besar yang hampir selalu mendukung populasi Syiah.

Solidaritas Syiah telah menjadi faktor yang sangat penting dalam mencegah Irak dan Lebanon—dua negara yang sangat strategis dengan populasi Syiah yang besar—berubah menjadi basis anti-Iran. Selain itu, dengan mendukung keterlibatan yang lebih besar dari komunitas-komunitas Syiah yang sebelumnya terpinggirkan dalam politik lokal, Republik Islam mampu memengaruhi perkembangan tatanan politik di Irak dan Lebanon demi keuntungan strategisnya.

Irak telah lama menjadi salah satu perhatian utama keamanan Iran. Invasi Irak pada September 1980 bisa dibilang merupakan ancaman paling serius yang pernah dihadapi Republik Islam. Namun, meskipun Irak adalah salah satu musuh paling berbahaya bagi Iran, invasi Amerika Serikat dua dekade kemudian juga menghadirkan berbagai tantangan baru bagi Teheran. Sebagai respons, Republik Islam sangat mengandalkan kelompok-kelompok proksinya di Irak untuk mempertahankan kepentingannya.

Teheran mulai mendukung kelompok-kelompok Islamis Syiah yang berupaya menggulingkan Saddam selama

Perang Iran-Irak—sebuah contoh yang jelas bagaimana solidaritas Syiah dalam tatanan baru Iran bertemu dengan kepentingan geopolitik. Iran juga melanjutkan kebijakan Syah dalam mendukung kelompok oposisi Kurdi Irak, dan selama lebih dari tiga dekade terbukti menjadi mitra yang jauh lebih dapat diandalkan. Setelah Perang Iran-Irak berakhir pada 1988, Teheran terus memberikan dukungan kepada berbagai partai Syiah anti-Saddam dan partai-partai Kurdi. Dalam prosesnya, Iran menampung ribuan warga Syiah Irak, baik tokoh-tokoh penting maupun masyarakat biasa, menyediakan tempat tinggal, pakaian, makanan, dan pendidikan bagi mereka, serta membantu melatih dan memperlengkapi banyak di antara mereka untuk bergabung dengan milisi anti-Saddam.

Setelah peristiwa 11 September, taruhannya menjadi semakin besar. Ketika pemerintahan Bush mengarahkan perhatiannya pada pergantian rezim di Baghdad, seluruh partai yang didukung Iran memperoleh izin dari Teheran untuk bergabung dalam front oposisi Irak yang dibentuk Amerika Serikat. Namun, pemerintahan Bush menolak tawaran Iran untuk mengoordinasikan kebijakan mengenai Irak, sehingga Teheran semakin khawatir bahwa setelah Saddam digulingkan, pasukan Amerika akan berusaha menjadikan Irak sebagai pangkalan anti-Iran.

Rafsanjani menguraikan kekhawatiran Iran pada saat invasi Amerika Serikat tahun 2003:

"Ada dua kemungkinan di Irak. Pilihan terbaik adalah terbentuknya pemerintahan yang bersatu dan didukung rakyat. Pilihan terburuk adalah pemerintahan boneka

Amerika. Itu bahkan lebih buruk daripada Saddam dan dapat mengulangi kerusakan yang pernah dilakukan Saddam. Sangat mudah bagi Amerika untuk menimbulkan masalah bagi kami serta mengancam keamanan dan sumber-sumber minyak kami melalui agen mereka di Irak. Mereka juga akan berpihak kepada Israel dalam persoalan Palestina. Jika pemerintahan boneka Amerika terbentuk di Irak, negara-negara seperti Qatar dan Bahrain akan diperlakukan sebagai provinsi Irak dan harus mematuhi perintah Baghdad. OPEC akan terganggu, dan harga minyak akan ditentukan oleh Amerika Serikat serta kartel-kartel minyaknya sesuai kepentingan mereka. Keinginan kita untuk membalas Irak jangan sampai mendorong kita memperburuk keadaan."

Setelah Saddam dikalahkan, seluruh partai Islamis Syiah dan partai-partai Kurdi yang telah dilindungi Iran selama dua puluh tahun kembali ke Irak bersama milisi mereka, sehingga memberikan Teheran berbagai pilihan untuk mencegah perkembangan yang mengancam kepentingannya. Namun, tujuan Iran relatif moderat: mendukung keutuhan wilayah Irak dan proses demokratisasinya. Iran juga berpartisipasi dalam hampir semua pertemuan regional mengenai keamanan Irak yang diselenggarakan sejak 2004.

Para pendukung invasi Amerika Serikat terus mengecam apa yang mereka sebut sebagai "invasi balasan Iran" yang dianggap menghambat pasukan Amerika di Irak dan menggagalkan rencana pemerintahan Bush untuk membangun demokrasi sekuler yang pro-Barat di negara itu. Namun pada kenyataannya, Teheran menunjukkan sikap

yang relatif menahan diri dalam memanfaatkan kapasitasnya yang besar untuk merugikan posisi Amerika di Irak—bahkan ketika menghadapi provokasi serius, seperti penggerebekan Konsulat Iran di kota Irbil, Irak utara, serta penangkapan para diplomat Iran oleh pasukan Amerika pada tahun 2007.

Sekutu-sekutu proksi Teheran juga memperkuat keyakinannya bahwa setiap "pemerintahan yang bersatu dan didukung rakyat" di Irak pada akhirnya akan bersikap pro-Iran. Otoritas pendudukan Amerika pada awalnya berupaya mengangkat tokoh-tokoh sekuler seperti Iyad Allawi dan Ahmad Chalabi—yang telah menerima ratusan juta dolar dari Washington pada dekade 1990-an—sebagai pemimpin Irak pasca-Saddam. Namun, ketika Irak beralih dari pemerintahan yang ditunjuk Amerika menuju pemerintahan hasil pemilu, identitas etnis dan sektarian menjadi faktor utama dalam politik negara tersebut. Dalam setiap pemilu sejak 2005, sekutu-sekutu Syiah dan Kurdi Iran terbukti menjadi aktor politik paling berpengaruh di Irak. Seluruh pemerintahan yang terbentuk dari hasil pemilu tersebut berdiri di atas koalisi partai-partai Islamis Syiah dan partai-partai Kurdi, dan semuanya memiliki hubungan yang erat dengan Iran. Teheran kemudian memperkuat hubungan tersebut melalui kerja sama ekonomi, termasuk perdagangan, investasi, serta pembangunan infrastruktur guna menopang semakin meningkatnya arus barang dan manusia melintasi perbatasan kedua negara.

Strategi penggunaan kelompok proksi oleh Republik Islam telah menjadikannya kekuatan eksternal paling berpengaruh di Irak pasca-Saddam, sekaligus memastikan

bahwa Irak tidak lagi menjadi ancaman serius bagi Iran. Kehadiran Iran di Irak jelas bersifat jangka panjang. Seorang perwira intelijen yang pernah bertugas bersama pasukan Inggris di Irak pada tahun 2006 pernah mengatakan, "Orang-orang Iran sudah berada di sana sebelum kami datang; saya tidak ragu mereka akan tetap berada di sana setelah kami pergi."

Pengaruh Iran tampak jelas pada Maret 2008 ketika Ahmadinejad melakukan kunjungan bersejarah ke Baghdad. Berbeda dengan Bush dan Obama—yang kunjungannya tidak pernah diumumkan sebelumnya, tiba pada malam hari, dan sebagian besar hanya berada di Green Zone serta instalasi militer Amerika yang dijaga ketat—Ahmadinejad datang pada siang hari dengan penyambutan resmi yang meriah dan dapat bepergian secara bebas.

Kekuatan pengaruh Iran semakin terlihat ketika pemerintahan Perdana Menteri Irak Nouri al-Maliki—yang keberadaannya merupakan hasil dari invasi Amerika Serikat—tetap berpegang pada ketentuan *Status of Forces Agreement* (SOFA) tahun 2008 mengenai penempatan pasukan Amerika dan menuntut agar seluruh pasukan militer Amerika meninggalkan Irak paling lambat akhir tahun 2011. Secara pribadi, Maliki dan beberapa mitra koalisinya sebenarnya lebih memilih agar pasukan Amerika tetap tinggal. Di sisi lain, pemerintahan Obama ingin mempertahankan hingga 20.000 tentara Amerika di Irak untuk jangka waktu yang tidak ditentukan. Namun, pemerintahan Maliki bergantung pada dukungan partai-partai Islamis Syiah yang memiliki hubungan erat dengan

Teheran, termasuk kelompok Sadrist yang mengikuti ulama Syiah Muqtada al-Sadr, yang mendapatkan pendidikan dan dukungan dari Iran. Kelompok Sadrist, sebagaimana Teheran, dengan tegas menolak keberadaan pasukan Amerika di Irak, apalagi dalam pengaturan tanpa batas waktu. Dari sudut pandang strategis, Amerika Serikat kalah dalam Perang Irak, sedangkan Republik Islam memenangkannya.

Penggunaan kelompok proksi oleh Iran untuk menghadapi ekspansionisme Israel bermula di Lebanon, dengan bertumpu pada komunitas Syiah negara tersebut yang selama bertahun-tahun mengalami marginalisasi. Ketika Israel menginvasi Lebanon pada tahun 1982, para pemimpin Iran mengirim kader-kader Garda Revolusi untuk membantu mengorganisasi perlawanan Syiah terhadap Pasukan Pertahanan Israel (Israel Defense Forces/IDF) yang menduduki wilayah-wilayah mayoritas Syiah di Lebanon selatan, serta terhadap pasukan militer dan personel intelijen Amerika Serikat yang mendukung Israel dan sekutu-sekutu Kristen Maronitnya.

Para komentator Amerika yang menuduh Iran berada di balik pengeboman Kedutaan Besar Amerika Serikat di Beirut—yang menjadi lokasi salah satu stasiun terbesar CIA—pada April 1983, serta pengeboman barak Marinir Amerika di Bandara Internasional Beirut pada Oktober 1983, hampir tidak pernah menjelaskan mengapa Teheran seharusnya menerima dengan lapang dada kehadiran sejumlah besar pasukan dan personel intelijen Amerika di salah satu kawasan Timur Tengah yang sedang mengalami

konflik sengit, tanpa mandat Perserikatan Bangsa-Bangsa ataupun dasar hukum internasional yang sah, dengan tujuan membentuk pemerintahan anti-Iran di Lebanon (dan, apabila Washington berhasil, juga di Suriah).

Dalam situasi yang penuh ketegangan ini, Hizbullah (gabungan kata dalam bahasa Arab yang berarti "Partai Allah") mulai terbentuk sepanjang dekade 1980-an, dengan kontribusi Iran yang cukup besar, sebagai gerakan perlawanan Islamis Syiah terdepan di Lebanon. Meningkatnya rivalitas geopolitik antara Iran dan Israel pada dekade 1990-an menjadikan Hizbullah sebagai sekutu yang semakin penting bagi Teheran.

Kampanye perlawanan Hizbullah yang semakin efektif memaksa Israel membayar harga yang mahal atas pendudukannya di Lebanon selatan, yang berpuncak pada penarikan Pasukan Pertahanan Israel (Israel Defense Forces/IDF) dari apa yang mereka sebut sebagai "zona keamanan" pada tahun 2000. Hasil tersebut meningkatkan popularitas Hizbullah, baik di Lebanon maupun di seluruh kawasan.

Perilaku Hizbullah setelah itu mematahkan pandangan umum bahwa kelompok ini dan kelompok-kelompok proksi Iran lainnya secara irasional berkomitmen untuk meneror warga Israel. Sejak penarikan IDF, Hizbullah tidak pernah lagi melakukan satu pun serangan bom bunuh diri terhadap Israel maupun kepentingan Israel di luar negeri. Namun, dengan dukungan Iran, Hizbullah terus memperluas dan meningkatkan kemampuan militernya sebagai persiapan menghadapi operasi-operasi militer besar Israel di Lebanon

yang menurut para pemimpinnya akan terus terjadi secara berkala.

Pada musim panas tahun 2006, Israel—dengan dukungan pemerintahan Bush—melancarkan kampanye militer selama tiga puluh tiga hari untuk menghancurkan infrastruktur militer Hizbullah dan melemahkan dukungan rakyat terhadap organisasi tersebut. Akan tetapi, dengan dukungan Teheran, Hizbullah kembali keluar sebagai pemenang dan memperoleh tingkat popularitas yang lebih tinggi daripada sebelumnya. Kini, sayap militernya memiliki persenjataan roket dan rudal yang lebih banyak, dengan jangkauan yang lebih jauh dibandingkan sebelum perang tahun 2006. Para perencana militer Israel kini harus secara serius mempertimbangkan risiko bahwa serangan terhadap sasaran-sasaran Iran dapat memicu pembalasan, bukan hanya dari Iran, tetapi juga dari Hizbullah, tepat di perbatasan mereka sendiri.

Di bawah kepemimpinan Sekretaris Jenderalnya, Sayyid Hassan Nasrallah, Hizbullah—dengan dorongan dari Iran—berhasil mengimbangi keberhasilan militernya dengan pencapaian politik. Setelah penarikan IDF, Nasrallah secara cermat memanfaatkan dukungan rakyat yang diperoleh melalui kegiatan perlawanan serta program-program pelayanan sosial Hizbullah untuk meraih hasil yang kuat dalam pemilihan parlemen Lebanon tahun 2001, 2005, dan 2009.

Amerika Serikat, negara-negara besar Eropa, Israel, serta negara-negara Arab yang disebut "moderat" seperti Arab Saudi, sama-sama merasa tidak nyaman dengan

meningkatnya pengaruh politik Hizbullah dan bertambah besarnya pengaruh Iran di Lebanon. Dalam beberapa tahun terakhir, semuanya berupaya membendung perkembangan tersebut. Namun, Hizbullah justru berhasil mengukuhkan posisinya sebagai kekuatan perlawanan paling berhasil di kawasan, partai politik paling populer dan paling efektif di Lebanon, serta penyeimbang yang kuat terhadap ambisi Israel untuk mendominasi kawasan Levant. Sebagaimana yang terjadi di Irak, perkembangan-perkembangan ini semakin memperkuat posisi strategis Iran di kawasan.



Warga Lebanon memadati jalan-jalan di Beirut untuk menyambut Presiden Ahmadinejad pada tahun 2010, yang menegaskan daya tarik Republik Islam di kalangan masyarakat Arab. (AP)

Posisi Iran di tingkat regional juga semakin menguat. Ketika Mahmoud Ahmadinejad melakukan kunjungan ke Beirut pada Oktober 2010, ia memperoleh sambutan yang

bahkan oleh seorang jurnalis yang dikenal bersikap anti-Hizbullah sekalipun diakui sebagai sambutan yang "**sangat meriah**" (*rapturous*), dengan dihadiri puluhan ribu warga Lebanon. Sambutan yang diterimanya bahkan lebih hangat lagi ketika ia mengunjungi Lebanon Selatan serta kawasan Dahiya, sebuah wilayah pinggiran di sebelah selatan Beirut yang mayoritas penduduknya merupakan komunitas Muslim Syiah.

MENDUKUNG GERAKAN PERLAWANAN LINTAS MAZHAB

Meskipun solidaritas Syiah merupakan salah satu unsur penting dalam strategi Iran membangun jaringan sekutu (*proxy*), kemampuan Republik Islam Iran untuk memperluas pengaruh regional melalui para sekutu tersebut sesungguhnya melampaui batas-batas sektarian.

Selain semboyan "**Tidak ke Timur dan tidak ke Barat**" (*Neither East nor West*), Ayatollah Khomeini juga memperkenalkan prinsip utama lain dalam kebijakan luar negeri Iran, yaitu "**Jangan berbuat zalim dan jangan pula menerima kezaliman**". Prinsip tersebut menjadi landasan moral sekaligus legitimasi bagi dukungan Republik Islam terhadap kelompok-kelompok perlawanan yang tidak berasal dari komunitas Syiah.

Namun demikian, Republik Islam tidak menggunakan kelompok-kelompok sekutunya sebagai sarana untuk mengekspor Revolusi Islam. Baik solidaritas Syiah maupun komitmen terhadap perjuangan perlawanan (*resistance*) tidak secara otomatis mendorong Teheran membangun hubungan

dengan kelompok-kelompok tersebut apabila pemerintah Iran menilai bahwa kepentingan nasionalnya tidak berada dalam ancaman yang serius atau justru akan lebih terlayani melalui pendekatan lain.

Sebaliknya, menurut penulis, Iran berupaya menyelaraskan komitmen ideologis dengan kebutuhan geopolitiknya. Dukungan kepada berbagai kelompok lokal diberikan sebagai instrumen pengaruh politik di wilayah-wilayah yang dipandang strategis, khususnya untuk mencegah negara-negara tetangga dijadikan pangkalan bagi serangan terhadap Iran, sekaligus sebagai sarana menghadapi pengaruh Amerika Serikat dan Israel di kawasan.

Sejak berdirinya Republik Islam, Iran memiliki kepentingan yang sangat besar untuk memperluas pengaruhnya terhadap persoalan Palestina, yang dipandang sebagai arena strategis dalam membendung apa yang oleh para pemimpin Iran dianggap sebagai ambisi Israel membangun dominasi regional.

Pada tahap awal, Teheran berupaya menjalin hubungan dengan **Organisasi Pembebasan Palestina (Palestine Liberation Organization/PLO)** yang berhaluan sekuler dan nasionalis Arab, beserta ketuanya yang telah lama memimpin organisasi tersebut, **Yasir Arafat**. Akan tetapi, upaya tersebut tidak membuahkan hasil yang berarti.

Meskipun Arafat merupakan pemimpin asing pertama yang disambut oleh pemerintahan baru Iran setelah Revolusi Islam tahun 1979, dukungannya terhadap invasi Irak ke

wilayah Republik Islam Iran kemudian merusak hubungan kedua belah pihak secara serius.

Hubungan tersebut semakin memburuk ketika Arafat berulang kali berusaha memperoleh dukungan Washington dengan mengakui keberadaan Israel, meninggalkan perjuangan bersenjata, serta mendorong perundingan damai, namun hampir tidak memperoleh konsesi politik yang berarti sebagai imbalannya. Situasi tersebut kemudian mendorong Ayatollah Seyed Ali Khamenei menyebut Arafat sebagai "**pengkhianat sekaligus orang yang bodoh.**"

Semakin besarnya kekecewaan masyarakat Palestina terhadap Arafat, Partai Fatah, dan PLO membuka peluang bagi Iran untuk membangun hubungan alternatif dengan kelompok-kelompok Islamis Palestina.

Karena mayoritas rakyat Palestina merupakan Muslim Sunni—dengan minoritas kecil beragama Kristen—hubungan dengan organisasi-organisasi Islam Sunni kemudian menjadi jalur utama bagi Republik Islam Iran dalam memperluas keterlibatannya di Palestina.

Kelompok pertama yang memperoleh perhatian Teheran adalah **Jihad Islam Palestina (Islamic Jihad)**, sebuah gerakan perlawanan yang muncul pada awal dekade 1980-an dan memperoleh inspirasi dari model Revolusi Islam yang dipimpin Ayatollah Khomeini.

Setelah meletusnya **Intifadah Palestina Pertama** pada tahun 1987, muncul organisasi baru yang berasal dari cabang **Ikhwanul Muslimin** di Jalur Gaza. Organisasi tersebut memadukan kegiatan pelayanan sosial kepada masyarakat dengan perjuangan bersenjata melawan pendudukan Israel.

Gerakan tersebut kemudian menggunakan nama **HAMAS**, yang sekaligus merupakan akronim dari nama lengkapnya dalam bahasa Arab, *Harakat al-Muqawamah al-Islamiyyah* (Gerakan Perlawanan Islam), serta kata dalam bahasa Arab yang berarti "semangat" atau "antusiasme".

Berbeda dengan Jihad Islam Palestina, pada awal kemunculannya HAMAS tidak berupaya membangun hubungan dengan Iran. Sebaliknya, organisasi tersebut lebih dahulu mencari dukungan dari Arab Saudi dan sejumlah negara Arab Sunni lainnya.

Namun, setelah **Presiden George H. W. Bush** bertekad menyingkirkan baik Republik Islam Iran maupun HAMAS dari "tatanan dunia baru" (*new world order*) yang ingin dibangunnya di Timur Tengah pasca-Perang Teluk Pertama, dengan harapan kedua aktor tersebut pada akhirnya akan tersisih dari percaturan politik kawasan, arah perkembangan justru bergerak sebaliknya.

Pada tahun 1992, HAMAS mengirimkan delegasi tingkat tinggi ke Teheran, kemudian membuka kantor perwakilan di ibu kota Iran pada tahun berikutnya. Hubungan tersebut semakin erat sebagai konsekuensi dari kebijakan pemerintahan **Bill Clinton** yang berupaya meminggirkan berbagai aktor yang dikategorikan sebagai *rogue actors* (aktor-aktor yang dianggap mengganggu tatanan internasional) di kawasan Timur Tengah.

Dalam rangka memperkuat posisi Perdana Menteri Israel **Yitzhak Rabin** dalam proses perundingan dengan kelompok-kelompok Palestina yang dipandang "dapat

diterima", Washington menekan Arab Saudi agar menghentikan dukungan finansial kepada HAMAS.

Seorang pejabat senior HAMAS yang terlibat langsung dalam hubungan organisasinya dengan Iran mengatakan kepada penulis bahwa seandainya tekanan Amerika Serikat tersebut tidak pernah terjadi, besar kemungkinan Arab Saudi akan menjadi pendukung terbesar HAMAS.

Namun karena situasi berkembang sebaliknya, Republik Islam Iran kemudian tampil sebagai pihak yang bersedia menggantikan peran tersebut dan memberikan dukungan kepada HAMAS.

Setelah proses perdamaian Israel–Palestina mengalami kegagalan pada penghujung dekade 1990-an, HAMAS mulai mempersiapkan diri untuk memetik keuntungan politik dari rekam jejaknya dalam memberikan pelayanan sosial kepada masyarakat, melakukan perlawanan terhadap pendudukan Israel, serta menunjukkan ketajaman strategi politiknya.

Pada Januari 2006, HAMAS memanfaatkan tingkat kepercayaan publik yang telah berhasil dibangunnya—yang diperkuat oleh perannya dalam mendorong penarikan pasukan Israel dari Jalur Gaza pada tahun 2005 serta reputasinya sebagai organisasi yang relatif bersih dari praktik korupsi—untuk memasuki arena politik formal. Langkah tersebut menghasilkan kemenangan yang sangat signifikan dalam pemilihan anggota Dewan Legislatif Palestina.

Sebagaimana sebelumnya Iran mendukung keterlibatan Hizbullah dalam politik Lebanon, Republik

Islam juga memberikan dukungan terhadap langkah HAMAS memasuki proses politik Palestina.

Sejak saat itu, tingginya dukungan masyarakat terhadap HAMAS serta kendalinya atas Jalur Gaza yang diperoleh melalui proses pemilu menjadikan organisasi tersebut sebagai salah satu aktor yang tidak dapat diabaikan dalam politik Palestina.

Pada tahap ini, menurut penulis, hampir tidak ada kemungkinan tercapainya penyelesaian damai yang berkelanjutan antara Israel dan Palestina tanpa keterlibatan HAMAS. Konsekuensinya, setiap penyelesaian juga pada tingkat tertentu memerlukan persetujuan atau dukungan (*buy-in*) dari Iran. Situasi tersebut memberikan Teheran pengaruh yang bersifat tidak langsung, tetapi sangat menentukan, terhadap perkembangan isu Palestina.

Berbeda dengan harapan sebagian analis dan media Barat, perbedaan pandangan antara Teheran dan HAMAS mengenai konflik internal Suriah sejak Maret 2011 tidak mengubah secara mendasar hubungan kedua belah pihak.

Meskipun HAMAS mengambil jarak dari pemerintahan Presiden Bashar al-Assad, para pemimpin senior organisasi tersebut tetap melakukan kunjungan ke Teheran dan secara terbuka memuji apa yang mereka sebut sebagai "**dukungan tanpa batas**" Republik Islam Iran terhadap perjuangan perlawanan Islam Palestina.

Pendekatan yang melampaui batas-batas mazhab juga menjadi unsur penting dalam strategi Iran membangun jaringan sekutu (*proxy*) di Afghanistan.

Revolusi Islam Iran terjadi kurang dari satu tahun sebelum Uni Soviet menginvasi Afghanistan pada Desember 1979. Sejak saat itu, sebagaimana Irak, Afghanistan menjadi salah satu persoalan keamanan paling penting sepanjang sejarah Republik Islam Iran.

Selama lebih dari tiga dekade, Afghanistan menjadi arena persaingan pengaruh, di mana negara-negara Sunni yang bersekutu dengan Washington—dan setelah peristiwa 11 September 2001, Amerika Serikat sendiri—berupaya memperluas kekuasaan dan pengaruhnya dengan cara-cara yang dipandang mengancam kepentingan keamanan Iran.

Sejak awal berdirinya, Republik Islam memberikan dukungan kepada komunitas Hazara, yaitu kelompok Muslim Syiah di Afghanistan, dalam menghadapi berbagai kekuatan yang bersikap anti-Syiah.

Sejalan dengan prinsip perjuangan melawan penindasan (*resistance*) dan solidaritas sesama umat Islam, Teheran mengecam invasi Uni Soviet ke Afghanistan.

Namun demikian, meskipun keberadaan pasukan Soviet di Afghanistan dipandang sebagai persoalan serius, pemerintah Iran justru lebih mengkhawatirkan upaya Amerika Serikat dan Arab Saudi membina berbagai faksi Afghanistan—khususnya kelompok etnis Pashtun—untuk melawan pendudukan Soviet. Menurut para pembuat kebijakan Iran, kelompok-kelompok tersebut pada masa mendatang juga dapat diarahkan untuk menghadapi Republik Islam Iran.

Para pemimpin Iran memahami bahwa penarikan pasukan Soviet—yang akhirnya terjadi pada tahun 1989—

akan diikuti oleh perang perebutan pengaruh (*proxy war*) yang sangat menentukan di Afghanistan.

Dalam konflik tersebut, Arab Saudi, Pakistan, dan kelompok-kelompok Pashtun yang bersekutu dengan keduanya diperkirakan akan berada di satu pihak, sedangkan Republik Islam Iran bersama berbagai mitra lokal yang mampu dibangunnya akan berada di pihak lainnya.

Ketika pertempuran melawan pemerintahan Kabul yang didukung Soviet terus berlangsung, Teheran berupaya memperkuat jaringan sekutu lokalnya.

Apabila sebelumnya dukungan terutama diberikan kepada komunitas Hazara, Iran kemudian memperluas hubungan dengan berbagai kelompok Sunni non-Pashtun yang merasa terpinggirkan, seperti etnis Tajik, Uzbek, dan kelompok-kelompok lainnya. Dalam kurun waktu tersebut pula, Republik Islam Iran menerima lebih dari dua juta pengungsi asal Afghanistan.

Ketika Taliban mulai bangkit sebagai kekuatan dominan, Teheran berupaya menyatukan komunitas Hazara bersama berbagai kelompok Sunni non-Pashtun tersebut—yang secara keseluruhan mencakup sekitar 45 persen populasi Afghanistan—untuk menghadapi kelompok-kelompok Pashtun yang memperoleh dukungan Pakistan dan Arab Saudi, yang berjumlah sekitar 42 persen dari populasi dan menjadi basis utama Taliban.

Setelah Taliban berhasil menguasai Kabul pada tahun 1996, Iran memainkan peranan penting dalam menyatukan berbagai milisi Tajik, Uzbek, dan Hazara ke dalam koalisi

yang kemudian dikenal sebagai **Aliansi Utara (Northern Alliance)**.

Selama lima tahun berikutnya, Iran bekerja sama dengan Rusia dan India untuk meningkatkan kemampuan militer Aliansi Utara sekaligus memastikan koalisi tersebut tetap mampu mempertahankan perlawanan terhadap Taliban di lapangan. Menjelang terjadinya serangan 11 September 2001, Aliansi Utara praktis menjadi satu-satunya kekuatan militer yang benar-benar mampu menghadapi Taliban di Afghanistan.

Setelah serangan teroris 11 September 2001 (*9/11*), para pemimpin Iran hampir seketika menyimpulkan bahwa Amerika Serikat akan melancarkan operasi militer ke Afghanistan. Oleh karena itu, Teheran segera menawarkan kerja sama kepada Washington dalam upaya menggulingkan rezim Taliban sekaligus membangun tatanan politik Afghanistan pasca-Taliban.

Dalam proses tersebut, Iran dan Amerika Serikat memanfaatkan mekanisme **Kelompok 6+2** di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai saluran diplomatik untuk membuka komunikasi bilateral mengenai koordinasi strategi terhadap Afghanistan dan Al-Qa'ida.

Hillary Mann Leverett, yang pada waktu itu bertugas sebagai anggota delegasi Amerika Serikat di Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan kemudian di Gedung Putih, merupakan salah satu dari sedikit pejabat Amerika yang secara langsung terlibat dalam pembahasan tersebut.

Republik Islam Iran memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap kampanye internasional pasca-serangan 11 September 2001 (*9/11*) melawan Al-Qa'ida dan Taliban. Kontribusi yang paling penting adalah keputusan Teheran untuk menempatkan sekutu-sekutunya di Afghanistan sebagai mitra bagi Amerika Serikat dalam operasi tersebut.

Ketika Amerika Serikat bersama negara-negara sekutunya melancarkan **Operasi Enduring Freedom** pada Oktober 2001, **Aliansi Utara (Northern Alliance)** menjadi kekuatan utama yang bertempur melawan Taliban di darat. Selain itu, aliansi tersebut menyediakan informasi intelijen dan data penentuan sasaran (*targeting information*) yang sangat penting bagi operasi udara militer Amerika Serikat.

Iran juga memberikan izin—sebagaimana pernah dilakukannya pada Perang Teluk Pertama—kepada militer Amerika Serikat untuk melaksanakan operasi pencarian dan penyelamatan (*search and rescue*) di wilayah Iran. Di samping itu, Teheran menyerahkan berbagai informasi mengenai sasaran-sasaran Al-Qa'ida dan Taliban kepada pasukan Amerika Serikat.

Tidak hanya itu, Iran membuka jalur kemanusiaan (*humanitarian corridor*) untuk memungkinkan masuknya bantuan kemanusiaan ke Afghanistan. Kontribusi ini memiliki arti strategis karena mencegah munculnya tuntutan internasional agar Amerika Serikat menghentikan sementara operasi udaranya demi memberikan kesempatan bagi distribusi bantuan kemanusiaan ke Afghanistan.

Lebih jauh lagi, para pejabat Iran menyatakan komitmennya untuk bekerja sama dalam proses rekonstruksi politik Afghanistan.

Untuk menghilangkan kekhawatiran Amerika Serikat bahwa Iran akan memanipulasi penilaian mengenai komposisi etnis dan mazhab di Afghanistan demi menguntungkan kelompok-kelompok sekutunya, Teheran bahkan menyatakan kesediaannya menerima data demografis apa pun yang diajukan Washington. Sebagaimana dikemukakan oleh seorang diplomat senior Iran, termasuk apabila data tersebut berasal dari ***CIA World Factbook***.

Dukungan Iran terbukti sangat menentukan dalam pembentukan **Otoritas Sementara Afghanistan (Afghan Interim Authority/AIA)**, yaitu pemerintahan pertama Afghanistan pasca-Taliban yang dibentuk melalui **Konferensi Bonn** pada Desember 2001.

Teheran berhasil membawa para sekutunya di Afghanistan ke meja perundingan untuk memberikan dukungan terhadap pembentukan AIA. Iran juga mengesampingkan keberatan mereka terhadap penunjukan **Hamid Karzai**, seorang tokoh etnis Pashtun, sebagai kepala pemerintahan, sekaligus membantu menyingkirkan berbagai aktor yang berpotensi menggagalkan proses politik tersebut.

Iran memberikan dukungan serupa terhadap penyelenggaraan **Loya Jirga**, yaitu majelis agung tradisional Afghanistan yang diselenggarakan pada Juni 2002 untuk memberikan legitimasi kepada pemerintahan Karzai.

Selain itu, Teheran menginstruksikan **Sepah-e Mohammad**—milisi anti-Taliban yang beranggotakan para pengungsi Syiah Afghanistan dan didirikan, dipersenjatai, serta didanai oleh Republik Islam Iran—untuk bergabung dengan angkatan bersenjata Afghanistan yang dibentuk dengan dukungan Amerika Serikat.

Di bidang ekonomi, Iran menyalurkan bantuan lebih dari **500 juta dolar Amerika Serikat**, jumlah yang menurut penulis merupakan kontribusi terbesar dibandingkan negara lain pada saat itu. Iran kemudian berkembang menjadi salah satu mitra ekonomi terpenting Afghanistan melalui peningkatan perdagangan, investasi, serta pembangunan jalan raya dan berbagai infrastruktur vital lainnya, terutama di wilayah utara dan barat Afghanistan.

Berdasarkan pengalaman Hillary Mann Leverett yang terlibat langsung dalam proses tersebut, serta hasil diskusi penulis dengan sejumlah pejabat Iran, terdapat dua pertimbangan utama yang mendorong Teheran memberikan kerja sama tersebut.

Pertama, para pembuat kebijakan Iran memperhitungkan bahwa bantuan mereka kepada Amerika Serikat dalam merespons serangan 11 September akan mendorong Washington meninjau kembali sikapnya terhadap Republik Islam Iran.

Kedua—yang menurut penulis lebih relevan dalam konteks pembahasan ini—Iran menerima, meskipun dengan penuh kehati-hatian, pernyataan Amerika Serikat bahwa tujuan Washington adalah membangun Afghanistan yang

merdeka, stabil, serta terbebas dari dominasi Taliban beserta para pendukungnya di Pakistan dan Arab Saudi.

Namun demikian, menjelang penyelenggaraan pemilihan umum Afghanistan—pemilihan presiden pada tahun 2004 dan pemilihan parlemen pada tahun 2005—kerja sama antara Iran dan Amerika Serikat praktis telah berakhir. Menurut penulis, penyebab utamanya adalah perbedaan mendasar mengenai pendekatan dalam proses stabilisasi Afghanistan pascakonflik.

Bagi Teheran, pendekatan yang paling ideal adalah rekonstruksi politik yang dilakukan secara terkoordinasi melalui mekanisme pembagian kekuasaan (*power sharing*) antara kelompok-kelompok sekutu Iran—yakni etnis Tajik, Uzbek, dan Hazara—dengan kelompok-kelompok Pashtun yang tidak berafiliasi dengan Taliban. Setelah tatanan politik tersebut terbentuk, seluruh pasukan Amerika Serikat dan negara-negara asing lainnya seharusnya segera ditarik dari Afghanistan.

Sebaliknya, para pembuat kebijakan Iran mencurigai bahwa Washington justru ingin mempertahankan kehadiran militernya dalam jangka panjang dengan memanfaatkan pangkalan-pangkalan militer di Afghanistan—terutama di Provinsi Herat yang berbatasan langsung dengan wilayah timur Iran—sebagai sarana untuk memproyeksikan kekuatan militernya ke berbagai kawasan lain di Timur Tengah dan Asia Tengah.

Kekhawatiran tersebut semakin menguat setelah ditandatanganinya **Deklarasi Kemitraan Strategis Amerika Serikat–Afghanistan (U.S.-Afghan Declaration for Strategic**

Partnership) pada tahun 2005, yang secara jelas menunjukkan bahwa pasukan Amerika Serikat tidak akan meninggalkan Afghanistan dalam waktu dekat.

Selain memandang keberadaan militer Amerika Serikat dalam jangka panjang di Afghanistan sebagai ancaman langsung terhadap kepentingan nasional Iran, Teheran juga memperkirakan bahwa masyarakat Afghanistan pada akhirnya akan memandang kehadiran pasukan Amerika sebagai bentuk pendudukan (*occupation*). Penilaian tersebut, menurut penulis, kemudian terbukti melalui perkembangan situasi di lapangan. Sejak tahun 2006, semakin luasnya jangkauan operasi militer Amerika Serikat di berbagai wilayah Afghanistan, disertai penambahan jumlah personel militer Amerika sejak tahun 2009, berjalan beriringan dengan meningkatnya intensitas kekerasan di negara tersebut.

Ketidakstabilan tersebut memberikan kesempatan bagi Taliban untuk kembali memperkuat posisinya, sehingga pemerintahan **Hamid Karzai** maupun Amerika Serikat pada akhirnya terpaksa membuka perundingan dengan Taliban, yang sebagian besar berlangsung berdasarkan syarat-syarat yang ditentukan oleh kelompok tersebut.

Perkembangan ini mendorong para pembuat kebijakan Iran untuk mempertanyakan bukan hanya tujuan strategis Amerika Serikat di Afghanistan, tetapi juga kompetensi Washington dalam mengelola konflik tersebut. Sebagaimana diungkapkan secara sarkastis oleh seorang pejabat **Dewan Keamanan Nasional Tertinggi Iran (Supreme National Security Council)** kepada penulis pada tahun 2010:

"Jika Amerika memang ingin mencapai kesepakatan dengan Taliban, mengapa sejak awal mereka menginvasi Afghanistan untuk menggulingkan Taliban?"

Teheran juga menyatakan kekecewaannya karena pemerintahan **Barack Obama** tidak pernah berhasil merumuskan strategi yang komprehensif untuk mencapai penyelesaian politik atas konflik Afghanistan. Dalam kondisi yang berkembang saat ini, setiap penyelesaian politik hampir dapat dipastikan harus melibatkan Taliban, suatu prospek yang dipandang sangat mengkhawatirkan oleh Iran.

Karena tidak lagi dapat mengandalkan Amerika Serikat untuk menekan kekuatan Taliban, dalam beberapa tahun terakhir Republik Islam Iran mulai menjalin komunikasi dengan unsur-unsur tertentu di dalam Taliban.

Namun demikian, bertentangan dengan berbagai tuduhan yang berkembang di Barat, langkah tersebut tidak berarti bahwa Iran bekerja sama dengan Taliban maupun Al-Qa'ida untuk melawan Amerika Serikat.

Teheran tetap menolak keterlibatan Taliban secara dominan atau tanpa kendali dalam pemerintahan Afghanistan. Di saat yang sama, Iran terus mendorong diterapkannya pendekatan yang benar-benar bersifat regional dalam proses stabilisasi Afghanistan pascakonflik, seraya menegaskan bahwa tidak akan ada penyelesaian yang berkelanjutan tanpa keterlibatan Republik Islam Iran.

Menurut para pejabat Iran yang diwawancarai penulis, meskipun Iran tidak akan secara sengaja "**memprovokasi**" Taliban, Teheran akan mengambil langkah-langkah yang

dianggap perlu, bekerja sama dengan sekutu-sekutu lokalnya, untuk "**melindungi kepentingan nasional Iran.**"

Dalam konteks tersebut, kebijakan Amerika Serikat yang berupaya menjalin hubungan dengan Taliban secara sepihak dan tanpa prasyarat telah menimbulkan keresahan yang mendalam di kalangan komunitas **Tajik, Uzbek, dan Hazara** di Afghanistan.

Kelompok-kelompok tersebut menguasai sebagian besar jajaran pimpinan militer Afghanistan dan mulai melakukan konsolidasi untuk menolak skema pembagian kekuasaan (*power sharing*) dengan Taliban.

Menurut penulis, apabila Washington terus mengabaikan kepentingan strategis Iran, maka kebijakan tersebut berisiko memicu kembali perang saudara berskala penuh di Afghanistan. Dalam skenario demikian, berbagai faksi non-Pashtun yang memperoleh dukungan dari Iran, India, dan Rusia akan berhadapan dengan Taliban yang didukung oleh Arab Saudi dan Pakistan—sebuah konfigurasi konflik yang sangat menyerupai situasi Afghanistan menjelang peristiwa serangan 11 September 2001.

Para pembuat kebijakan di Teheran tidak memandang keberadaan kelompok-kelompok sekutu (*proxy*) semata sebagai instrumen yang memadai untuk mencegah tindakan militer Amerika Serikat atau Israel terhadap Republik Islam Iran. Oleh karena itu, Iran juga mengembangkan kemampuan pertahanan dan penangkalan (*deterrence*) yang bersifat asimetris secara semakin komprehensif.

Berlawanan dengan berbagai tuduhan yang berkembang di Barat, Iran tidak mengandalkan senjata nuklir, kimia, maupun biologis sebagai instrumen utama dalam strategi tersebut. Sebaliknya, Republik Islam membangun kemampuan penangkalannya melalui rudal balistik berdaya ledak konvensional serta berbagai sistem yang saling terintegrasi untuk mengganggu jalur pelayaran di Teluk Persia.

Meskipun di Barat strategi tersebut kerap digambarkan sebagai tindakan yang sangat provokatif, menurut penulis, postur militer Iran sesungguhnya didasarkan pada logika pertahanan yang bersifat defensif. Seorang ahli strategi Iran menggambarkannya sebagai konsep "**keamanan yang saling berkaitan (*interconnected security*) beserta efek domino yang menyertainya**". Dengan kata lain, kemampuan militer asimetris Iran dirancang untuk menciptakan suatu keadaan di mana **keamanan Iran identik dengan keamanan kawasan**, dan sebaliknya, **ketidakamanan Iran akan menghasilkan ketidakamanan regional**.

Menurut penulis, logika tersebut merupakan penerapan klasik konsep penangkalan (*deterrence*) yang telah lama dikenal dalam studi keamanan nasional di negara-negara Barat.

Pengembangan kemampuan asimetris Iran paling nyata terlihat dalam program rudal balistiknya. Sejak dekade 1990-an, Iran secara konsisten mengembangkan strategi penangkalan yang bertumpu pada kekuatan rudal. Saat ini, Republik Islam Iran memiliki jumlah rudal balistik terbesar di kawasan Timur Tengah.

Meskipun Syah Iran terakhir sebelumnya telah menginvestasikan sumber daya yang besar untuk membangun persenjataan modern, pada saat Revolusi Islam terjadi persediaan rudal Iran masih terbatas pada roket-roket artileri.

Selama berlangsungnya Perang Iran-Irak, Teheran menyimpulkan bahwa mereka memerlukan rudal balistik yang mampu menyerang sasaran-sasaran jauh di wilayah Irak. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, Iran memperoleh rudal balistik jarak pendek rancangan Uni Soviet beserta peluncur dan teknologinya dari Libya, Korea Utara, dan Suriah. Menjelang akhir dekade 1980-an, Iran mulai memproduksi sendiri berbagai sistem persenjataan tersebut.

Saat ini, persenjataan rudal **Shahab-1** ("Meteor-1") dan **Shahab-2**, yang merupakan pengembangan dari rudal **Scud-B** dan **Scud-C**, memungkinkan Iran menjangkau berbagai sasaran di seluruh kawasan Teluk Persia.

Para pejabat Iran meyakini bahwa kemampuan tersebut memberikan efek penangkalan terhadap kemungkinan aksi militer Amerika Serikat, baik dengan mempersulit penggunaan pangkalan dan pasukan Amerika yang ditempatkan di kawasan maupun dengan mendorong negara-negara Arab di Teluk untuk berpikir ulang sebelum memberikan dukungan terhadap operasi militer Amerika terhadap Iran.

Selain rudal balistik, Republik Islam juga mengembangkan pesawat nirawak (*drone*) yang mampu melaksanakan serangan terhadap sasaran darat dengan kecepatan tinggi.

Iran juga mengejutkan Washington ketika pada Desember 2011 berhasil mengambil alih kendali elektronik sebuah pesawat nirawak milik Amerika Serikat yang diterbangkan dari Afghanistan untuk melakukan operasi pengintaian terhadap wilayah Iran.

Di samping itu, Iran memiliki berbagai jenis rudal antikapal, kapal selam, kapal cepat serang (*fast attack boats*), serta kemampuan menebarkan ranjau laut. Seluruh kemampuan tersebut memungkinkan Iran mengancam jalur pelayaran di Teluk Persia, termasuk kapal perang Amerika Serikat maupun kapal-kapal pengangkut minyak, sebagai bentuk respons apabila Iran menjadi sasaran serangan militer.

Para pejabat Iran bahkan secara terbuka menyatakan bahwa kemampuan tersebut dapat pula digunakan apabila negara itu dikenai blokade atau sanksi ekonomi yang dampaknya setara dengan blokade. Sekali lagi, sikap tersebut mencerminkan logika penangkalan berdasarkan konsep **keamanan yang saling berkaitan** (*interconnected security*).

Di kalangan analis militer dan keamanan masih terdapat perdebatan mengenai sejauh mana Iran benar-benar mampu menghentikan ekspor minyak dari Teluk Persia dalam jangka waktu yang panjang.

Namun demikian, para pejabat dan analis Iran menyatakan keyakinannya bahwa Republik Islam telah membangun, sebagaimana dikemukakan kepada penulis oleh salah seorang pejabat Iran, "**jaringan perangkat keras dan perangkat lunak militer yang sangat canggih**" untuk melindungi kepentingan nasionalnya di kawasan Teluk.

Keyakinan tersebut memperoleh perhatian setelah pelaksanaan latihan perang terbesar yang pernah diselenggarakan oleh militer Amerika Serikat pada tahun 2002 dengan nama sandi **Millennium Challenge**.

Simulasi tersebut menggambarkan konfrontasi antara pasukan "**Blue**" (Amerika Serikat) dan "**Red**" (yang secara tidak resmi, tetapi jelas, merepresentasikan Iran) di kawasan Teluk Persia.

Pada hari pertama latihan, pihak **Red** menggunakan kombinasi serangan rudal dan taktik serangan berkerumun (*swarm attack*) menggunakan kapal-kapal cepat untuk menenggelamkan satu kapal induk Amerika Serikat beserta lima belas kapal lain dalam gugus tempurnya.

Menurut hasil simulasi tersebut, apabila situasi tersebut benar-benar terjadi dalam peperangan nyata, sedikitnya **20.000 personel militer Amerika Serikat** berpotensi kehilangan nyawa.

Yang masih menjadi pertanyaan, menurut penulis, adalah apakah para pengambil keputusan di Washington benar-benar mengambil pelajaran dari simulasi tersebut.

Seorang perwira tinggi militer Amerika Serikat mengatakan kepada penulis pada tahun 2012 bahwa ketika para pejabat Iran, sebagai respons terhadap ancaman peningkatan sanksi dan kemungkinan serangan militer, menyatakan kemampuan Iran mengganggu kebebasan pelayaran di **Selat Hormuz**, pemerintahan Barack Obama justru terkejut. Hal itu menunjukkan bahwa kemungkinan tersebut tampaknya belum pernah dipertimbangkan secara serius sebelumnya.

Para pembuat kebijakan Iran juga berpendapat bahwa postur penangkalan yang utuh harus mencakup kemampuan untuk menyerang wilayah Israel apabila diperlukan.

Sejak dekade 1990-an, Iran memanfaatkan rudal dan teknologi yang diimpor untuk mengembangkan rudal **Shahab-3**, yang merupakan adaptasi dari rudal jarak menengah **No-dong** buatan Korea Utara, serta mengembangkan versi dengan jangkauan yang lebih jauh yang diberi nama **Ghadr-1** ("Yang Maha Perkasa").

Dalam beberapa tahun terakhir, Iran juga menguji rudal berbahan bakar padat hasil pengembangan dalam negeri yang dikenal dengan nama **Sajjil** ("Tanah Liat yang Dibakar") atau **Ashura**, tergantung pada variannya.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Iran memang memiliki kemampuan teknis untuk memproduksi bahan-bahan kimia yang dapat digunakan sebagai senjata. Namun selama Perang Iran-Irak, Republik Islam memutuskan untuk tidak mengubah kemampuan tersebut menjadi persenjataan operasional.

Dengan mengacu pada pengalaman negaranya sebagai korban serangan senjata kimia, Iran secara konsisten mengambil posisi publik yang menolak kepemilikan maupun penggunaan senjata kimia.

Ketika meratifikasi **Konvensi Senjata Kimia (Chemical Weapons Convention/CWC)** pada tahun 1997, Iran mengakui bahwa selama perang pernah mengembangkan kemampuan di bidang senjata kimia. Akan tetapi, pemerintah Iran menyatakan bahwa setelah gencatan

senjata diberlakukan, keputusan tersebut dibatalkan dan seluruh proses pengembangannya dihentikan.

Tentu saja, secara teknis Iran masih memiliki kemampuan dasar untuk memproduksi serta mempersenjatai bahan-bahan kimia apabila sewaktu-waktu memutuskan untuk melakukannya.

Namun demikian, selama satu dekade terakhir badan-badan intelijen Amerika Serikat secara bertahap meninggalkan penilaian sebelumnya yang menyatakan bahwa Republik Islam masih memiliki persediaan bahan kimia maupun amunisi kimia.

Selain itu, kajian terbuka yang paling komprehensif mengenai program rudal Iran, yang diterbitkan oleh **International Institute for Strategic Studies (IISS)** pada tahun 2010, menyimpulkan bahwa **tidak terdapat bukti yang tersedia di ruang publik yang menunjukkan bahwa Iran pernah mengembangkan atau menguji hulu ledak kimia maupun biologis untuk rudal-rudal balistiknya**.

POLITIK ASIMETRI MILITER

Para pembuat kebijakan di Teheran tidak memandang keberadaan kelompok-kelompok sekutu (*proxy*) semata sebagai instrumen yang memadai untuk mencegah tindakan militer Amerika Serikat atau Israel terhadap Republik Islam Iran. Oleh karena itu, Iran juga mengembangkan kemampuan pertahanan dan penangkalan (*deterrence*) yang bersifat asimetris secara semakin komprehensif.

Berlawanan dengan berbagai tuduhan yang berkembang di Barat, Iran tidak mengandalkan senjata

nuklir, kimia, maupun biologis sebagai instrumen utama dalam strategi tersebut. Sebaliknya, Republik Islam membangun kemampuan penangkalannya melalui rudal balistik berdaya ledak konvensional serta berbagai sistem yang saling terintegrasi untuk mengganggu jalur pelayaran di Teluk Persia.

Meskipun di Barat strategi tersebut kerap digambarkan sebagai tindakan yang sangat provokatif, menurut penulis, postur militer Iran sesungguhnya didasarkan pada logika pertahanan yang bersifat defensif. Seorang ahli strategi Iran menggambarkannya sebagai konsep "**keamanan yang saling berkaitan (*interconnected security*) beserta efek domino yang menyertainya**". Dengan kata lain, kemampuan militer asimetris Iran dirancang untuk menciptakan suatu keadaan di mana **keamanan Iran identik dengan keamanan kawasan**, dan sebaliknya, **ketidakamanan Iran akan menghasilkan ketidakamanan regional**.

Menurut penulis, logika tersebut merupakan penerapan klasik konsep penangkalan (*deterrence*) yang telah lama dikenal dalam studi keamanan nasional di negara-negara Barat.

Pengembangan kemampuan asimetris Iran paling nyata terlihat dalam program rudal balistiknya. Sejak dekade 1990-an, Iran secara konsisten mengembangkan strategi penangkalan yang bertumpu pada kekuatan rudal. Saat ini, Republik Islam Iran memiliki jumlah rudal balistik terbesar di kawasan Timur Tengah.

Meskipun Syah Iran terakhir sebelumnya telah menginvestasikan sumber daya yang besar untuk

membangun persenjataan modern, pada saat Revolusi Islam terjadi persediaan rudal Iran masih terbatas pada roket-roket artileri.

Selama berlangsungnya Perang Iran-Irak, Teheran menyimpulkan bahwa mereka memerlukan rudal balistik yang mampu menyerang sasaran-sasaran jauh di wilayah Irak. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, Iran memperoleh rudal balistik jarak pendek rancangan Uni Soviet beserta peluncur dan teknologinya dari Libya, Korea Utara, dan Suriah. Menjelang akhir dekade 1980-an, Iran mulai memproduksi sendiri berbagai sistem persenjataan tersebut.

Saat ini, persenjataan rudal **Shahab-1** ("Meteor-1") dan **Shahab-2**, yang merupakan pengembangan dari rudal **Scud-B** dan **Scud-C**, memungkinkan Iran menjangkau berbagai sasaran di seluruh kawasan Teluk Persia.

Para pejabat Iran meyakini bahwa kemampuan tersebut memberikan efek penangkalan terhadap kemungkinan aksi militer Amerika Serikat, baik dengan mempersulit penggunaan pangkalan dan pasukan Amerika yang ditempatkan di kawasan maupun dengan mendorong negara-negara Arab di Teluk untuk berpikir ulang sebelum memberikan dukungan terhadap operasi militer Amerika terhadap Iran.

Selain rudal balistik, Republik Islam juga mengembangkan pesawat nirawak (*drone*) yang mampu melaksanakan serangan terhadap sasaran darat dengan kecepatan tinggi.

Iran juga mengejutkan Washington ketika pada Desember 2011 berhasil mengambil alih kendali elektronik

sebuah pesawat nirawak milik Amerika Serikat yang diterbangkan dari Afghanistan untuk melakukan operasi pengintaian terhadap wilayah Iran.

Di samping itu, Iran memiliki berbagai jenis rudal antikapal, kapal selam, kapal cepat serang (*fast attack boats*), serta kemampuan menebarkan ranjau laut. Seluruh kemampuan tersebut memungkinkan Iran mengancam jalur pelayaran di Teluk Persia, termasuk kapal perang Amerika Serikat maupun kapal-kapal pengangkut minyak, sebagai bentuk respons apabila Iran menjadi sasaran serangan militer.

Para pejabat Iran bahkan secara terbuka menyatakan bahwa kemampuan tersebut dapat pula digunakan apabila negara itu dikenai blokade atau sanksi ekonomi yang dampaknya setara dengan blokade. Sekali lagi, sikap tersebut mencerminkan logika penangkalan berdasarkan konsep **keamanan yang saling berkaitan** (*interconnected security*).

Di kalangan analis militer dan keamanan masih terdapat perdebatan mengenai sejauh mana Iran benar-benar mampu menghentikan ekspor minyak dari Teluk Persia dalam jangka waktu yang panjang.

Namun demikian, para pejabat dan analis Iran menyatakan keyakinannya bahwa Republik Islam telah membangun, sebagaimana dikemukakan kepada penulis oleh salah seorang pejabat Iran, "**jaringan perangkat keras dan perangkat lunak militer yang sangat canggih**" untuk melindungi kepentingan nasionalnya di kawasan Teluk.

Keyakinan tersebut memperoleh perhatian setelah pelaksanaan latihan perang terbesar yang pernah

diselenggarakan oleh militer Amerika Serikat pada tahun 2002 dengan nama sandi **Millennium Challenge**.

Simulasi tersebut menggambarkan konfrontasi antara pasukan "**Blue**" (Amerika Serikat) dan "**Red**" (yang secara tidak resmi, tetapi jelas, merepresentasikan Iran) di kawasan Teluk Persia.

Pada hari pertama latihan, pihak **Red** menggunakan kombinasi serangan rudal dan taktik serangan berkerumun (*swarm attack*) menggunakan kapal-kapal cepat untuk menenggelamkan satu kapal induk Amerika Serikat beserta lima belas kapal lain dalam gugus tempurnya.

Menurut hasil simulasi tersebut, apabila situasi tersebut benar-benar terjadi dalam peperangan nyata, sedikitnya **20.000 personel militer Amerika Serikat** berpotensi kehilangan nyawa.

Yang masih menjadi pertanyaan, menurut penulis, adalah apakah para pengambil keputusan di Washington benar-benar mengambil pelajaran dari simulasi tersebut.

Seorang perwira tinggi militer Amerika Serikat mengatakan kepada penulis pada tahun 2012 bahwa ketika para pejabat Iran, sebagai respons terhadap ancaman peningkatan sanksi dan kemungkinan serangan militer, menyatakan kemampuan Iran mengganggu kebebasan pelayaran di **Selat Hormuz**, pemerintahan Barack Obama justru terkejut. Hal itu menunjukkan bahwa kemungkinan tersebut tampaknya belum pernah dipertimbangkan secara serius sebelumnya.

Para pembuat kebijakan Iran juga berpendapat bahwa postur penangkalan yang utuh harus mencakup kemampuan untuk menyerang wilayah Israel apabila diperlukan.

Sejak dekade 1990-an, Iran memanfaatkan rudal dan teknologi yang diimpor untuk mengembangkan rudal **Shahab-3**, yang merupakan adaptasi dari rudal jarak menengah **No-dong** buatan Korea Utara, serta mengembangkan versi dengan jangkauan yang lebih jauh yang diberi nama **Ghadr-1** ("Yang Maha Perkasa").

Dalam beberapa tahun terakhir, Iran juga menguji rudal berbahan bakar padat hasil pengembangan dalam negeri yang dikenal dengan nama **Sajjil** ("Tanah Liat yang Dibakar") atau **Ashura**, tergantung pada variannya.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Iran memang memiliki kemampuan teknis untuk memproduksi bahan-bahan kimia yang dapat digunakan sebagai senjata. Namun selama Perang Iran-Irak, Republik Islam memutuskan untuk tidak mengubah kemampuan tersebut menjadi persenjataan operasional.

Dengan mengacu pada pengalaman negaranya sebagai korban serangan senjata kimia, Iran secara konsisten mengambil posisi publik yang menolak kepemilikan maupun penggunaan senjata kimia.

Ketika meratifikasi **Konvensi Senjata Kimia (Chemical Weapons Convention/CWC)** pada tahun 1997, Iran mengakui bahwa selama perang pernah mengembangkan kemampuan di bidang senjata kimia. Akan tetapi, pemerintah Iran menyatakan bahwa setelah gencatan

senjata diberlakukan, keputusan tersebut dibatalkan dan seluruh proses pengembangannya dihentikan.

Tentu saja, secara teknis Iran masih memiliki kemampuan dasar untuk memproduksi serta mempersenjatai bahan-bahan kimia apabila sewaktu-waktu memutuskan untuk melakukannya.

Namun demikian, selama satu dekade terakhir badan-badan intelijen Amerika Serikat secara bertahap meninggalkan penilaian sebelumnya yang menyatakan bahwa Republik Islam masih memiliki persediaan bahan kimia maupun amunisi kimia.

Selain itu, kajian terbuka yang paling komprehensif mengenai program rudal Iran, yang diterbitkan oleh **International Institute for Strategic Studies (IISS)** pada tahun 2010, menyimpulkan bahwa **tidak terdapat bukti yang tersedia di ruang publik yang menunjukkan bahwa Iran pernah mengembangkan atau menguji hulu ledak kimia maupun biologis untuk rudal-rudal balistiknya**.

PROGRAM NUKLIR DAN STRATEGI IRAN

Salah satu pandangan konvensional di Barat yang paling provokatif mengenai Republik Islam Iran adalah anggapan bahwa negara tersebut secara aktif berupaya mengembangkan senjata nuklir. Pada pandangan pertama, terdapat banyak sumber yang tampak otoritatif untuk mendukung penilaian tersebut. Sejak awal dekade 1990-an, badan-badan intelijen Amerika Serikat, Israel, dan sejumlah negara Barat secara berulang menyatakan bahwa Iran hanya berjarak tiga hingga lima tahun dari kemampuan

memproduksi senjata nuklir; bahkan pada beberapa kesempatan, pihak Israel mengemukakan prediksi yang lebih mengkhawatirkan lagi. Namun, setelah lebih dari dua dekade prediksi yang terus diperbarui tersebut, tidak satu pun lembaga Barat mampu menyajikan bukti kuat yang menunjukkan bahwa Iran benar-benar sedang berupaya memproduksi senjata nuklir.

Di Rusia—yang memiliki komunitas intelijen dan persenjataan nuklir yang luas serta hubungan erat dengan program nuklir Iran—para pejabat tinggi secara terbuka menyatakan bahwa Iran tidak sedang berusaha membangun senjata nuklir. Penilaian tersebut juga ditegaskan secara tertutup oleh sejumlah pejabat Rusia yang memiliki pengetahuan mendalam mengenai teknologi senjata nuklir maupun perkembangan program nuklir Iran.

Sementara itu, Mohamed ElBaradei, penerima Hadiah Nobel Perdamaian yang menjabat sebagai Direktur Jenderal International Atomic Energy Agency (IAEA) pada periode 1997–2009—dan di bawah kepemimpinannya IAEA berhasil menyimpulkan secara tepat bahwa Irak tidak memiliki senjata pemusnah massal ketika hampir seluruh badan intelijen Barat keliru menilainya—telah berulang kali menyatakan bahwa tidak terdapat bukti yang menunjukkan Republik Islam Iran sedang mengembangkan senjata nuklir.

Apabila penilaian-penilaian tersebut benar, maka pertanyaan yang lebih mendasar adalah: **bagaimana program nuklir Iran sebenarnya ditempatkan dalam grand strategy Republik Islam?** Untuk menjawab pertanyaan

tersebut diperlukan pemahaman terhadap sejumlah realitas historis, teknis, dan politik yang melatarbelakanginya.

Banyak ulasan di Barat memberikan kesan seolah-olah program nuklir Iran baru dimulai setelah berdirinya Republik Islam. Kenyataannya tidak demikian. Program nuklir Iran telah dirintis sejak dekade 1950-an pada masa pemerintahan Syah Iran dengan dukungan yang sangat besar dari Amerika Serikat. Dalam rencana pengembangannya yang paling ambisius, Amerika Serikat bahkan merancang pembangunan **23 pembangkit listrik tenaga nuklir** di Iran.

Sebuah dokumen strategi pemerintahan Gerald Ford yang disusun pada tahun 1976—ketika Dick Cheney menjabat sebagai Kepala Staf Gedung Putih dan Donald Rumsfeld menjabat sebagai Menteri Pertahanan—menyatakan bahwa:

"Pengembangan tenaga nuklir akan memenuhi kebutuhan ekonomi Iran yang terus meningkat sekaligus membebaskan cadangan minyak yang tersisa untuk diekspor atau diolah menjadi produk petrokimia."

Ironisnya, beberapa dekade kemudian, ketika menjabat sebagai Wakil Presiden pada pemerintahan George W. Bush, Dick Cheney justru menolak menggunakan argumentasi yang sama sebagai pembenaran bagi program nuklir Iran.

Meskipun Iran telah menjadi negara pihak dalam Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) sebagai negara non-pemilik senjata nuklir, Syah Iran secara terbuka pernah menyatakan keinginannya untuk memiliki senjata nuklir. Pada saat itu, Washington bahkan siap

menyediakan seluruh teknologi yang dibutuhkan Iran untuk mewujudkan tujuan tersebut.

Langkah awalnya diwujudkan melalui pembangunan **Tehran Research Reactor (TRR)** pada tahun 1965. Reaktor penelitian tersebut pada mulanya menggunakan uranium yang diperkaya hingga tingkat sangat tinggi (highly enriched uranium/HEU), dengan kadar pengayaan yang mendekati spesifikasi yang diperlukan untuk pembuatan senjata nuklir.

Lebih jauh lagi, pada tahun 1976 pemerintah Amerika Serikat menawarkan kepada Syah Iran teknologi untuk mengekstraksi plutonium berkualitas senjata (*weapons-grade plutonium*) dari bahan bakar nuklir bekas. Apabila teknologi tersebut direalisasikan, Iran akan memiliki **siklus bahan bakar nuklir (nuclear fuel cycle) yang lengkap**—sesuatu yang pada masa kini justru dianggap Washington tidak dapat diterima apabila dimiliki oleh Republik Islam Iran—serta akses langsung terhadap material fisil yang dapat digunakan untuk memproduksi senjata nuklir.

Mantan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Henry Kissinger, kemudian mengakui bahwa ketika dirinya bersama para pejabat lain membahas kesepakatan tersebut, *"saya rasa isu proliferasi nuklir sama sekali tidak pernah menjadi bahan pembahasan."*

Para pengamat yang mengakui bahwa program nuklir Iran telah dimulai sejak sebelum Revolusi Islam hampir selalu memproyeksikan logika strategis Syah dalam upayanya memperoleh senjata nuklir kepada Republik Islam, tanpa mempertimbangkan perbedaan mendasar dalam faktor-faktor yang melandasi kebijakan pemerintahan

pascarevolusi. Sebagaimana Imam Khomeini menolak pengembangan dan penggunaan senjata kimia atas dasar pertimbangan moral, beliau juga menolak kepemilikan senjata nuklir. Setelah Revolusi Islam, Republik Islam menghentikan seluruh aspek program nuklir yang berpotensi berkaitan dengan pengembangan senjata. Selain itu, **Tehran Research Reactor (TRR)** dikonfigurasi ulang agar menggunakan uranium yang diperkaya hingga sedikit di bawah tingkat 20 persen, sehingga secara signifikan mengurangi risiko proliferasi nuklir.

Seorang mantan perunding nuklir Iran bahkan menyatakan bahwa:

"Seandainya Syah tidak digulingkan oleh Revolusi Islam pada tahun 1979 dan masih berkuasa hingga saat ini, Iran kemungkinan besar telah memiliki persenjataan nuklir dalam jumlah besar. Oleh karena itu, Barat justru sepatutnya berterima kasih kepada Republik Islam, karena Iran tidak pernah memproduksi bom nuklir maupun mengalihkan program nuklirnya untuk tujuan militer."

Meskipun demikian, Republik Islam tetap melanjutkan pembangunan **program energi nuklir untuk tujuan damai**, termasuk mengembangkan kemampuan domestik dalam **pengayaan uranium**. Tahapan dalam siklus bahan bakar nuklir ini memang secara teknis dapat menjadi bagian dari program senjata nuklir, namun berdasarkan **Perjanjian Non-Proliferasi Senjata Nuklir (NPT)**, negara-negara peserta berhak mengembangkannya sepanjang berada di bawah pengawasan **Badan Energi Atom Internasional (IAEA)**.

Pada dekade 1980-an, Iran mulai melakukan eksperimen mengubah uranium menjadi gas uranium (*uranium hexafluoride*) serta mengimpor **sentrifugal** dari Pakistan. Peralatan tersebut digunakan untuk memproses gas uranium sehingga meningkatkan kadar isotop uranium yang dapat mengalami fisi. Memasuki dekade 1990-an, Iran mulai membangun fasilitas di **Esfahan** untuk memproduksi gas uranium, kemudian pada tahun 2000 membangun fasilitas pengayaan di **Natanz** guna memproses gas tersebut melalui jaringan sentrifugal.

Pada tahun 2002, sebuah organisasi yang berafiliasi dengan **Mujahidin-e Khalq (MEK)** yang berbasis di Washington mengumumkan keberadaan kedua fasilitas tersebut kepada publik, sebelum Iran secara resmi memberitahukannya kepada IAEA. Sejumlah pengamat kemudian menuduh Iran sengaja menyembunyikan aktivitas nuklirnya. Namun, berdasarkan mekanisme pelaksanaan **Perjanjian Pengamanan (Safeguards Agreement)** antara Iran dan IAEA yang berlaku saat itu, Iran **belum diwajibkan** untuk mendeklarasikan fasilitas nuklir baru maupun memberikan akses inspeksi sebelum enam bulan menjelang dimasukkannya bahan nuklir ke dalam fasilitas tersebut. Dengan demikian, secara hukum Iran **tidak melanggar** kewajiban pengamanannya. Setelah pengungkapan oleh MEK tersebut, IAEA meminta akses ke kedua fasilitas dimaksud, dan permintaan itu diberikan oleh Iran.

Saat ini Republik Islam Iran menggunakan sentrifugal hasil pengembangan domestik yang didasarkan pada desain Pakistan untuk melakukan pengayaan uranium. Selain

fasilitas di **Natanz**, Iran juga mengoperasikan fasilitas pengayaan kedua di **Fordo**, yang terletak di dekat kota **Qom**. Seluruh fasilitas produksi gas uranium maupun fasilitas pengayaan melalui sentrifugal tersebut berada di bawah **pengawasan penuh IAEA**. Bahkan, sejumlah pejabat IAEA menyatakan kepada kami bahwa lembaga tersebut memiliki akses terhadap fasilitas-fasilitas nuklir Iran yang lebih luas dibandingkan akses yang dimilikinya terhadap beberapa fasilitas serupa di negara-negara Barat.

Laporan-laporan IAEA menunjukkan bahwa Iran melakukan pengayaan uranium hingga tingkat **3–4 persen**, yaitu kadar yang diperlukan sebagai bahan bakar reaktor pembangkit listrik tenaga nuklir. Dalam beberapa tahun terakhir, Iran juga mulai melakukan pengayaan hingga mendekati **20 persen**, yaitu tingkat yang dibutuhkan untuk memproduksi bahan bakar bagi **Tehran Research Reactor (TRR)**. Namun demikian, bahkan pada tingkat tersebut, kadar pengayaan Iran masih berada **di bawah ambang batas uranium dengan pengayaan tinggi (*high enriched uranium*) sebagaimana didefinisikan dalam rezim NPT**, serta masih jauh dari tingkat **lebih dari 90 persen** yang diperlukan untuk menghasilkan bahan fisil berkualitas senjata (*weapons-grade material*).

Badan intelijen Amerika, Israel, dan negara-negara Barat lainnya mengklaim bahwa Iran telah melakukan setidaknya pekerjaan teoretis mengenai masalah rekayasa yang berkaitan dengan desain dan konstruksi senjata nuklir. Selama bertahun-tahun pada masa jabatan Mohamed ElBaradei sebagai kepala IAEA, Amerika Serikat dan

beberapa sekutunya mendorongnya untuk memasukkan klaim-klaim ini ke dalam laporan badan tersebut mengenai aktivitas nuklir Iran. ElBaradei menolak, karena ia tidak dapat mengonfirmasi klaim tersebut maupun memiliki keyakinan terhadap asal-usul dan kualitasnya. Penerusnya, Yukiya Amano—yang telah mengatakan kepada pejabat Amerika bahwa ia "sepenuhnya berada di pihak AS"—membalikkan keputusan ElBaradei, dan sejak November 2011, IAEA memasukkan klaim-klaim tersebut dalam laporannya.

Cara para analis yang berbeda menafsirkan klaim-klaim ini sangat berkaitan dengan penilaian mereka terhadap niat nuklir Iran (yang akan dibahas selanjutnya). Namun demikian, tidak satu pun dari klaim tersebut didukung oleh bukti kuat, dan tidak ada yang bertentangan dengan penegasan berkelanjutan IAEA bahwa tidak ada pengalihan material nuklir oleh Iran. Bahkan jika sebagian atau seluruh klaim tersebut benar, Perjanjian Non-Proliferasi Nuklir (NPT) tidak melarang penelitian yang dituduhkan telah dilakukan oleh Iran.

Apa arti kemungkinan bahwa Republik Islam telah bekerja pada aspek-aspek desain senjata nuklir terhadap niat nuklirnya? Beberapa analis begitu saja berasumsi bahwa Teheran sedang berusaha memperoleh senjata nuklir. Seseorang tidak harus menjadi seorang neokonservatif untuk berpikir demikian; bahkan Kenneth Waltz, tokoh utama realisme dalam studi hubungan internasional di akademisi Amerika, telah menarik perhatian luas dengan argumennya

bahwa nuklirisasi Iran justru dapat menstabilkan Timur Tengah.

Dengan cara yang mengingatkan pada pelaporan yang tidak akurat dan tidak profesional mengenai isu senjata pemusnah massal pada masa menjelang perang Irak, New York Times, Washington Post, jaringan televisi besar, dan media arus utama lainnya secara rutin menerbitkan laporan yang bersumber buruk mengenai "upaya Iran untuk memperoleh senjata nuklir", "program senjata nuklir" Iran, serta bagaimana Teheran "menolak" akses inspektur IAEA ke fasilitas-fasilitas sensitif.

Namun semua ini mengabaikan pertanyaan apakah Teheran benar-benar mencari senjata nuklir. Sebagaimana dicatat, Iran telah menandatangani NPT dan mengizinkan inspeksi situs nuklirnya sebagaimana diwajibkan oleh perjanjian tersebut. Baik komunitas intelijen Amerika maupun Israel mengakui bahwa Republik Islam belum membuat senjata nuklir dan bahwa para pemimpinnya belum mengambil keputusan untuk membuatnya.

Bahkan, mantan penasihat keamanan nasional AS Zbigniew Brzezinski menyoroti bahwa, berbeda dengan pemimpin Tiongkok dan Korea Utara yang secara terbuka menyatakan tekad mereka untuk memperoleh senjata nuklir, para pejabat tinggi Iran secara konsisten selama bertahun-tahun menyatakan bahwa Republik Islam tidak menginginkan dan tidak sedang berupaya memilikinya. Ali Asghar Soltanieh, duta besar Iran untuk IAEA, menyatakan bahwa akan menjadi "kesalahan strategis" bagi Iran untuk membangun senjata nuklir, karena Iran tidak dapat bersaing

dalam jumlah hulu ledak dengan negara-negara bersenjata nuklir, sehingga jika mencoba memproduksinya, Iran akan berada dalam posisi yang tidak menguntungkan dibandingkan negara-negara tersebut.

Bahkan setelah Tinjauan Postur Nuklir pemerintahan Obama tahun 2010 menempatkan Iran sebagai potensi target penggunaan pertama senjata nuklir, Khamenei menyampaikan kepada para komandan militer Iran bahwa, meskipun "dalam beberapa tahun terakhir Amerika telah berusaha keras untuk menunjukkan bahwa Republik Islam Iran tidak dapat dipercaya dalam isu nuklir," strategi nuklir Amerika justru menunjukkan bahwa "pemerintah yang memiliki bom atom dan tanpa malu mengancam akan membom pihak lain adalah pihak yang tidak dapat dipercaya."

Ada alasan lain untuk mempertanyakan asumsi bahwa niat nuklir Republik Islam Iran berfokus pada militerisasi. Para pejabat Iran memperkirakan (mungkin benar, mungkin juga tidak) bahwa baik Amerika Serikat maupun Israel tidak akan menyerang Iran jika Iran tidak melewati "garis merah" berupa pengembangan senjata nuklir, tetapi bahwa jika garis ini dilewati, hal itu akan memicu konfrontasi militer yang tidak diinginkan Teheran. Negara-negara yang paling mendukung posisi Iran dalam isu nuklir—Rusia, Tiongkok, Turki, Brasil, Afrika Selatan—sangat menentang militerisasi Iran; dukungan politik terhadap posisi Iran akan hilang jika Iran benar-benar memproduksi senjata nuklir.

Selain pertimbangan strategis, ada argumen bahwa senjata nuklir, seperti senjata kimia, bertentangan dengan

prinsip-prinsip Islam—bahwa senjata tersebut, dalam istilah agama, adalah *haram* ("dilarang oleh Tuhan"). Argumen ini, yang pertama kali dikemukakan oleh Khomeini, terus ditegaskan kembali oleh Khamenei sepanjang masa jabatannya sebagai pemimpin tertinggi dan secara rutin diulang oleh pejabat lainnya. Ahmadinejad menggambarkan senjata nuklir sebagai "api terhadap kemanusiaan," dan menegaskan bahwa "memiliki bom nuklir bukan hanya aib; itu menjijikkan dan memalukan. Mengancam untuk menggunakannya dan menggunakannya bahkan lebih memalukan."

Saat menjabat sebagai kepala Organisasi Energi Atom Iran, Ali Akbar Salehi (yang kini menjadi menteri luar negeri Republik Islam) menekankan bahwa Iran tidak berusaha memproduksi senjata nuklir: "Itu bertentangan dengan prinsip kami. Itu bertentangan dengan agama kami." Ketika ditanya apa yang akan ia lakukan jika kebijakan itu berubah dan ia diminta memulai pekerjaan militerisasi, ia menjawab tegas, "Tentu saja saya tidak akan menerimanya… Karena ini bertentangan dengan agama saya. Dan inilah yang telah dikatakan oleh pemimpin tertinggi saya. Pemimpin tertinggi bukan hanya pemimpin politik. Ia juga pemimpin agama. Bagaimana mungkin ia mengubah ucapannya dengan mudah?"

Pada tahun 2012, Khamenei kembali menegaskan bahwa, "dari perspektif ideologis dan fiqih [hukum Islam], kami menganggap pengembangan senjata nuklir sebagai tidak sah. Kami menganggap penggunaan senjata semacam itu sebagai dosa besar."

Kendala moral terhadap militerisasi ini lebih substansial daripada yang dipahami banyak analis Barat. Ada preseden bahwa Republik Islam—meskipun Irak menyerangnya dengan senjata kimia—tidak membalas dengan mempersenjatai stok senjata kimia yang dimilikinya.

Saat ini, memang ada sebagian pejabat Iran yang mendukung kepemilikan senjata nuklir; menurut survei opini, sekitar sepertiga masyarakat juga mendukungnya. Namun tokoh-tokoh reformis dan konservatif tingkat tinggi, serta penasihat keamanan nasional dari kepala negara asing yang pernah bertemu dengan pemimpin tertinggi, menyatakan bahwa Khamenei tetap teguh menolak militerisasi; ia mengakui adanya tekanan untuk melanjutkan pengembangan, tetapi telah memberikan instruksi jelas untuk tidak mengarah ke sana.

Dengan latar belakang penolakan resmi dan religius ini, jika Khamenei atau pemimpin tertinggi di masa depan mengubah sikap, ia harus menjelaskan—kepada rakyat Iran dan seluruh dunia Syiah—mengapa kondisi strategis Iran telah berubah sedemikian rupa sehingga produksi senjata nuklir kini menjadi perlu dan sah. Namun demikian, ini bukan batasan absolut terhadap kemungkinan militerisasi Iran. Perubahan semacam itu setidaknya membutuhkan kemerosotan besar dalam lingkungan strategis Republik Islam yang secara luas dirasakan—yang paling mungkin dipicu oleh serangan Israel dan/atau Amerika Serikat terhadap Iran. Bahkan dalam kondisi itu pun, belum tentu Teheran akan memilih untuk membuat senjata. Namun pihak-pihak yang mendorong aksi militer untuk

menghentikan perkembangan nuklir Iran justru berisiko meningkatkan kemungkinan militerisasi Iran, bukan menguranginya.

Tujuan program nuklir Iran saat ini lebih beragam dan kompleks daripada yang diakui oleh model-model standar Barat tentang pengembangan dan proliferasi nuklir. Para pejabat Iran menyatakan, dengan tingkat plausibilitas yang cukup tinggi, bahwa program ini melayani berbagai kepentingan ekonomi dan teknologi. Soltanieh, seorang fisikawan nuklir lulusan Amerika Serikat, mengatakan bahwa program ini berfungsi sebagai semacam kebijakan industrial bagi Republik Islam, mirip dengan peran program luar angkasa bagi ekonomi Amerika pada 1960-an dan 1970-an.

Program ini memungkinkan ilmuwan, insinyur, dan teknisi Iran mengembangkan keahlian (misalnya dalam teknologi sentrifugal) yang dapat diterapkan di luar bidang nuklir, serta membangun sektor-sektor baru (misalnya produksi isotop medis) bagi ekonomi Iran. Lebih dari itu, seperti yang pernah diperkirakan dalam strategi pemerintahan Ford tahun 1976 mengenai kerja sama nuklir dengan Iran pada masa Shah, produksi energi nuklir memungkinkan Republik Islam untuk mengekspor lebih banyak minyak atau menggunakannya untuk proses bernilai tambah tinggi seperti petrokimia berbasis minyak. Demikian pula, energi nuklir membebaskan gas alam untuk diinjeksi ke ladang minyak tua serta untuk pengembangan industri petrokimia dan industri berbasis gas lainnya. Iran sudah

mengekspor listrik ke Afghanistan, Irak, Pakistan, dan Turki, dan ingin memperluas ekspor tersebut di masa depan.

Dari perspektif keamanan, para pemimpin Iran dilaporkan telah menyampaikan kepada pejabat negara lain bahwa program ini dimaksudkan untuk memberi Teheran kemampuan "threshold" (ambang batas) atau "breakout". Cara program ini dijalankan menunjukkan bahwa sebagian tujuannya adalah menciptakan opsi senjata nuklir—mendekati batas kewajiban nonproliferasi Iran untuk membangun persepsi bahwa Republik Islam sedang menguasai kemampuan membuat senjata nuklir tanpa benar-benar membuatnya. Dengan kata lain, hal ini dimaksudkan agar Iran memiliki status yang sama seperti Jepang, Kanada, dan negara lain yang bergabung dengan NPT sebagai negara tanpa senjata nuklir, tetapi secara luas dianggap mampu memproduksi senjata nuklir dalam waktu singkat jika mereka memilih untuk melakukannya. Seperti yang dikemukakan ElBaradei, bagi suatu negara untuk mencapai kemampuan senjata nuklir—bukan senjatanya, tetapi kapasitas untuk membuatnya—adalah sesuatu yang "kosher" (diperbolehkan) di bawah NPT.

Ada konsensus di seluruh spektrum politik Republik Islam bahwa opsi senjata nuklir memiliki nilai penangkalan (deterrent), bahkan tanpa militerisasi terbuka. Namun tujuan strategis utama program ini lebih bersifat politis daripada militer. Di dalam negeri, isu pengayaan uranium telah mendorong para pejabat untuk membangun narasi publik yang sangat kuat bahwa, dengan menuntut penghentian, Amerika Serikat dan negara-negara besar lainnya sedang

berusaha menolak salah satu hak kedaulatan Iran. Di kalangan elit Iran, terdapat dukungan luas terhadap program nuklir, termasuk pengayaan. Demikian pula, survei oleh organisasi Iran maupun Barat secara konsisten menunjukkan bahwa mayoritas besar rakyat Iran mendukung kelanjutan pengayaan. (Survei yang sama juga menunjukkan bahwa sebagian besar rakyat Iran menentang kepemilikan senjata nuklir.) Bahkan ketika dampak ekonomi dari sanksi meningkat, tidak ada survei metodologis yang kuat yang menunjukkan munculnya kelompok signifikan yang mendukung penghentian pengayaan sebagai imbalan keringanan sanksi atau insentif material lainnya.

Dari sisi strategis, program nuklir merupakan aset penting bagi kebijakan luar negeri Iran. Republik Islam telah mampu memposisikan diri sebagai pembela hak nuklir semua negara berkembang dalam rezim nuklir global yang didominasi kepentingan dan preferensi Amerika Serikat serta negara-negara pemilik senjata nuklir lainnya. Selama bertahun-tahun, Washington berupaya menutup atau setidaknya mempersempit apa yang dipandang banyak pejabat Amerika dan pakar nonproliferasi sebagai celah dalam NPT yang memungkinkan negara non-senjata nuklir mengembangkan kemampuan siklus bahan bakar, termasuk pengayaan uranium.

Beberapa kekuatan baru—termasuk Brasil dan Afrika Selatan, yang menjadi "pahlawan nonproliferasi" setelah menyerahkan program senjata mereka pasca-demokratisasi—sangat menentang langkah ini, dengan alasan bahwa hal tersebut sama saja dengan menulis ulang

perjanjian setelah disepakati. Dalam konteks ini, Iran berhasil memanfaatkan penolakannya terhadap resolusi Dewan Keamanan yang menuntut penghentian pengayaan—resolusi yang oleh Teheran dianggap sebagai upaya tidak sah untuk mencabut hak kedaulatan—menjadi bentuk perlawanan terhadap tekanan Amerika atas negara-negara non-Barat dalam pengembangan kemampuan siklus bahan bakar domestik.

Ahmadinejad secara efektif memainkan tema ini, menuduh kekuatan Barat menggunakan isu tersebut sebagai "dalih" untuk menekan Iran, sementara "gudang mereka dipenuhi senjata nuklir dan pada kenyataannya mereka telah melengkapi negara-negara tertentu di kawasan ini dengan senjata nuklir. Mereka telah memonopoli teknologi dan ingin menghalangi bangsa Iran mendapatkan teknologi tersebut."

Di kawasan sekitarnya, Republik Islam juga memanfaatkan sikap penolakannya terhadap Barat terkait aktivitas nuklirnya untuk meningkatkan posisi dan pengaruh regionalnya. Sebagaimana baru-baru ini dinyatakan oleh Ayatollah Khamenei:

"Negara-negara Barat menegaskan bahwa melalui sanksi mereka ingin memaksa Iran mundur dari program nuklirnya. Baiklah, ketika kami tidak mundur—dan kami memang tidak akan mundur—apa yang akan terjadi? Di mata masyarakat kawasan ... Barat dan ancaman-ancamannya tidak lagi akan dipandang sebagai sesuatu yang kredibel, dan kekuatan Iran akan semakin dikagumi. Dan itu merupakan kepentingan kami."

Demikian pula, Republik Islam memanfaatkan kritik Barat terhadap aktivitas nuklirnya untuk menarik perhatian

yang lebih besar pada status Israel sebagai negara yang memiliki senjata nuklir namun tidak pernah secara resmi mengakuinya (*undeclared nuclear weapons state*) dan tidak pernah menjadi pihak dalam Perjanjian Non-Proliferasi Nuklir (NPT). Dengan demikian, Iran mengambil peran terdepan dari negara-negara kawasan lainnya—terutama Mesir dan Arab Saudi—yang selama bertahun-tahun berupaya, namun belum berhasil, menarik perhatian dunia terhadap arsenal nuklir Israel.

Yang paling penting, program nuklir memberikan Teheran daya tawar untuk memaksa Washington menerima keberadaannya sebagai aktor penting. Hal ini menjadikan isu nuklir sebagai titik masuk yang menarik bagi Iran untuk berunding dengan Amerika Serikat dan kekuatan-kekuatan besar lainnya mengenai persoalan-persoalan strategis yang lebih luas.

ElBaradei mengatakan bahwa para pejabat Iran telah berkali-kali menyampaikan kepadanya bahwa mereka tidak memiliki masalah dengan Amerika Serikat sebagai kekuatan global. Namun, mereka menginginkan agar Amerika mengakui status Iran sebagai kekuatan regional. Menurut pandangan ElBaradei, Iran menginginkan **kapabilitas** (kemampuan) senjata nuklir—bukan berarti harus benar-benar memiliki atau memproduksi senjata nuklir—agar Amerika Serikat terdorong untuk menganggap Iran secara serius sebagai kekuatan regional.

Membangun Keunggulan Soft Power

Salah satu tujuan utama strategi besar (grand strategy) Republik Islam adalah memperkuat posisinya dalam keseimbangan kekuatan regional dan internasional. Komponen strategi proksi Iran berkontribusi pada tujuan ini dengan meningkatkan posisi kekuatan-kekuatan politik yang cenderung bekerja sama dengan Teheran. Kemampuan militer asimetris Iran meningkatkan biaya yang harus ditanggung jika ada pihak yang menggunakan kekuatan militer terhadapnya, sementara program nuklir secara halus memperkuat daya tangkal (deterrence) Iran sekaligus meningkatkan daya tawar diplomatiknya. Para pembuat kebijakan Iran juga berupaya mengintegrasikan berbagai unsur kebijakan luar negeri dan keamanan nasional tersebut untuk membangun **soft power** yang lebih besar.

Dalam bukunya yang terbit pada tahun 2004, Joseph Nye berpendapat bahwa **soft power** suatu negara bersumber dari tiga hal: budayanya, nilai-nilai politiknya, dan kebijakan luar negerinya (apabila kebijakan tersebut dipandang memiliki legitimasi dan otoritas moral). Abbas Maleki, mantan wakil menteri luar negeri Iran yang kemudian menjadi salah satu pengamat hubungan internasional terkemuka di Republik Islam, berpendapat bahwa soft power Amerika dibangun oleh Hollywood, Harvard, Microsoft, dan Michael Jordan—aset budaya yang memang sangat kuat, tetapi kemungkinan tidak cukup untuk menutupi kerusakan terhadap otoritas moral kebijakan luar negerinya akibat penyalahgunaan **hard power**. Sebaliknya, menurutnya, soft

power Iran berasal dari ketiga sumber yang dikemukakan Nye.

Di bidang budaya, sebagaimana telah dibahas sebelumnya, Iran memiliki berbagai ikatan etnis, bahasa, dan agama yang menghubungkannya dengan banyak bangsa dan kelompok di luar perbatasannya. Dalam hal nilai-nilai politik, Republik Islam berupaya menampilkan dirinya, baik di dalam maupun luar negeri, sebagai proyek politik yang benar-benar lahir dari masyarakatnya sendiri, yang bertujuan memadukan prinsip-prinsip Islam dengan institusi dan proses demokrasi.

Para pengkritik Barat berpendapat bahwa tidak ada kelompok besar, baik Syiah maupun Sunni, di luar Iran yang menginginkan sistem ketatanegaraan Republik Islam secara persis. Namun kritik tersebut dinilai meleset dari persoalan utama, yaitu bahwa sebagian besar masyarakat Timur Tengah sebenarnya menginginkan hal yang sama dengan apa yang telah diupayakan Iran sejak 1979: membangun sistem politik yang mandiri, berakar pada masyarakatnya sendiri, dan bebas dari dominasi asing, dengan segala kelebihan dan kekurangannya.

Kebijakan luar negeri Iran bahkan lebih penting lagi dalam membangun dan memanfaatkan soft power. Para pengambil keputusan di Iran memahami bahwa penolakan Republik Islam terhadap hegemoni Amerika di Timur Tengah, dukungannya terhadap perlawanan terhadap pendudukan Israel, serta sikapnya yang menentang Barat dalam isu nuklir lebih sejalan dengan opini publik kawasan

dibandingkan kebijakan rezim-rezim yang bekerja sama dengan Washington.

Teheran memanfaatkan peningkatan soft power ini untuk menjalankan apa yang dalam kebijakan luar negeri Amerika disebut sebagai **diplomasi publik**, yaitu upaya strategis memengaruhi opini publik di negara lain. Menurut penulis, diplomasi publik Amerika di Timur Tengah lebih banyak berupa serangkaian inisiatif yang kurang efektif untuk membujuk masyarakat kawasan agar mendukung kebijakan Amerika yang justru bertentangan dengan kepentingan dan nilai-nilai mereka. Contohnya antara lain kunjungan Karen Hughes (penasihat hubungan masyarakat Presiden George W. Bush), penampilan Menteri Luar Negeri Hillary Clinton dalam acara televisi yang ditujukan bagi perempuan, serta siaran radio bergaya Radio Free Europe yang diarahkan kepada Iran dan negara-negara lain yang dianggap bermasalah.

Sebaliknya, Republik Islam memperoleh keuntungan soft power dalam skala yang menurut penulis sulit dibayangkan oleh para perancang strategi di Washington, karena Iran menjalankan kebijakan yang dianggap mampu menyentuh keluhan masyarakat Timur Tengah dan menegaskan nilai-nilai yang mereka anut.

Dinamika ini, menurut penulis, dipahami dengan sangat baik oleh Ahmadinejad sebagai seorang politikus populis. Banyak pihak di Barat menganggap tema-tema yang sering diangkat Ahmadinejad—seperti keadilan dan perbaikan ketidakadilan global—sekadar propaganda seorang demagog. Namun, menurut penulis, justru tema-

tema itulah yang menjadi sumber keunggulan soft power Republik Islam.

Ahmadinejad secara konsisten berbicara menentang segala bentuk hegemoni dalam hubungan internasional. Mengenai Timur Tengah, ia mengkritik keras Amerika Serikat karena berusaha mendominasi kawasan, melancarkan perang yang menewaskan ratusan ribu warga sipil dan menyebabkan jutaan orang mengungsi, serta mendukung pendudukan Israel atas wilayah Arab dan Muslim.

Ketika Ahmadinejad mempertanyakan apa yang sebenarnya terjadi dalam peristiwa 11 September maupun Holocaust, banyak kalangan Barat merasa terkejut dan marah. Namun bagi sebagian audiens di Timur Tengah, tindakan tersebut dipandang sebagai upaya menantang narasi dasar yang digunakan untuk membenarkan kebijakan Amerika dan Israel yang sangat tidak populer. Karena itu, sebagian masyarakat kawasan justru memberikan dukungan kepadanya.

Meskipun berhati-hati untuk tidak menyangkal bahwa ribuan orang tidak bersalah tewas dalam serangan 11 September maupun jutaan korban Holocaust, Ahmadinejad menentang apa yang dipandang masyarakat kawasan sebagai klaim Amerika dan Israel atas hak eksklusif untuk menentukan narasi resmi mengenai kedua peristiwa tersebut, menetapkan siapa yang harus disalahkan, serta menentukan solusi yang kemudian membawa dampak besar bagi jutaan warga Muslim yang tidak bersalah. Secara tersirat, bahkan kadang secara terbuka, ia juga mengecam

pemerintah-pemerintah kawasan yang membantu kebijakan Amerika dan Israel. Hal itu juga memperoleh sambutan positif dari sebagian masyarakat kawasan.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Israel dan Iran berada dalam kondisi yang menyerupai perang tidak langsung. Israel menjalankan konflik tersebut melalui berbagai operasi rahasia serta ancaman serangan militer konvensional berskala besar. Sementara itu, Republik Islam tidak hanya menghadapi Israel dengan mendukung kelompok-kelompok proksi anti-Israel di kawasan, tetapi juga melalui strategi soft power yang kuat.

Dalam konteks inilah retorika Ahmadinejad mengenai Israel dan Holocaust perlu dipahami. Ketika ia menyampaikan pernyataan yang menyinggung perasaan banyak warga Israel dan masyarakat Barat, ia sesungguhnya sedang memanfaatkan kemarahan yang mendalam di Timur Tengah dan sebagian besar dunia Islam terhadap kebijakan Israel dan Amerika Serikat, yang oleh banyak orang di kawasan dipandang sebagai satu kesatuan. Berbeda dengan sebagian besar pemimpin Arab yang hanya mengkritik kebijakan tertentu Israel atau Amerika seolah-olah persoalannya hanya terletak pada tindakan yang "berlebihan", Ahmadinejad justru mempertanyakan dasar legitimasi paling fundamental dari kebijakan-kebijakan tersebut. Dengan memanfaatkan berbagai peristiwa sejarah yang sensitif, ia berhasil menampilkan Republik Islam sebagai pembela paling konsisten terhadap perlawanan atas pendudukan Israel, penggunaan kekuatan militer secara sepihak dan tidak proporsional, serta praktik hegemoni.

Ahmadinejad mampu melakukan hal tersebut, menurut penulis, karena Republik Islam meskipun bersikap anti-Zionis, tidak bersifat anti-Semit. Hal itu terlihat dari perlakuannya terhadap komunitas Yahudi di Iran, yang merupakan komunitas Yahudi terbesar di Timur Tengah di luar Israel, dengan jumlah diperkirakan antara 9.000 hingga 22.000 orang.

Sebagaimana dikemukakan oleh dua akademisi Iran:

Anti-Semitisme sebagai teori rasial ilmiah merupakan fenomena khas Eropa yang berkembang dari laboratorium ideologi modernitas Eropa. Tidak ada teori anti-Semitisme yang berasal dari tradisi Iran maupun Islam. Mungkin saja terdapat sentimen anti-Yahudi, tetapi sentimen tersebut tidak pernah berkembang menjadi ideologi fasis ataupun pseudo-ilmu seperti frenologi yang menganggap orang Yahudi sebagai manusia yang lebih rendah. Penentangan terhadap Israel merupakan sikap politik dan tidak berkaitan dengan rasisme ilmiah yang menjadi dasar ideologi Nazi. Menentang kebijakan negara Israel tidak sama dengan membenci orang Yahudi. Di Teheran, misalnya, simbol Bintang Daud dapat dilihat secara terbuka pada dinding dan papan penunjuk di pemakaman Yahudi Beheshtieh, tempat puluhan korban Holocaust dimakamkan.

Saat ini, warga Yahudi di Republik Islam memiliki hak memilih presiden dan anggota parlemen sebagaimana warga Iran lainnya. Selain itu, konstitusi juga menjamin satu kursi khusus bagi komunitas Yahudi di Majelis (Majles), meskipun

jumlah mereka jauh lebih sedikit dibandingkan jumlah penduduk dalam satu daerah pemilihan biasa.

Di Iran terdapat sedikitnya dua lusin sinagoga yang masih aktif (beberapa di antaranya memiliki sekolah berbahasa Ibrani), 21 restoran kosher, sebuah surat kabar Yahudi, perpustakaan Yahudi dengan sekitar 20.000 koleksi buku di Teheran, serta sebuah rumah sakit Yahudi. Warga Yahudi juga mengikuti wajib militer, dan banyak di antaranya ikut bertempur dalam Perang Iran-Irak.

Pada tahun 2006, pemimpin komunitas Yahudi Iran mengkritik retorika Ahmadinejad mengenai Holocaust melalui surat terbuka yang disebarkan kepada media Iran maupun internasional tanpa mengalami tindakan represif. Namun pemerintah menarik batas tegas terhadap dukungan kepada Israel. Pada tahun 2000, misalnya, beberapa warga Yahudi Iran ditangkap dan dihukum karena terbukti melakukan spionase untuk kepentingan Israel.

Pada tahun 2009, sejumlah warga Yahudi yang ikut dalam demonstrasi pasca-pemilu juga sempat ditahan, tetapi kemudian dibebaskan sebagaimana sebagian besar demonstran lainnya.

Walaupun cukup banyak warga Yahudi meninggalkan Iran setelah Revolusi 1979, dalam beberapa tahun terakhir sebagian besar komunitas Yahudi Iran menolak berbagai insentif finansial untuk bermigrasi ke Israel—sekitar 10.000 dolar AS per orang atau lebih dari 30.000 dolar AS per keluarga yang ditawarkan kelompok diaspora, ditambah insentif dari pemerintah Israel. Menurut penulis, semua ini

menjadikan **anti-Zionisme** sebagai salah satu unsur penting dalam strategi soft power Republik Islam.

Keberhasilan soft power Republik Islam juga tampak dalam berbagai survei opini publik di Timur Tengah. Sejak Ahmadinejad menjadi presiden pada tahun 2005, survei di kalangan masyarakat Arab (yang mayoritas Sunni) secara konsisten menempatkannya sebagai salah satu dari tiga atau empat pemimpin dunia yang paling dikagumi.

Walaupun banyak warga Amerika sulit memahami bagaimana seseorang dapat menjadi populer secara internasional karena menentang kebijakan Amerika Serikat, pada akhir masa pemerintahan George W. Bush sejumlah analis Barat akhirnya mengakui—berdasarkan data survei dan bukti lainnya—bahwa sikap perlawanan Iran telah meningkatkan citranya di mata masyarakat Arab.

Namun, menurut penulis, banyak komentator kemudian kembali beranggapan—tanpa bukti yang memadai—bahwa kritik internasional terhadap pemilu presiden Iran tahun 2009, penanganan pemerintah terhadap demonstrasi pascapemilu, serta munculnya Arab Spring sejak akhir 2010 telah menghancurkan dukungan masyarakat kawasan terhadap Republik Islam.

Banyak pula yang berpendapat bahwa meningkatnya kekhawatiran para elite Arab terhadap kemajuan program nuklir Iran menunjukkan tumbuhnya sentimen negatif masyarakat Arab terhadap ambisi nuklir Teheran.

Akan tetapi, menurut penulis, survei opini publik yang menggunakan metodologi yang dapat dipertanggungjawabkan justru menunjukkan hasil yang

berbeda. Di negara-negara Arab yang para pemimpinnya paling keras mengeluhkan pengaruh Iran kepada Washington, masyarakat tetap menunjukkan penghargaan yang tinggi terhadap kebijakan luar negeri Iran. Lebih dari tiga tahun setelah pemilu Iran 2009, Ahmadinejad masih menjadi salah satu pemimpin yang paling dikagumi di dunia Arab.

Ketika ditanya pada tahun 2010 apakah kepemilikan senjata nuklir oleh Iran akan berdampak positif bagi kawasan, mayoritas responden dalam salah satu survei tahunan paling kredibel di dunia Arab menjawab **ya**. Pada tahun 2011, sekitar dua pertiga responden juga menyatakan bahwa Iran memiliki hak untuk menjalankan program nuklirnya dan tidak seharusnya dipaksa menghentikannya.

Menurut penulis, hal ini menunjukkan bahwa di negara-negara Arab, meskipun pemerintah mereka—dengan dukungan Amerika Serikat—berupaya meyakinkan masyarakat bahwa Iran ingin mendominasi kawasan melalui kepemilikan senjata nuklir, sebagian besar masyarakat tidak menerima narasi tersebut. Sulit menemukan bukti yang lebih kuat mengenai daya tarik **soft power** Iran daripada kenyataan ini.

MEMBENTUK KEMBALI KESEIMBANGAN KEKUATAN

Para pengamat Barat cenderung meremehkan arti penting **soft power** dalam politik kekuasaan Timur Tengah yang keras dan penuh persaingan. Salah satu pengecualian adalah Zbigniew Brzezinski, yang mengakui pentingnya apa

yang ia sebut sebagai "**kebangkitan politik global" (global political awakening)**, di mana "akses yang hampir universal terhadap radio, televisi, dan internet menciptakan suatu komunitas yang dipersatukan oleh rasa kecewa dan kecemburuan bersama, melampaui batas-batas negara."

Brzezinski meyakini bahwa di Timur Tengah dan kawasan lain yang "dibayangi oleh kenangan kolonialisme dan dominasi imperium," sedang tumbuh suatu **kerinduan akan martabat manusia dan penghormatan terhadap identitas budaya**, di kalangan masyarakat yang tidak puas terhadap status quo dan karena itu mudah dimobilisasi untuk menentang pihak-pihak yang mereka anggap berkepentingan mempertahankan keadaan tersebut demi keuntungan sendiri.

Para pembuat kebijakan Iran telah lama memahami potensi mobilisasi semacam ini untuk menantang rezim-rezim yang ada, tatanan regional yang didominasi Amerika Serikat, serta keseimbangan kekuatan kawasan yang selama ini merugikan Iran. Teheran memanfaatkan kebangkitan politik di Timur Tengah untuk mengubah hakikat politik kekuasaan di kawasan. Secara lebih khusus, Iran berupaya mentransformasikan keseimbangan kekuatan tradisional di Timur Tengah—yang selama ini ditentukan oleh kemampuan militer konvensional dan berbagai instrumen **hard power**, di mana Republik Islam relatif lemah—menjadi **keseimbangan pengaruh (balance of influence)** yang ditentukan oleh unsur-unsur **soft power**, di mana Iran memiliki keunggulan yang khas. Transformasi ini semakin

memperkuat kemampuan Teheran dalam memengaruhi hasil-hasil strategis di kawasan.

Dalam jangka pendek, popularitas Republik Islam di berbagai negara Timur Tengah telah menciptakan pembatas nyata terhadap kemampuan negara-negara tetangganya untuk bertindak bertentangan dengan kepentingan Iran. Dampak soft power Iran ini tampak jelas selama Perang Lebanon tahun 2006.

Ketika perang pecah, para pemimpin senior Arab Saudi, termasuk Menteri Luar Negeri Pangeran Saud al-Faisal, secara terbuka mengkritik Hizbullah dan Iran karena dianggap memicu konflik tersebut. Di Washington, pernyataan itu dipuji sebagai bukti bahwa koalisi "Arab-Israel moderat" yang dipimpin Amerika Serikat berpotensi menjadi penyeimbang Iran dan sekutu-sekutunya.

Namun, setelah sepuluh hari media regional menayangkan tanpa henti operasi militer Israel di Lebanon, para pemimpin Saudi mengubah sikap. Mereka mulai mengecam tindakan Israel yang dianggap tidak manusiawi serta dukungan Amerika terhadapnya. Alasannya sederhana: Kementerian Dalam Negeri Saudi memiliki hasil jajak pendapat yang menunjukkan bahwa masyarakat Saudi justru berpihak kepada Hizbullah dan Iran.

Sejak saat itu, pertumbuhan soft power Iran semakin memperkuat keterbatasan tersebut. Sebesar apa pun keinginan sebagian elite Arab Sunni untuk melemahkan Republik Islam, secara umum masyarakat Arab tidak mendukung konfrontasi dengan Iran. Berbagai survei internasional yang kredibel menunjukkan bahwa masyarakat

Arab, dalam skala yang jauh lebih besar, menganggap ancaman dari Israel dan Amerika Serikat lebih serius dibandingkan ancaman dari Iran.

Dalam kondisi seperti ini, gagasan—yang terus didorong oleh para pembuat kebijakan dan pengamat sejak pemerintahan Bill Clinton, George W. Bush, hingga Barack Obama—bahwa Washington dapat memanfaatkan "ancaman Iran" untuk menyatukan negara-negara Arab dan Israel dalam sebuah aliansi besar di bawah kepemimpinan Amerika merupakan sesuatu yang tidak realistis. Prospek kerja sama negara-negara Arab dengan Israel untuk menghadapi Republik Islam tetap sangat tidak populer di mata masyarakat Arab. Bahkan rezim Arab yang paling moderat pun tidak mampu, dan memang tidak pernah mampu, mempertahankan kerja sama semacam itu dalam jangka panjang.

Demikian pula, hanya sedikit dukungan di kalangan masyarakat Arab terhadap kemungkinan aksi militer Amerika Serikat dan/atau Israel terhadap Iran, bahkan jika dikaitkan dengan isu program nuklir.

Republik Islam memanfaatkan keunggulan soft power-nya untuk mendorong negara-negara tetangganya agar lebih mencerminkan aspirasi rakyatnya. Teheran beranggapan bahwa proses demokratisasi pada akhirnya akan memperkuat posisi sekutu-sekutunya, seperti komunitas Syiah dan kelompok-kelompok lain yang selama ini terpinggirkan secara sistematis.

Para pembuat kebijakan Iran yakin bahwa setiap pemerintahan di kawasan yang menjadi lebih representatif

terhadap nilai-nilai, kepentingan, dan aspirasi rakyatnya akan semakin enggan menjalin kerja sama strategis dengan Amerika Serikat dan Israel, serta semakin terbuka terhadap pesan perlawanan (*resistance*) yang diusung Iran.

Cara pandang terhadap politik regional inilah yang membuat Republik Islam menjadi negara yang paling tidak terkejut oleh munculnya **Arab Spring (Kebangkitan Arab)**, bahkan menjadi negara yang paling menyambut perkembangan tersebut.

Menulis pada awal tahun 2011, tepat sebelum pecahnya demonstrasi anti-Hosni Mubarak di Mesir, Seyed Mohammad Marandi—seorang akademisi yang memiliki hubungan erat dengan kalangan kebijakan luar negeri Iran—menjelaskan pandangan Teheran sebagai berikut:

"Di Teheran terdapat keyakinan kuat bahwa kawasan sedang berubah secara dramatis untuk menguntungkan Hizbullah, Palestina, dan Poros Perlawanan (Resistance). Munculnya Turki yang semakin independen, dengan pemerintahan yang memiliki pandangan dunia sangat berbeda dari Amerika Serikat, Jerman, Inggris, dan Prancis, disertai melemahnya pengaruh regional Arab Saudi dan Mesir (di bawah Mubarak), menandakan perubahan besar dalam keseimbangan kekuatan kawasan. Ketidakmampuan militer Saudi selama pertempuran melawan suku-suku Yaman di perbatasan kedua negara, kemunduran rezim Mesir dalam hampir semua aspek, serta penghinaan yang hampir universal dari masyarakat Arab terhadap para pemimpin kedua negara tersebut dan rezim-rezim Arab pro-Barat lainnya beserta elite mereka yang korup dipandang sebagai tanda bahwa tatanan lama tidak lagi mampu bertahan. Fakta bahwa Presiden Iran dan Perdana Menteri

Turki sangat populer di negara-negara Arab, sementara sebagian besar pemimpin Arab sangat tidak populer, menunjukkan bahwa kawasan sedang mengalami perubahan."

Sejak Marandi menulis pandangan tersebut, kecenderungan menuju politik yang lebih partisipatif—yang sebelumnya telah memperkuat sekutu-sekutu Iran di Irak, Lebanon, dan Palestina—telah menjatuhkan rezim-rezim pro-Barat di Tunisia dan Mesir, memaksa terjadinya pergantian kepemimpinan di Yaman (sekutu utama Amerika dalam perang melawan terorisme), serta menyebar ke sejumlah negara Arab lainnya.

Dengan demikian, Republik Islam sedang mendorong perubahan nyata dan berjangka panjang dalam keseimbangan kekuatan di Timur Tengah. Pandangan yang lazim di Washington menyatakan bahwa Iran merupakan salah satu pihak yang paling dirugikan oleh Arab Spring. Namun jika kawasan dilihat dari perspektif Teheran, gambarnya berbeda.

Irak dan Lebanon tampaknya tidak berkembang menjadi contoh stabilitas pro-Amerika sebagaimana diharapkan Washington. Sebaliknya, kedua negara tersebut justru cenderung semakin dekat dengan poros pengaruh Iran. Posisi HAMAS dalam politik Palestina juga membuat visi Amerika mengenai perdamaian yang didominasi Israel sulit dijadikan dasar penyelesaian konflik Israel–Palestina.

Menurut pandangan Teheran, bahkan jika rezim pro-Amerika di Bahrain—yang menjadi pangkalan Armada Kelima Amerika Serikat—mampu bertahan menghadapi oposisi rakyat yang sangat besar, rezim tersebut pada

akhirnya tidak akan mampu mempertahankan kekuasaannya untuk selamanya.

Kini, orientasi strategis Mesir—sebagai salah satu pilar utama tatanan politik dan keamanan Timur Tengah yang selama tiga puluh tahun berusaha dibangun oleh Amerika Serikat—menjadi terbuka untuk diperebutkan, dan para pembuat kebijakan Iran melihat adanya peluang. Sejak Hosni Mubarak lengser, **Ikhwanul Muslimin (Muslim Brotherhood)** secara tegas mendukung hubungan yang lebih erat dengan Iran. Hanya dua minggu setelah pengunduran diri Mubarak, seorang pejabat senior Ikhwanul Muslimin mengatakan di hadapan audiens di Universitas Teheran bahwa:

"Mengingat perkembangan terbaru di kawasan, kita membutuhkan persatuan di antara negara-negara Muslim, dan Iran dapat memainkan peran penting dalam hal ini."

Ia juga menyatakan bahwa Ahmadinejad adalah *"orang paling berani di dunia Islam, dan kami (di Mesir) membutuhkan pemimpin yang jujur, bersih, dan berani seperti dia."*

Bahkan, seluruh kekuatan politik utama di Mesir pasca-Mubarak menjadikan hubungan yang lebih erat dengan Republik Islam sebagai salah satu prioritas kebijakan luar negeri mereka.

Pada Agustus 2012, Presiden Mesir yang baru terpilih, Mohamed Morsi, menentang keinginan pemerintahan Obama dengan menghadiri Konferensi Tingkat Tinggi Gerakan Non-Blok (Non-Aligned Movement/NAM) di Teheran sebelum melakukan kunjungan perdananya ke

Amerika Serikat. Morsi menjadi pemimpin Mesir pertama yang mengunjungi Iran dalam hampir empat puluh tahun.

Di Washington, kalangan neokonservatif maupun liberal internasionalis bereaksi keras terhadap sikap Morsi yang dianggap tidak menunjukkan rasa hormat kepada Amerika. Michael Mandelbaum dari School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, menyatakan bahwa setelah berakhirnya blok komunis, "**pembelahan utama dunia adalah antara negara-negara demokratis dan negara-negara yang tidak demokratis.**"

Mengikuti argumen tersebut, Thomas Friedman dari *The New York Times* menyatakan keprihatinannya bahwa Morsi dapat bersikap "**nonblok**" ketika harus memilih antara demokrasi dan kediktatoran—terutama kediktatoran Iran.

Dengan mengacu pada analisis Abbas Milani dan Karim Sadjadpour, Friedman menuduh bahwa Presiden Mesir telah "**memberikan legitimasi kepada rezim Iran yang secara brutal menghancurkan gerakan demokrasi di dalam negerinya sendiri**", yaitu *"gerakan demokrasi yang sama yang telah mengantarkan Anda, Tuan Morsi, menjadi presiden Mesir."* Friedman bahkan menyatakan bahwa **Morsi seharusnya merasa malu atas tindakannya.**

Namun, menurut penulis, Mandelbaum, Friedman, dan para pemikir yang memiliki pandangan serupa tidak memahami realitas Timur Tengah. Sebagian besar masyarakat Timur Tengah tidak menganggap karakter Islam dalam sistem politik Iran sebagai sesuatu yang membuat negara itu tidak demokratis. Selain itu, sekalipun Republik Islam memperoleh keuntungan dari kunjungan Morsi, justru

Morsi-lah yang lebih membutuhkan kunjungan tersebut daripada Iran.

Bagi sebagian besar rakyat Mesir dan masyarakat Timur Tengah pada umumnya, "**garis pemisah utama di dunia**" bukanlah antara demokrasi dan kediktatoran, melainkan antara negara-negara yang kebijakan strategisnya tunduk kepada Amerika Serikat dan negara-negara yang benar-benar memiliki kemandirian dalam menentukan kebijakan mereka sendiri. Dalam pandangan mayoritas masyarakat Timur Tengah, Republik Islam berada di sisi yang benar dari garis pemisah tersebut.

Tentu saja terdapat berbagai tekanan yang berusaha membatasi upaya Mesir pasca-Mubarak untuk menjalankan kebijakan luar negeri yang lebih mandiri. Militer Mesir ingin mempertahankan hubungan yang menguntungkan dengan Amerika Serikat, sementara Arab Saudi menggelontorkan dana dalam jumlah besar untuk mempertahankan pengaruhnya di Mesir. Namun, meskipun terdapat tekanan-tekanan tersebut, Mesir diperkirakan akan menjalankan kebijakan luar negeri yang lebih independen—dan Iran yakin bahwa perubahan tersebut pada akhirnya akan menguntungkan posisinya.

Tidak mengherankan jika Barat dan sekutu-sekutu Arab Sunni kemudian mencari cara untuk membalikkan berbagai keuntungan yang telah diperoleh Iran. Sejak Maret 2011, mereka memusatkan perhatian pada gejolak di Suriah—sekutu Arab tertua Republik Islam—sebagai peluang terbaik untuk melemahkan Iran.

Munculnya berbagai kelompok oposisi bersenjata di Suriah membuat banyak pengamat Barat mulai meragukan kemampuan pemerintahan Bashar al-Assad untuk bertahan. Hal ini memunculkan pertanyaan mengenai masa depan aliansi Iran–Suriah serta kemampuan Iran untuk terus memasok Hizbullah melalui wilayah Suriah. Keputusan Turki untuk menjauh dari Teheran dan mendukung oposisi Suriah juga dipandang sebagai peluang untuk melemahkan posisi regional Republik Islam.

Para pembuat kebijakan Iran meyakini bahwa kerusuhan di Suriah memang mencerminkan ketidakpuasan masyarakat yang nyata, tetapi pada saat yang sama juga menjadi saluran proksi bagi upaya Amerika Serikat, Arab Saudi, dan mungkin Israel untuk menggulingkan Presiden Bashar al-Assad—antara lain dengan mengubah konflik tersebut menjadi kampanye anti-Syiah yang bersifat sektarian.

Teheran mengakui bahwa banyak warga Suriah menginginkan reformasi dan secara berkala mendorong Assad untuk melaksanakannya. Namun, para pejabat Iran juga memperkirakan bahwa tanpa campur tangan Barat, pemerintahan Assad kecil kemungkinannya akan jatuh karena mayoritas tipis rakyat Suriah masih memberikan dukungan kepadanya.

Para pemimpin Iran menyerukan diadakannya perundingan antara Assad dan pihak oposisi serta penyelenggaraan pemilu yang bebas sebagai jalan keluar bagi konflik yang telah berkembang menjadi perang saudara. Mereka tampaknya yakin bahwa keterlibatan Iran

merupakan syarat penting bagi setiap upaya serius untuk menyelesaikan konflik dan mengelola transisi politik di Suriah.

Teheran juga mendukung berbagai upaya internasional untuk memediasi konflik internal Suriah—meskipun Amerika Serikat dan sekutu-sekutu Eropanya berusaha menghalangi keterlibatan Iran. Iran bahkan menyambut baik usulan Presiden Mesir Mohamed Morsi pada Agustus 2012 untuk membentuk **kelompok kontak regional mengenai Suriah** yang melibatkan Iran bersama Mesir, Arab Saudi, dan Turki.

Para pembuat kebijakan Iran menyadari bahwa selama konflik Suriah terus berlangsung, dukungan Iran terhadap pemerintahan Assad dan kelompok-kelompok pendukungnya tidak populer di mata banyak masyarakat Arab di luar Suriah. Namun demikian, mereka juga memperhitungkan bahwa kemitraan Arab Saudi dengan Amerika Serikat—serta kerja sama diam-diamnya dengan Israel—pada akhirnya akan merusak kredibilitas dukungan Saudi terhadap kelompok pemberontak anti-Assad.

Sebagaimana dikemukakan Ahmadinejad dalam Konferensi Tingkat Tinggi negara-negara Islam yang diselenggarakan Raja Abdullah di Mekkah pada Agustus 2012 untuk membahas situasi Suriah:

"Siapa yang sedang membunuh siapa di kawasan kita? Siapa yang bersekutu melawan siapa di Afghanistan, Irak, Suriah, Sudan, Bahrain, Yaman, Libya, dan negara-negara lainnya?"

Khususnya di Suriah, menurut Ahmadinejad, keadaan ini "**memberikan kesempatan terbaik kepada musuh secara cuma-cuma.**"

Demikian pula, Teheran memperkirakan bahwa Turki sedang memainkan strategi yang pada akhirnya akan merugikan dirinya sendiri dengan bekerja sama dengan Arab Saudi dan Amerika Serikat dalam mendukung oposisi Suriah. Iran meyakini bahwa pada akhirnya Ankara akan kembali menjalin hubungan yang lebih erat dengan negara-negara tetangganya, termasuk Republik Islam Iran.

Iran kini tidak lagi bergantung pada Suriah sebagai jalur untuk memasok Hizbullah; Iran kini dapat melakukannya melalui rute-rute lain—tepat karena perubahan yang menguntungkan dalam keseimbangan kekuatan di kawasan. Salah satu keputusan kebijakan luar negeri penting pertama yang diambil oleh Mesir pasca-Mubarak adalah membuka **Terusan Suez** bagi kapal-kapal militer Iran, sehingga Iran memperoleh akses langsung ke pelabuhan-pelabuhan di Lebanon, yang secara efektif berada di bawah kendali Hizbullah.

Lebih jauh lagi, keliru apabila diasumsikan bahwa Teheran akan melemah apabila pemerintahan Suriah saat ini digantikan. Menurut penulis, kelompok oposisi Suriah mempersoalkan kebijakan domestik Bashar al-Assad, bukan orientasi strategisnya, terutama dalam hubungannya dengan Israel dan Amerika Serikat. Oleh karena itu, apabila pemerintahan pasca-Assad terbentuk dan setidaknya memiliki tingkat keterwakilan yang memadai, pemerintahan tersebut diperkirakan akan menjalankan kebijakan luar

negeri yang bahkan lebih sedikit tertarik pada kerja sama strategis dengan Amerika Serikat, serta lebih kecil kemungkinannya untuk mempertahankan ketenangan di perbatasan selatan Suriah dengan Israel.

Para pejabat Iran meyakini bahwa, jika seluruh perkembangan tersebut dipandang secara keseluruhan, arah perubahan keseimbangan kekuatan di kawasan sedang bergerak semakin menguntungkan Teheran.

Seiring dengan menurunnya kekuatan relatif Amerika Serikat, dampak strategis **soft power** Republik Islam semakin meningkat. Jauh sebelum munculnya **Arab Spring (Kebangkitan Arab)**, para elite pembuat kebijakan di Teheran telah menyimpulkan bahwa, sebagai kekuatan yang sedang mengalami kemunduran di Timur Tengah, Amerika Serikat tidak lagi mampu menentukan hasil-hasil strategis di kawasan dan semakin kehilangan kemampuan untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan yang telah dinyatakannya sendiri.

Bahkan dalam bidang militer sekalipun—di mana kesenjangan kekuatan relatif antara Amerika Serikat dan Iran masih lebih besar dibandingkan dalam bidang lainnya—Amerika Serikat tampak semakin tidak mampu menggunakan kekuatan militer tanpa menimbulkan kerusakan yang lebih besar terhadap posisi strategisnya sendiri yang sudah semakin tertekan.

Sambil mengamati—dan berupaya mempercepat—proses kemunduran tersebut, Teheran tetap memahami bahwa Amerika Serikat, melalui pilihan-pilihan kebijakannya, masih dapat memperburuk secara serius

ataupun secara signifikan memperbaiki berbagai tantangan keamanan yang dihadapi Republik Islam.

Oleh karena itu, meskipun Iran terus menjalankan strategi untuk **menyeimbangkan (balancing)** pengaruh Amerika Serikat, **grand strategy** Republik Islam juga tetap membuka kemungkinan bagi **rapprochement**, yaitu proses normalisasi dan perbaikan hubungan dengan Amerika Serikat.

Pada bab berikutnya, penulis akan membahas pendekatan Republik Islam terhadap diplomasi dengan negara yang, meskipun sedang mengalami kemunduran relatif, masih tetap menjadi satu-satunya **adidaya (superpower)** di dunia.

BAB 3
BERDIPLOMASI DENGAN AMERIKA

"Jika mereka (Amerika Serikat) tidak lagi menggunakan cara-cara intimidasi dan bersedia turun dari tangga imperialism... maka kami tidak akan memiliki masalah untuk melakukan perundingan. Namun, selama mereka tetap bersikap seperti itu, perundingan tidak mungkin dilakukan."

— Ayatollah Sayyid Ali Khamenei, 20 Agustus 2010

Pada April 2010, **Ali Akbar Salehi**, yang saat itu menjabat sebagai Kepala Organisasi Energi Atom Iran (Atomic Energy Organization of Iran/AEOI), melakukan sesuatu yang jarang dilakukan oleh para pengelola program nuklir Republik Islam: ia memberikan wawancara kepada media Barat, **CBS News**.

Salehi—yang kemudian diangkat menjadi Menteri Luar Negeri Iran pada Desember 2010—merupakan sosok yang sangat menonjol. Seperti halnya keluarga Larijani, ia lahir di Irak, tepatnya di Karbala, tempat ayahnya yang merupakan seorang ulama Syiah terkemuka menetap selama beberapa tahun.

Sebagai seorang yang taat beragama, Salehi meraih gelar doktor (Ph.D.) di bidang teknik nuklir dari **Massachusetts Institute of Technology (MIT)**. Kalimat pertama dalam disertasi doktornya diawali dengan kutipan dalam bahasa Arab dari ayat pembuka Al-Qur'an:

Bismillāhir-raḥmānir-raḥīm

"Dengan nama Allah Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang."

(Selanjutnya, seluruh isi disertasi ditulis dalam bahasa Inggris dan membahas topik "**Resonance Region Neutronics of Unit Cells in Fast and Thermal Reactors**".)

Setelah menyelesaikan studi doktoralnya, Salehi kembali ke Iran untuk meniti karier yang mencakup berbagai bidang, mulai dari menjadi dosen dan pejabat akademik di **Universitas Teknologi Sharif**—yang sering dijuluki sebagai "MIT-nya Iran"—hingga menjalankan berbagai penugasan diplomatik tingkat tinggi di bidang nuklir. Ia juga pernah bertugas di Arab Saudi sebagai Wakil Sekretaris Jenderal **Organisasi Konferensi Islam (Organization of the Islamic Conference/OIC)**, yang kini bernama **Organisasi Kerja Sama Islam (Organization of Islamic Cooperation/OIC)**. Pada Juli 2009, ia diangkat sebagai Direktur Organisasi Energi Atom Iran.

Dalam wawancaranya dengan **CBS News**, Salehi berbicara mengenai masa-masa studinya di MIT dan pandangannya terhadap Amerika Serikat:

"Saya sangat menghormati Amerika Serikat... terutama rakyat Amerika. Saya selalu mengatakan bahwa saya tidak memandang Amerika Serikat sekadar sebagai sebuah negara. Menurut saya, Amerika adalah milik seluruh umat manusia. Amerika merupakan warisan bagi kemanusiaan. Saya tidak yakin sejarah akan mampu melahirkan negara lain seperti Amerika Serikat, karena negara itu telah memberikan begitu banyak jasa kepada umat manusia, baik dalam bidang teknologi maupun ilmu pengetahuan.

Sebagian besar profesor saya berasal dari Amerika Serikat. Bahkan gelar sarjana saya saya peroleh dari American University of Beirut, dan di sana pun banyak profesor saya berasal dari Amerika. Saya merasa berutang budi kepada mereka. Hal itu merupakan bagian dari ajaran agama saya. Dalam keyakinan saya, siapa pun yang mengajarkan sesuatu kepada Anda, maka Anda berutang budi kepadanya seumur hidup. Oleh karena itu, rasa hormat saya ditujukan kepada seluruh rakyat Amerika. Akan tetapi, hal tersebut berbeda ketika menyangkut tindakan pemerintah mereka."

Pujian Salehi terhadap Amerika Serikat mungkin menimbulkan disonansi kognitif bagi banyak pembaca Amerika. Selama ini, pandangan yang umum berkembang mengenai Republik Islam Iran adalah bahwa sistem politiknya secara mendasar dan tidak dapat diubah bersifat anti-Amerika.

Lalu bagaimana mungkin orang yang dipilih oleh Mahmoud Ahmadinejad dan Ayatollah Ali Khamenei untuk memimpin program nuklir Iran sekaligus menjabat sebagai Menteri Luar Negeri justru mengungkapkan pandangan yang begitu positif terhadap Amerika Serikat?

Anggapan bahwa Republik Islam bersikap memusuhi Amerika Serikat secara mutlak dan tanpa alasan rasional, tentu saja, merupakan salah satu doktrin utama kalangan **neokonservatif**. Argumen lain yang masih berkaitan—bahwa pemerintah Iran terlalu bergantung pada sentimen anti-Amerika sebagai sumber legitimasi domestiknya sehingga tidak mungkin mempertimbangkan perbaikan

hubungan dengan Amerika Serikat—banyak dikemukakan oleh para analis arus utama. Dalam kedua versi tersebut, keyakinan bahwa Republik Islam secara permanen bersikap antagonis telah membentuk, secara kuat namun keliru, wacana Barat mengenai Iran. Akibatnya, berkembang anggapan bahwa ketika Iran berunding dengan Amerika Serikat, tujuannya hanyalah untuk mengulur waktu, bukan benar-benar mencari penyelesaian atas berbagai perbedaan.

Tidak jarang pandangan tersebut berkembang menjadi stereotip yang bersifat esensialis, bahkan rasis, terhadap para perunding Iran. Mereka digambarkan sebagai "**pedagang permadani**" yang selalu menawar hingga ke rincian terkecil, memanfaatkan setiap kesempatan untuk menipu, dan tidak pernah berniat memenuhi komitmen apa pun yang telah mereka buat.

Selama bertahun-tahun, berbagai lembaga pemikir (think tank) Amerika Serikat dan Israel yang digerakkan oleh agenda ideologis telah menerbitkan banyak publikasi yang membungkus prasangka-prasangka semacam itu dengan tampilan seolah-olah bersifat akademis. Sebagai contoh, sebuah monograf yang diterbitkan pada tahun 2010 oleh mantan pejabat Departemen Pertahanan Amerika Serikat melalui **Jerusalem Center for Public Affairs**, sebuah lembaga yang dikenal sangat berhaluan keras, menyatakan bahwa:

"Konsep Barat yang menuntut seorang pemimpin mematuhi kode moral dan etika tidak memperoleh resonansi di kalangan orang Iran."

Monograf tersebut juga menyatakan bahwa:

"Orang-orang Barat, terutama warga Amerika yang sangat menghargai keterbukaan, kejujuran, dan terus terang, sering kali diperdaya oleh orang Iran yang mengetahui bahwa masyarakat Barat mudah terpesona oleh sikap mereka yang sangat ramah, baik hati, murah hati, dan menarik."

Michael Ledeen dari **Foundation for the Defense of Democracies** bahkan menyampaikan pandangan yang jauh lebih ekstrem:

"Metafora terbaik untuk berbicara dengan Iran adalah adegan terkenal dalam film James Bond ***Goldfinger****, ketika Bond dibaringkan di atas lempengan emas, sementara Goldfinger berdiri di balkon memandang ke bawah, dan sinar laser perlahan memotong lempengan emas menuju bagian vital Bond. Bond lalu bertanya, 'Apakah Anda mengharapkan saya berbicara?' Goldfinger menjawab, 'Tidak, Tuan Bond, saya berharap Anda mati.' Bagi saya, begitulah Iran. Iran mengharapkan kita mati. Dan Iran memang ingin kita mati."*

Apa pun penilaian terhadap argumen tersebut, pandangan seperti ini jelas memberikan keuntungan politik bagi Washington, karena membebaskan Amerika Serikat dari tanggung jawab untuk terlibat secara serius dengan Teheran sampai suatu saat terjadi **perubahan rezim (regime change)** yang dianggap akan menyelesaikan persoalan Iran secara otomatis.

Namun, sebagaimana sebagian besar pandangan konvensional mengenai Iran, menurut penulis anggapan tersebut tidak benar.

Republik Islam bertekad menjadi bagian dari dunia modern—tetapi **berdasarkan syarat dan ketentuannya**

sendiri. (Sebagaimana tercermin dalam pembukaan disertasi Ali Akbar Salehi yang diawali dengan ayat Al-Qur'an.) Memang benar bahwa Khomeini mendefinisikan orientasi internasional Republik Islam dengan semboyan "**tidak ke Timur dan tidak ke Barat**" (*Neither East nor West*). Akan tetapi, Republik Islam secara konsisten menunjukkan ketertarikan yang jelas dan berkelanjutan untuk membangun hubungan yang lebih baik dengan negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat.

Berbeda dengan Shah Iran, para pemimpin Republik Islam tidak bersedia mengorbankan apa yang mereka anggap sebagai **hak-hak kedaulatan Iran** ataupun mengorbankan **otonomi strategis** negara mereka demi kembali menjalin hubungan erat dengan Washington.

Sejak masa Khomeini, hampir setiap tokoh penting dalam kehidupan politik Iran pascarevolusi mengecam pola hubungan **klien** atau **negara boneka** yang pernah dijalin Iran dengan Amerika Serikat pada masa pemerintahan Shah.

Bahkan Presiden reformis **Mohammad Khatami** pernah berusaha menjelaskan kepada publik Amerika bahwa Revolusi Islam diperlukan untuk "**mengakhiri pola hubungan antara Iran dan Amerika**". Prioritas tersebut hingga kini masih tercermin dalam berbagai slogan dan yel-yel anti-Amerika yang sering terdengar dalam acara-acara publik di Iran.

Namun demikian, selama sebagian besar dari tiga dekade terakhir, Teheran tetap bersedia mengupayakan **rapprochement** (normalisasi atau perbaikan hubungan) dengan Washington, **selama hubungan tersebut didasarkan**

pada pengakuan Amerika Serikat terhadap keberadaan dan legitimasi Republik Islam, serta adanya penyesuaian timbal balik yang seimbang terhadap kepentingan-kepentingan inti kedua belah pihak.

KHAMENEI DAN AMERIKA SERIKAT

Ketertarikan Republik Islam untuk memperbaiki hubungan dengan Amerika Serikat berakar pada penilaian yang realistis terhadap besarnya kekuatan Amerika—meskipun kekuatan tersebut kini mulai mengalami kemunduran. Sejak pertengahan abad ke-20, ketika Amerika Serikat semakin terlibat secara mendalam di Timur Tengah, menjalin hubungan dengan Washington menjadi suatu keharusan strategis bagi setiap pemerintahan di Teheran.

Pada masa awal Perang Dingin, **Mohammad Mossadeq**, meskipun secara terbuka mengusung kebijakan nonblok, tetap berkepentingan untuk bekerja sama dengan Amerika Serikat guna menghadapi penetrasi Inggris dan Uni Soviet di Iran. Namun, harapan Mossadeq tidak terwujud. Amerika Serikat justru menentang tingkat kemandirian yang ingin diwujudkannya dan bekerja sama dengan Inggris untuk menggulingkannya dari kekuasaan.

Setelah kudeta yang didukung **CIA** pada tahun 1953 yang menggantikan Mossadeq dengan Shah Mohammad Reza Pahlavi, Iran berpihak sepenuhnya kepada Washington. Kedekatan tersebut begitu kuat sehingga pemerintahan **Richard Nixon**, **Gerald Ford**, dan **Jimmy Carter** sama-sama memandang Teheran sebagai mitra

strategis terpenting Amerika Serikat di kawasan Teluk Persia.

Sejak Revolusi Islam 1979, Republik Islam memandang Amerika Serikat sebagai ancaman terbesar terhadap integritas politik dan kedaulatan wilayahnya. Namun pada saat yang sama, para pengambil keputusan di Teheran juga menyadari bahwa terdapat berbagai kebutuhan mendasar dalam bidang keamanan nasional dan kebijakan luar negeri yang hanya dapat dipenuhi—atau setidaknya dipenuhi secara optimal—melalui normalisasi hubungan dengan Washington.

Sejak berakhirnya **Perang Iran–Irak**, para pembuat kebijakan Iran juga memahami bahwa hubungan yang lebih baik dengan Amerika Serikat akan mendukung proses rekonstruksi pascaperang, modernisasi ekonomi, serta pemanfaatan potensi besar Iran sebagai eksportir minyak dan gas alam.

Karena alasan tersebut, keempat tokoh yang pernah menjabat sebagai Presiden Iran sejak tahun 1981 sama-sama menjajaki kemungkinan normalisasi hubungan dengan Amerika Serikat. **Ayatollah Sayyid Ali Khamenei** melakukannya dengan dukungan langsung dari **Ayatollah Ruhollah Khomeini**, Pemimpin Tertinggi pertama Republik Islam. Setelah wafatnya Khomeini pada tahun 1989, **Ali Akbar Hashemi Rafsanjani**, **Seyed Mohammad Khatami**, dan **Mahmoud Ahmadinejad** juga menjalankan upaya serupa dengan persetujuan yang jelas dari Khamenei sebagai penerus Khomeini.

Khamenei terpilih sebagai Presiden Iran pada Oktober 1981 setelah pendahulunya dibunuh oleh **Organisasi Mujahidin Rakyat Iran (MEK)**. Menjelang akhir tahun 1982—ketika pemerintah revolusioner yang masih muda telah berhasil menekan sebagian besar kampanye teror MEK dan para pendukung Khomeini berhasil mengalahkan kelompok-kelompok politik yang lebih liberal—para pemimpin Iran mulai mendorong pendekatan diplomasi yang didasarkan pada kepentingan nasional (*interest-based diplomacy*).

Pada tahun 1984, Khamenei, mengikuti apa yang ia sebut sebagai "**keinginan yang dinyatakan oleh Imam Khomeini**", mendefinisikan kebijakan luar negeri Iran sebagai kebijakan "**pintu terbuka**" **(open door)**. Menurutnya, Iran akan berupaya membangun "**hubungan yang rasional, sehat, dan baik dengan semua negara.**" Dalam berbagai pernyataan berikutnya, ia menegaskan bahwa yang dimaksud dengan "**semua negara**" juga mencakup Amerika Serikat.

Ketika Republik Islam, di bawah kepresidenan Khamenei, berjuang menghadapi invasi Irak yang didukung Amerika Serikat, para pemimpin Iran menyadari bahwa terbukanya hubungan dengan Washington dapat memberikan nilai strategis yang sangat besar.

Banyak warga Amerika masih mengingat secara samar pertukaran rahasia "**senjata untuk sandera**" **(arms for hostages)** antara Washington dan Teheran yang kemudian berakhir dengan skandal **Iran-Contra**. Peristiwa kunjungan Penasihat Keamanan Nasional Amerika Serikat **Robert**

McFarlane ke Teheran pada Mei 1986—ketika ia membawa sebuah Alkitab dan sebuah kue berbentuk kunci sebagai simbol niat baik—sering dipandang sebagai contoh klasik kepolosan Amerika dalam menghadapi para pemimpin agama Iran yang dianggap kejam dan penuh tipu daya.

Namun menurut penulis, inti dari operasi tersebut sesungguhnya adalah sebuah skema diplomatik yang kompleks, yaitu memasok persenjataan kepada Iran sebagai imbalan atas bantuan Teheran dalam membebaskan para sandera Amerika yang ditahan oleh kelompok-kelompok milisi Lebanon.

Di pihak Amerika Serikat, upaya tersebut juga dimaksudkan untuk membuka jalur komunikasi dengan tokoh-tokoh penting Republik Islam serta memanfaatkan pengiriman persenjataan yang sangat dibutuhkan Iran guna memperkuat posisi para pemimpin Iran yang bersedia bekerja sama dengan Washington.

Skema tersebut akhirnya runtuh pada tahun 1986 bukan karena adanya tipu daya atau ketidakkooperatifan dari pihak Iran, melainkan karena para pejabat Amerika Serikat berusaha menghindari ketentuan hukum negaranya sendiri dengan mengalihkan keuntungan hasil penjualan senjata tersebut kepada kelompok pemberontak antikomunis **Contras** di Nikaragua. Skandal inilah yang kemudian dikenal sebagai **Iran-Contra Affair**.

Bahkan setelah Washington terseret ke dalam skandal tersebut, Teheran masih bersedia melanjutkan dialog dan kerja sama. Justru **Amerika Serikatlah yang memilih menghentikan proses tersebut.**

Faktanya, pada tahun berikutnya Khamenei melakukan perjalanan ke **New York** untuk menyampaikan pidato pertama dalam sejarah oleh seorang Presiden Iran di hadapan **Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)**.

Dalam pidatonya, Khamenei menguraikan berbagai keluhan Iran terhadap Amerika Serikat serta mengecam sistem "**dominasi dunia**" yang dipimpin oleh Amerika. Namun demikian, ia juga menegaskan:

"**Tuduhan ini ditujukan kepada para pemimpin pemerintahan Amerika Serikat, bukan kepada rakyat Amerika. Seandainya rakyat Amerika mengetahui apa yang telah dilakukan pemerintah mereka terhadap bangsa lain, mereka tentu akan mendukung tuduhan kami.**"

Dengan kata lain, menurut Khamenei, **Republik Islam tidak memiliki masalah dengan Amerika Serikat sebagai sebuah bangsa**, melainkan dengan kebijakan-kebijakan tertentu yang dijalankan pemerintah Amerika. Apabila kebijakan-kebijakan tersebut berubah, maka dari sudut pandang Teheran tidak akan ada lagi hambatan untuk membangun hubungan yang normal.

Gagasan tersebut ia sampaikan dengan lebih tegas dalam wawancara dengan sebuah surat kabar Iran:

"**Tentu saja terdapat kondisi-kondisi tertentu di mana hubungan kami dengan Amerika Serikat dapat dinormalisasi.**"

Kesediaan untuk menormalisasi hubungan dengan Washington, **selama hal itu tidak berarti menerima dominasi Amerika**, telah menjadi dasar kebijakan Republik Islam terhadap Amerika Serikat sejak Khamenei

menggantikan Khomeini sebagai Pemimpin Tertinggi lebih dari dua dekade lalu.

Tentu saja, Khamenei memahami bahwa Republik Islam tidak dapat mengorbankan prinsip-prinsip dasarnya tanpa kehilangan identitasnya sebagai Republik Islam. Baginya, mengelola hubungan dengan negara-negara Barat—terutama Amerika Serikat—merupakan ujian paling sulit dalam menyeimbangkan antara **kepentingan praktis (expediency)** dan **kehormatan atau martabat nasional (honor)**.

Namun, menurut penulis, banyak analis Barat secara selektif dan menyesatkan menafsirkan retorika Khamenei untuk menggambarkan dirinya maupun Republik Islam seolah-olah bergantung sepenuhnya pada permusuhan terhadap Amerika demi mempertahankan kelangsungan hidup rezim. Pandangan tersebut dinilai tidak benar.

Memang, Khamenei dari waktu ke waktu menjadi semakin skeptis terhadap kesungguhan Amerika Serikat untuk melakukan **rapprochement** (normalisasi hubungan) yang tulus. Akan tetapi, catatan sejarah dengan jelas menunjukkan bahwa ia secara konsisten mendukung setiap upaya yang dilakukan oleh seluruh presiden Iran untuk memperbaiki hubungan dengan Amerika Serikat.

Karena itu, berbagai klaim yang dikemukakan oleh para analis seperti **Karim Sadjadpour**, **Ray Takeyh**, dan lainnya—yang menyatakan bahwa kepemimpinan Iran terlalu dibatasi oleh ideologi, terlalu terpecah secara internal, atau terlalu bergantung secara politik pada sentimen anti-Amerika sehingga tidak mungkin membuka hubungan

strategis dengan Amerika Serikat—menurut penulis bukan hanya bertentangan dengan fakta-fakta sejarah.

Lebih jauh lagi, klaim-klaim tersebut justru mendorong Amerika Serikat semakin mendukung kebijakan **perubahan rezim melalui tekanan (coercive regime change)** dan pada akhirnya mengarah pada jalan yang berbahaya menuju **perang**.

KERJA SAMA TAKTIS DAN KETIDAKPUASAN YANG MENYERTAINYA

Dapat dikatakan bahwa tidak ada tokoh dalam kehidupan publik Iran pascarevolusi yang memberikan perhatian lebih besar terhadap kerja sama dengan Amerika Serikat dibandingkan **Ali Akbar Hashemi Rafsanjani**, tokoh yang dianggap sebagai representasi utama kelompok "**konservatif pragmatis**" dalam Republik Islam.

Berlawanan dengan stereotip bahwa para ulama Iran memiliki pengalaman yang sempit dan tertutup, pandangan Rafsanjani terhadap Amerika Serikat justru dipengaruhi oleh kunjungannya ke negara tersebut pada tahun 1974. Meskipun kemudian ia mengakui merasa terganggu oleh apa yang dipandangnya sebagai longgarnya moralitas masyarakat Amerika, ia juga menyadari bahwa Iran memiliki banyak hal yang dapat dipelajari dari komitmen Amerika terhadap kebebasan politik. Selain itu, ia sangat terkesan dengan besarnya kekuatan ekonomi dan strategis Amerika Serikat.

Selama berlangsungnya **Perang Iran–Irak**, Rafsanjani memahami bahwa untuk memperoleh persenjataan yang

sangat dibutuhkan, Teheran harus memanfaatkan kepentingan Amerika Serikat dalam memperoleh kerja sama Iran pada isu-isu lain. Model diplomasi berbasis **pertukaran kepentingan (issue linkage)** inilah yang terus ia gunakan selama dua puluh tahun berikutnya.

Ketika menjabat sebagai Ketua **Majelis Syura Islam (Majles)**, Rafsanjani memainkan peranan penting dalam kontak-kontak rahasia antara Iran dan Amerika Serikat yang kemudian menjadi inti dari skandal **Iran-Contra**. Setelah peristiwa tersebut, ia tetap meyakini bahwa persoalan sandera Amerika dapat menjadi kunci bagi perbaikan hubungan kedua negara.

Keyakinan itu bahkan ia sampaikan secara langsung kepada Amerika Serikat dalam salah satu pidatonya di parlemen, dengan mengutip konsep "**pintu terbuka" (open door)** yang sebelumnya dikemukakan oleh Khamenei:

"**Saat ini kami adalah musuh Anda dan Anda adalah musuh kami. Namun apabila Anda menginginkan kami membantu kepentingan Anda, kami telah membiarkan pintu tetap terbuka.**"

Fokus Rafsanjani untuk menemukan titik-titik kepentingan bersama antara Teheran dan Washington semakin menguat setelah ia menjabat sebagai Presiden Iran pada tahun 1989.

Ketika mulai memimpin pemerintahan, tepat setelah berakhirnya Perang Iran–Irak, Rafsanjani menjadikan **rekonstruksi pascaperang** serta **modernisasi ekonomi jangka panjang** sebagai prioritas utama pemerintahannya. (Bahkan, buku resmi yang mendokumentasikan masa

pemerintahannya diberi judul **The Age of Construction** atau *Era Pembangunan*.)

Rafsanjani menilai bahwa pembangunan ekonomi Iran memerlukan lingkungan internasional yang lebih stabil. Oleh karena itu, ia merumuskan kebijakan luar negeri yang berorientasi pada **détente** atau pelonggaran ketegangan, baik dengan negara-negara tetangga maupun dengan kekuatan-kekuatan besar di luar Timur Tengah, khususnya Amerika Serikat.

Namun demikian, sebagaimana Khamenei, Rafsanjani juga meyakini bahwa kerja sama dengan Washington hanya boleh dilakukan apabila syarat-syarat yang adil terpenuhi.

Tidak lama setelah terpilih sebagai presiden pada tahun 1989, ia menyatakan:

"**Iran siap bekerja sama dengan negara-negara Barat, tetapi hanya jika mereka mendekati kami dengan cara yang benar. Artinya, atas dasar kesetaraan dan tanpa sikap kolonial.**"

Pada tahun yang sama, **George H. W. Bush** mulai menjabat sebagai Presiden Amerika Serikat. Dalam pidato pelantikannya, Bush menyinggung para sandera Amerika yang masih ditahan di Lebanon dan secara tidak langsung menyampaikan pesan kepada Iran—pesan yang, menurut penulis, bahkan dapat dianggap sejalan dengan pendekatan Rafsanjani:

"**Bantuan dapat diberikan di sini, dan akan dikenang dalam waktu yang sangat lama. Niat baik akan melahirkan niat baik. Itikad baik dapat menjadi sebuah spiral yang terus bergerak tanpa akhir.**"

Berdasarkan pernyataan tersebut serta berbagai sinyal lain dari Washington, utusan Perserikatan Bangsa-Bangsa, **Giandomenico Picco**, melakukan komunikasi langsung dengan Rafsanjani dan bekerja sama dengan para pejabat senior Iran untuk mengupayakan pembebasan para sandera Amerika.

Untuk tujuan tersebut, Teheran mengeluarkan biaya hingga beberapa juta dolar Amerika Serikat serta memberikan tekanan yang cukup besar kepada berbagai kelompok milisi Syiah di Lebanon agar mereka membebaskan para sandera.

Mohsen Rezaei, yang saat itu menjabat sebagai Panglima **Korps Garda Revolusi Islam (IRGC)**, bahkan mengungkapkan bahwa sejumlah perwira Iran yang bertugas di Lebanon sempat diserang oleh beberapa kelompok milisi Lebanon karena upaya Iran untuk membebaskan para sandera tersebut.

Menurut penulis, seluruh langkah tersebut **tidak mungkin dilakukan tanpa persetujuan langsung dari Ayatollah Ali Khamenei** sebagai pemimpin tertinggi Republik Islam Iran.

Namun, kerja sama Iran tidak memperoleh respons seperti yang diharapkan Rafsanjani.

Pemerintahan **George H. W. Bush** justru mengecualikan Republik Islam dari **Konferensi Madrid** pada Oktober 1991, yang dimaksudkan untuk meresmikan apa yang Bush sebut sebagai "**tatanan dunia baru**" **(new world order)** di Timur Tengah, termasuk penempatan

puluhan ribu tentara Amerika Serikat di negara-negara yang berbatasan dengan Iran.

Pada April 1992, Penasihat Keamanan Nasional Amerika Serikat **Brent Scowcroft**, melalui perantara Giandomenico Picco, menyampaikan kepada Rafsanjani bahwa **Amerika Serikat tidak akan mengambil langkah balasan apa pun**, meskipun Iran telah berhasil membebaskan seluruh sandera Amerika yang tersisa di Lebanon. Dengan kata lain, tidak akan ada terobosan dalam hubungan kedua negara.

Iran merasa telah dikhianati, dan para pemimpinnya sangat marah.

Ketika Picco terbang ke Teheran untuk menyampaikan secara langsung bahwa Washington telah mengubah pendiriannya mengenai prinsip *"niat baik akan dibalas dengan niat baik"*, Rafsanjani berkata kepadanya:

"**Saya kira sebaiknya Anda segera meninggalkan Teheran secepat mungkin. Berita yang baru saja Anda sampaikan kepada saya akan segera tersebar ke pihak-pihak lain, dan mereka mungkin memutuskan untuk tidak mengizinkan Anda pergi.**"

Meskipun kecewa, Rafsanjani tetap berusaha mencari bidang-bidang kepentingan bersama dengan Amerika Serikat setelah **Bill Clinton** mulai menjabat sebagai presiden pada Januari 1993. Hal ini dilakukan meskipun pemerintahan Clinton menerapkan kebijakan "**dual containment**", yaitu menempatkan Iran dan Irak di bawah Saddam Hussein sebagai dua negara yang sama-sama harus dibendung di kawasan Teluk Persia.

Pada awal 1994, Rafsanjani melihat peluang baru. Sebagaimana pemerintahan Bush sebelumnya membutuhkan bantuan Iran untuk membebaskan para sandera Amerika di Lebanon, kini pemerintahan Clinton membutuhkan bantuan Iran untuk memasok persenjataan kepada kaum Muslim Bosnia.

Ketika masih menjadi calon presiden, Clinton berjanji akan membantu umat Islam Bosnia dengan mencabut embargo senjata terhadap bekas Yugoslavia serta memerintahkan serangan udara Amerika terhadap infrastruktur militer Serbia.

Namun setelah menjabat, ia menghadapi penolakan keras dari negara-negara Eropa yang memiliki pasukan penjaga perdamaian di Balkan.

Akibatnya, pemerintahan Clinton menghadapi persoalan besar: **bagaimana memasok senjata dan bantuan lainnya kepada Muslim Bosnia dan Kroasia**, sementara resolusi Dewan Keamanan PBB maupun hukum Amerika Serikat sendiri melarang tindakan tersebut.

Selain persoalan hukum, Clinton juga khawatir bahwa apabila Amerika secara langsung mempersenjatai Muslim Bosnia dan Kroasia, tindakan itu akan segera diketahui. Hal tersebut berpotensi memicu pembalasan Serbia terhadap pasukan Amerika, menimbulkan reaksi keras dari Rusia, serta menyebabkan negara-negara Eropa menarik pasukan penjaga perdamaian mereka.

Yang dibutuhkan Washington adalah **pihak ketiga** yang dapat memasukkan senjata ke Bosnia dengan risiko terdeteksi yang relatif kecil—dan, dari sudut pandang

Amerika, **dapat dikorbankan apabila operasi itu terbongkar**.

Karena itu, sebagaimana kemudian didokumentasikan oleh **Komite Intelijen Senat Amerika Serikat**, pemerintahan Clinton memutuskan bahwa:

"**Iranlah yang akan menjadi pemasok senjata tersebut.**"

Republik Islam memang sangat ingin membantu kaum Muslim Bosnia yang sedang terdesak, sesuai dengan komitmennya terhadap solidaritas umat Islam. Bahkan sebelum embargo senjata diberlakukan, Iran telah bekerja sama dengan Kroasia untuk mengirimkan persenjataan ke Bosnia.

Pada musim semi tahun 1994, pemerintahan Clinton memberikan "**lampu hijau**" kepada Presiden Kroasia **Franjo Tuđman** untuk kembali mengizinkan pengiriman senjata Iran ke Bosnia.

Dari sudut pandang Washington, hasilnya dianggap berhasil. Persenjataan berhasil masuk ke Bosnia tanpa memicu reaksi yang dikhawatirkan sebelumnya. Serbia, Rusia, maupun negara-negara Eropa tidak mengambil langkah-langkah yang diperkirakan dapat memperluas dan memperburuk perang.

Sebaliknya, terciptanya keseimbangan kekuatan yang lebih baik di medan perang justru membantu mendorong semua pihak menuju meja perundingan yang akhirnya menghasilkan **Perjanjian Perdamaian Dayton** pada Desember 1995.

Pada saat yang sama, Rafsanjani juga berusaha membangun kepentingan bersama dengan Amerika Serikat di bidang minyak dan gas.

Teheran mengajukan usulan pembangunan **pipa ekspor minyak dari kawasan Laut Kaspia melalui wilayah Iran**. Sebagai alternatif, Iran juga menawarkan sistem **pertukaran minyak (oil swap)**, yaitu memfasilitasi pengiriman minyak dari kawasan Kaspia melalui jaringan energi Iran.

Namun, meskipun pemerintahan Clinton ingin mengembangkan jalur ekspor energi baru bagi negara-negara bekas Uni Soviet di Asia Tengah dan Kaukasus tanpa bergantung pada Rusia, Washington tetap bersikeras bahwa **Iran harus dikeluarkan dari seluruh proyek ekspor hidrokarbon Laut Kaspia ke pasar internasional**.

Demikian pula, Rafsanjani berusaha menarik perusahaan-perusahaan energi Amerika untuk ikut mengembangkan cadangan minyak dan gas Iran yang sangat besar.

Atas inisiatifnya, **Majles** mengesahkan undang-undang yang memberi kewenangan kepada Kementerian Perminyakan untuk mengizinkan perusahaan asing berinvestasi dalam produksi minyak dan gas Iran melalui sistem **buy-back contract** dengan **National Iranian Oil Company (NIOC)**.

Secara ekonomi dan teknis, terdapat alasan yang kuat untuk meningkatkan investasi asing di sektor hulu energi Iran yang saat itu membutuhkan modal dan teknologi canggih.

Namun bagi Rafsanjani, kebijakan tersebut juga merupakan instrumen penting dalam diplomasi luar negeri.

Setelah undang-undang tersebut diberlakukan, NIOC mulai berunding dengan berbagai perusahaan energi internasional. Pada awal 1995, perusahaan itu siap menandatangani kontrak pertamanya, yaitu proyek senilai **600 juta dolar Amerika Serikat** untuk mengembangkan dua ladang minyak dan gas di sekitar **Pulau Sirri** di Teluk Persia.

NIOC merekomendasikan dua perusahaan sebagai calon mitra, yaitu perusahaan Amerika **Conoco** (kini **ConocoPhillips**) dan perusahaan Prancis **Total**.

Sebagai bentuk pendekatan yang disengaja kepada Amerika Serikat, Rafsanjani memberikan persetujuan agar kontrak tersebut diberikan kepada **Conoco**, dan keputusan itu resmi diambil pada Maret 1995.

Namun sekali lagi, respons Amerika jauh dari harapan Teheran.

Hanya dalam waktu dua minggu setelah kontrak tersebut diumumkan, Presiden Clinton mengeluarkan **Perintah Eksekutif (Executive Order)** yang melarang seluruh perusahaan Amerika berpartisipasi dalam pengembangan sumber daya minyak dan gas Iran.

Setelah itu, NIOC menawarkan kontrak yang sama kepada **Total**, dan perusahaan Prancis tersebut segera menerimanya.

Dua bulan kemudian, Clinton kembali mengeluarkan perintah eksekutif yang pada praktiknya memberlakukan **embargo ekonomi menyeluruh terhadap Republik Islam Iran**—sesuatu yang bahkan **tidak dilakukan Amerika**

Serikat setelah penyanderaan Kedutaan Besar Amerika di Teheran pada tahun 1979.

Pada tahun berikutnya, Clinton menandatangani **Iran–Libya Sanctions Act (ILSA)**, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah Amerika untuk menjatuhkan **sanksi sekunder** terhadap perusahaan-perusahaan dari negara ketiga yang berinvestasi dalam pengembangan sektor energi Iran.

Dengan demikian, langkah yang menurut Rafsanjani dan para pendukungnya merupakan keputusan ekonomi yang rasional sekaligus isyarat strategis yang penting—yakni memberikan kontrak produksi minyak pertama Iran kepada perusahaan Amerika—tidak hanya ditolak oleh Washington, tetapi justru dibalas dengan kebijakan yang lebih keras dan bersifat menghukum.

Upaya Rafsanjani membangun jembatan hubungan dengan Amerika Serikat melalui kerja sama dalam bidang-bidang yang memiliki kepentingan bersama kembali mengalami pukulan ketika pemerintahan Clinton secara terbuka menarik diri dari kerja sama dengan Iran dalam memasok senjata kepada kaum Muslim Bosnia.

Pada April 1996, tujuh bulan menjelang pemilihan presiden Amerika Serikat, **Los Angeles Times** mengungkap bahwa:

"**Presiden Clinton secara diam-diam memberikan lampu hijau terhadap pengiriman senjata Iran ke Bosnia pada tahun 1994, meskipun terdapat embargo senjata Perserikatan Bangsa-Bangsa yang seharusnya dipatuhi Amerika Serikat serta bertentangan dengan kebijakan**

pemerintahannya sendiri yang berupaya mengisolasi Iran sebagai negara pendukung terorisme."

Dua hari kemudian, **Komite Intelijen Senat Amerika Serikat** yang dikuasai Partai Republik—dengan keterlibatan Senator **Robert Dole**, calon presiden dari Partai Republik pada Pemilu 1996—segera meluncurkan penyelidikan resmi.

Karena penyelidikan tersebut berlangsung sangat dekat dengan masa pemilihan presiden dan isu Iran dipandang sangat sensitif secara politik, pemerintahan Clinton akhirnya **secara terbuka mengecam Iran**, menuduh Teheran berupaya membangun basis gerakan Islam di jantung Eropa.

Padahal, menurut penulis, **Iran pada saat itu justru melakukan apa yang diinginkan Washington**, bahkan memainkan peranan yang sangat penting dalam keberhasilan strategi Amerika untuk mengakhiri konflik Bosnia melalui Perjanjian Dayton.

Hingga hari ini, para pejabat Iran masih menyimpan kemarahan atas apa yang mereka sebut sebagai **pengkhianatan (perfidy)** Amerika Serikat dalam kasus Bosnia.

Menurut mereka, Republik Islam bukan saja **tidak memperoleh penghargaan** atas kerja samanya dengan Amerika Serikat, tetapi justru **dikecam** karena dianggap memanfaatkan konflik di Balkan untuk **mengekspor revolusi Islam**.

Salah seorang lawan bicara **Hillary Mann Leverett** dalam dialog resmi Amerika Serikat–Iran mengenai Afghanistan pada periode 2001–2003 adalah seorang

diplomat Iran yang sebelumnya pernah berhubungan dengan pejabat pemerintahan Clinton terkait Bosnia pada tahun 1994–1996.

Diplomat tersebut menyampaikan dengan nada sinis bahwa, meskipun Iran merasa tindakan membantu Muslim Bosnia merupakan sesuatu yang layak dilakukan demi mencegah terjadinya pembersihan etnis yang lebih luas di kawasan tersebut, pengalaman itu sekali lagi membuktikan bahwa **Amerika Serikat tidak bersedia atau tidak mampu mempertahankan kerja sama dengan Iran, bahkan ketika kerja sama tersebut jelas-jelas menguntungkan kepentingan Amerika sendiri.**

Penulis kemudian menegaskan bahwa upaya **Rafsanjani** untuk memperbaiki hubungan dengan Amerika Serikat **bukanlah digagalkan oleh Ayatollah Ali Khamenei maupun kelompok "garis keras" (hardliners)**, sebagaimana diklaim oleh **Ray Takeyh** dan sejumlah analis arus utama lainnya.

Sebaliknya, menurut penulis, **Rafsanjani sama sekali tidak mungkin mengambil berbagai inisiatif tersebut tanpa persetujuan Khamenei**.

Yang justru menggagalkan berbagai upaya Rafsanjani adalah **pemerintahan-pemerintahan Amerika Serikat yang tidak bersedia membalas langkah-langkah positif Iran secara setara, bahkan tidak mampu memenuhi komitmen diplomatik yang telah mereka buat sendiri.**

Pengalaman-pengalaman tersebut kemudian mendorong munculnya **skeptisisme yang semakin besar di**

Teheran mengenai niat sebenarnya Amerika Serikat terhadap Republik Islam Iran.

Menurut penulis, sikap skeptis inilah yang kemudian sangat memengaruhi cara Iran membangun hubungan dengan Amerika Serikat pada masa pemerintahan **penerus Rafsanjani**.

MELETAKKAN BOLA DI LAPANGAN WASHINGTON

Seyed Mohammad Khatami, tokoh utama arus reformis baru dalam kehidupan politik Iran, mencalonkan diri sebagai presiden dengan platform yang dalam bidang hubungan luar negeri menekankan "**pengurangan ketegangan" (reduction of tensions)**—yang pada dasarnya merupakan kelanjutan dari kebijakan **détente** yang telah dirintis Rafsanjani.

Namun, setelah menjabat, Khatami tidak terlalu tertarik seperti pendahulunya untuk mencari bidang-bidang kepentingan bersama yang memungkinkan Teheran dan Washington bekerja sama.

Sebaliknya, kebijakan luar negeri yang menjadi ciri khas pemerintahannya adalah gagasan "**dialog antarperadaban" (dialogue among civilizations)**. Melalui konsep ini, Khatami berupaya memperbaiki hubungan dengan Amerika Serikat dan negara-negara Barat dengan menonjolkan kesamaan tradisi budaya dan intelektual yang dimiliki bersama, sehingga Republik Islam Iran dapat mengambil peran penting dalam tatanan internasional yang semakin terglobalisasi.

Pada awal masa kepresidenannya, Khatami membangkitkan harapan luas akan membaiknya hubungan Iran–Amerika Serikat, terutama melalui wawancaranya dengan jurnalis CNN kelahiran Iran, **Christiane Amanpour**, pada Januari 1998.

Dalam wawancara tersebut, Khatami menyatakan bahwa dirinya memiliki "**kedekatan intelektual dengan esensi peradaban Amerika.**" Ia mengutip pemikiran **Alexis de Tocqueville** untuk membandingkan Amerika Serikat dan Republik Islam sebagai dua negara revolusioner yang sama-sama berlandaskan agama dan berusaha mewujudkan kebebasan bagi rakyatnya.

Ia juga menyampaikan **penyesalan** bahwa krisis penyanderaan Kedutaan Besar Amerika Serikat pada tahun 1979–1981 telah meninggalkan kesan negatif masyarakat Amerika terhadap Republik Islam Iran.

Namun, di balik retorika Khatami yang tampak lebih terbuka, sebagian besar pengambil keputusan Iran, termasuk **Ayatollah Ali Khamenei**, telah membuat perhitungan yang jauh lebih realistis: **masa ketika Iran bersedia bekerja sama dengan Amerika Serikat tanpa memperoleh imbalan apa pun telah berakhir.**

Menurut pandangan mereka, tanggung jawab untuk memperbaiki hubungan kini berada di tangan Washington. Amerika Serikat harus terlebih dahulu membuktikan ketulusannya dalam membangun hubungan yang lebih baik sebelum Iran kembali bersedia melakukan keterlibatan diplomatik.

Sebagaimana dijelaskan oleh Menteri Luar Negeri **Kamal Kharrazi** pada awal pemerintahan Khatami:

"Amerika Serikat tidak dapat menyangkal pentingnya posisi strategis Iran di kawasan maupun peran positif yang dapat dimainkan Iran dalam menjaga perdamaian dan keamanan regional. Karena itu, semuanya bergantung pada kemauan Amerika Serikat—apakah mereka ingin mengakui arti penting tersebut atau justru menghalangi peran yang dapat dimainkan Iran. Jika mereka benar-benar menginginkan Iran memainkan peran penting dan positif di kawasan, maka mereka harus mengubah sikap dan kebijakan mereka terhadap Iran. Bola sekarang berada di pihak Amerika. Merekalah yang menjatuhkan sanksi kepada kami. Merekalah yang melontarkan berbagai tuduhan terhadap kami. Merekalah yang menghalangi kami memainkan peran positif di kawasan. Jadi, jika mereka sungguh-sungguh percaya pada apa yang mereka katakan, mereka harus membuktikannya melalui tindakan, bukan hanya kata-kata."

Namun, pemerintahan Clinton sama sekali tidak siap melakukan perubahan tersebut.

Sejak meninggalkan Gedung Putih, Clinton beserta beberapa mantan pejabat pemerintahannya berusaha menggambarkan sejarah diplomasi Iran–Amerika pada masa jabatan pertama Khatami—yang sebagian besar berlangsung bersamaan dengan masa jabatan kedua Clinton—sebagai kisah tentang Washington yang berulang kali mengulurkan tangan kepada Teheran, tetapi selalu ditolak.

Menurut penulis, gambaran tersebut tidak sesuai dengan fakta.

Satu-satunya upaya nyata pemerintahan Clinton untuk berhubungan dengan Republik Islam hanyalah usaha yang kasar untuk **memainkan perpecahan faksi-faksi politik di Iran**, dengan tujuan mendorong Teheran memutus hubungan dengan sekutu-sekutu proksinya.

Pada Juni 1999, Menteri Luar Negeri Oman, atas permintaan Washington, membawa sebuah dokumen berjudul "**Pesan Presiden Clinton kepada Presiden Khatami.**"

Pejabat-pejabat Amerika secara khusus menginstruksikan agar surat tersebut disampaikan hanya ketika Menteri Luar Negeri Oman sedang berdua dengan Khatami.

Latar belakang surat itu adalah **pengeboman Kompleks Khobar Towers** di Arab Saudi pada tahun 1996, sebuah kompleks perumahan bagi personel militer Amerika Serikat.

Di kalangan komunitas kontra-terorisme Amerika sendiri sebenarnya terdapat perbedaan pendapat mengenai keterlibatan Iran dalam serangan tersebut.

Sebagian meyakini bahwa bukti yang ada cukup untuk menyimpulkan bahwa Teheran berada di balik serangan itu.

Mengenai motifnya, mantan pejabat Dewan Keamanan Nasional Amerika Serikat, **Richard Clarke** dan **Steven Simon**, berpendapat bahwa serangan tersebut merupakan respons Iran terhadap keputusan Kongres Amerika Serikat pada tahun 1995 yang pertama kali mengalokasikan dana

sebesar **18 juta dolar Amerika Serikat** untuk mendukung upaya menggulingkan Republik Islam Iran.

Namun, menurut penulis, tuduhan terhadap Iran sebagian besar didasarkan pada informasi yang diberikan pemerintah Arab Saudi, bukan pada bukti yang diperoleh secara independen oleh badan-badan intelijen Amerika.

Sebaliknya, **Michael Scheuer**, mantan kepala unit Bin Laden di CIA ketika pengeboman terjadi, bersama sejumlah pejabat aktif maupun pensiunan lainnya, menyatakan bahwa pemerintah Amerika sebenarnya telah mengumpulkan bukti yang cukup kuat bahwa **Al-Qaeda**, bukan Iran, merupakan pelaku serangan tersebut.

Menurut mereka, bukti-bukti tersebut kemudian ditekan oleh sejumlah pejabat lain—termasuk Direktur FBI saat itu, **Louis Freeh**, yang belakangan diketahui menjadi pendukung berbayar organisasi **MEK (Mujahedin-e Khalq)**—demi mempertahankan akses eksklusif mereka terhadap hasil penyelidikan pemerintah Arab Saudi.

Di sisi lain, pemerintah Arab Saudi diduga ingin mengalihkan perhatian dari ancaman **Al-Qaeda** yang sebenarnya sedang tumbuh dari dalam negeri mereka sendiri.

Pada tahun 1998 bahkan Menteri Dalam Negeri Arab Saudi, **Pangeran Nayif**, mengakui bahwa:

"**Pengeboman itu dilakukan oleh tangan-tangan warga Saudi. Tidak ada pihak asing yang terlibat.**"

Pihak-pihak yang tetap meyakini keterlibatan Iran menilai pernyataan tersebut semata-mata didorong oleh kepentingan Arab Saudi untuk menghindari kemungkinan

serangan militer Amerika terhadap Republik Islam yang dapat mengguncang stabilitas kawasan.

Namun, **Warren Christopher**, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat pada masa Clinton, kemudian mengakui bahwa:

"**Tidak pernah ada bukti yang benar-benar memadai mengenai keterlibatan Iran.**"

Demikian pula, mantan Menteri Pertahanan **William Perry** menyatakan setelah pensiun bahwa ia akhirnya meyakini **Al-Qaeda**, bukan Iran, sebagai pelaku pengeboman tersebut.

Meskipun bukti mengenai keterlibatan Iran sangat lemah dan bahkan motifnya tidak pernah jelas, pemerintahan Clinton tetap memanfaatkan kasus Khobar Towers untuk menekan Republik Islam.

Karena itu, surat Clinton kepada Khatami dibuka dengan tuduhan yang sangat tegas:

"**Pemerintah Amerika Serikat telah memperoleh bukti yang dapat dipercaya bahwa anggota Korps Garda Revolusi Islam Iran (IRGC), bersama anggota Hizbullah Lebanon dan Hizbullah Saudi, terlibat secara langsung dalam perencanaan dan pelaksanaan pengeboman kompleks militer Khobar Towers di Arab Saudi.**"

Walaupun mengakui bahwa pengeboman tersebut terjadi sebelum Khatami menjabat sebagai presiden, surat itu tetap menetapkan berbagai **prasyarat** bagi dimulainya hubungan diplomatik:

"**Kami memerlukan komitmen yang jelas dari Anda bahwa Anda akan memastikan berakhirnya keterlibatan**

Iran dalam kegiatan terorisme serta membawa pihak-pihak di Iran yang bertanggung jawab atas pengeboman tersebut ke pengadilan, baik di Iran maupun melalui ekstradisi ke Arab Saudi."

Belakangan, para pejabat pemerintahan Clinton mengklaim bahwa Iran sama sekali tidak memberikan tanggapan.

Bahkan **Kenneth Pollack**, yang kemudian menjadi salah satu pendukung utama Perang Irak, menggambarkan jawaban Iran sebagai "**bupkis**", istilah dalam bahasa Yiddish yang berarti "**tidak ada apa-apanya**" atau "**tidak ada respons sama sekali.**"

Namun, dokumen-dokumen yang kemudian dideklasifikasi menunjukkan fakta yang berbeda.

Teheran ternyata **segera memberikan jawaban resmi**, menolak seluruh tuduhan tersebut sekaligus kembali menegaskan kesediaannya berdialog apabila Amerika Serikat menghentikan ancaman dan prasyarat yang diberlakukannya.

Dalam balasan itu pemerintah Iran menyatakan:

"Tidak ada satu pun lembaga atau unsur yang berkaitan dengan Republik Islam Iran yang terlibat, dalam bentuk apa pun, dalam perencanaan, logistik, maupun pelaksanaan insiden tersebut. Tuduhan-tuduhan tersebut sepenuhnya dibuat-buat oleh pihak-pihak yang kepentingan tidak sahnya terancam oleh terciptanya stabilitas dan keamanan di kawasan. Pemerintah Amerika Serikat—yang bukan saja gagal menuntut atau mengekstradisi warga negaranya yang secara jelas

bertanggung jawab atas penembakan pesawat sipil Iran, bahkan justru memberikan penghargaan kepada mereka—kini menuntut agar individu-individu yang sama sekali tidak dikenal dan tidak memiliki hubungan apa pun dengan Republik Islam Iran diadili atau diekstradisi. Perilaku seperti ini tidak dapat diterima dan harus segera dihentikan. Pemerintah Amerika Serikat juga harus menghentikan dukungan berbagai lembaga resminya terhadap kelompok-kelompok teroris yang memiliki rekam jejak kejahatan yang tidak terbantahkan terhadap rakyat Iran. Republik Islam Iran tidak memiliki niat bermusuhan terhadap Amerika, dan rakyat Iran bukan saja tidak memendam kebencian, tetapi justru menghormati rakyat Amerika. Sebagai strategi yang bersifat mendasar dan tidak dapat diubah, Pemerintah Iran akan terus menjalankan kebijakan détente."

Pemerintahan Clinton kemudian melanjutkan apa yang disebutnya sebagai "**pendekatan**" kepada Khatami dengan tetap berusaha membangun hubungan secara selektif dengan tokoh-tokoh Iran yang dianggap lebih "**pragmatis**"—yang dalam praktiknya berarti lebih pro-Amerika—dengan harapan dapat meminggirkan pengaruh Khamenei.

Pada Maret 2000, Menteri Luar Negeri **Madeleine Albright** akhirnya menawarkan insentif nyata, meskipun nilainya sangat terbatas, yaitu melonggarkan sebagian kecil sanksi Amerika agar impor **kaviar, pistachio, dan karpet Iran** kembali diperbolehkan.

Langkah kecil tersebut didasarkan pada perhitungan bahwa pelonggaran impor pistachio mungkin akan menarik

simpati seorang presiden Iran yang keluarganya berasal dari daerah penghasil pistachio terbesar di negara itu.

Namun, menurut penulis, perhitungan tersebut keliru.

Presiden yang dimaksud sebenarnya adalah **Rafsanjani**, bukan **Khatami**. Rafsanjani telah meninggalkan jabatannya tiga tahun sebelumnya.

Bahkan seandainya tawaran itu datang pada masa Rafsanjani, pada tahun 2000 langkah tersebut hampir pasti tetap tidak akan disambut baik karena hanya akan memperkuat kecurigaan masyarakat Iran bahwa keinginan Rafsanjani memperbaiki hubungan dengan Amerika Serikat didorong oleh kepentingan pribadi maupun keuntungan ekonomi keluarganya.

Sebagaimana dapat diduga, Teheran menolak tawaran Albright sebagai sesuatu yang **tidak memadai**, dan kembali menegaskan bahwa dialog hanya dapat dibuka apabila **seluruh sanksi** terhadap Iran dicabut, bukan sekadar larangan impor kacang pistachio dan karpet.

TEHERAN MENINJAU KEMBALI STRATEGINYA

Situasi diplomatik berubah secara dramatis pada **11 September 2001**.

Pada pagi hari itu, **Hillary Mann Leverett**, yang saat itu bertugas sebagai diplomat di **Misi Amerika Serikat untuk Perserikatan Bangsa-Bangsa di New York**, dijadwalkan bertemu dengan mitranya dari Iran untuk membahas pertemuan para menteri luar negeri kelompok **6+2** yang akan datang.

Ketika Hillary dan rekan-rekannya sedang dievakuasi dari kantor Misi Amerika Serikat setelah **World Trade Center** dihantam pesawat, ia menerima telepon dari diplomat Iran tersebut. Tanpa ragu, diplomat itu mengatakan bahwa Republik Islam Iran akan segera mengecam serangan yang hampir pasti dilakukan oleh **Al-Qaeda** terhadap Amerika Serikat, bahkan terhadap seluruh dunia yang beradab.

Pernyataan tersebut terbukti benar.

Hanya beberapa jam setelah serangan terjadi, **Mohammad Khatami**, yang baru tiga bulan sebelumnya terpilih kembali sebagai Presiden Iran, menjadi salah satu pemimpin dunia pertama yang mengecam serangan tersebut.

Tiga hari kemudian, dalam khutbah salat Jumat yang disiarkan kepada puluhan juta warga Iran dan masyarakat dunia, **Ayatollah Ali Khamenei** menyampaikan kecaman yang tegas terhadap pembunuhan melalui aksi terorisme, "**di mana pun peristiwa itu terjadi**", termasuk di New York dan Washington, "**siapa pun pelaku maupun korbannya.**"

Dalam beberapa hari setelah tragedi 11 September, ribuan warga Iran juga turun ke jalan-jalan di Teheran untuk mengadakan **aksi doa dan penyalaan lilin** sebagai penghormatan kepada para korban serangan Al-Qaeda di Amerika Serikat.

Lebih jauh lagi, Republik Islam memberikan **kerja sama tanpa syarat** kepada Amerika Serikat dalam menghadapi Al-Qaeda dan Taliban.

Berbeda dengan respons Iran terhadap pendekatan pemerintahan Clinton pada tahun 1999 yang disertai

ancaman maupun pelonggaran terbatas atas larangan impor karpet, kaviar, dan pistachio, kali ini Teheran **tidak meminta imbalan apa pun** kepada pemerintahan Presiden **George W. Bush**.

Bantuan Iran bahkan mencakup penyediaan **Aliansi Utara (Northern Alliance)** sebagai kekuatan darat utama yang digunakan Amerika Serikat dalam operasi militer untuk menggulingkan rezim Taliban di Afghanistan.

Ketika para menteri luar negeri kelompok **6+2**, termasuk Menteri Luar Negeri Iran **Kamal Kharrazi** dan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat **Colin Powell**, akhirnya bertemu di markas Perserikatan Bangsa-Bangsa pada November 2001, sikap tegas Iran berperan penting dalam mengatasi penolakan Pakistan terhadap pernyataan bersama yang berisi komitmen untuk memerangi terorisme dan memastikan Afghanistan tidak lagi menjadi basis operasi Al-Qaeda.

Saat Khatami datang ke New York pada November 2001 untuk menghadiri pembukaan Sidang Umum PBB yang sempat tertunda, ia meminta izin mengunjungi **Ground Zero** agar dapat memanjatkan doa dan menyalakan lilin bagi para korban tragedi 11 September.

Teheran juga menawarkan untuk membawa para ahli kontra-terorisme dalam delegasinya guna memulai dialog resmi antara Amerika Serikat dan Iran mengenai pemberantasan terorisme.

Namun, **pemerintahan Bush menolak kedua usulan tersebut.**

Teheran melakukan berbagai langkah itu sebagian karena melihat adanya peluang untuk membalas Al-Qaeda dan Taliban setelah tragedi 11 September.

Namun, Iran juga meyakini bahwa serangan tersebut merupakan pukulan yang sangat besar bagi Amerika Serikat sehingga bantuan Iran dalam meresponsnya akan mendorong Washington meninjau kembali kebijakannya terhadap Republik Islam.

Para pembuat kebijakan di Teheran bahkan memperkirakan bahwa situasi baru tersebut mungkin dapat mengubah kecenderungan Amerika Serikat yang selama ini secara otomatis mendukung **Arab Saudi** dan **Pakistan**, dua negara yang dipandang sebagai pendukung eksternal utama Taliban dan Al-Qaeda.

Dengan demikian, pemerintah Iran pada hakikatnya memutuskan untuk **sekali lagi mencoba strategi kerja sama taktis dengan Amerika Serikat**.

Menurut penulis, keputusan tersebut **tidak mungkin diambil tanpa persetujuan Ayatollah Ali Khamenei.**

Namun, hanya enam minggu setelah **Konferensi Bonn** pada Desember 2001—di mana kerja sama Iran sangat menentukan dalam pembentukan pemerintahan Afghanistan pertama pasca-Taliban—Presiden **George W. Bush**, dalam pidato **State of the Union** pada Januari 2002, memasukkan Iran bersama Korea Utara dan Irak di bawah Saddam Hussein ke dalam kelompok yang disebutnya sebagai "**poros kejahatan" (Axis of Evil).**

Retorika Bush memaksa Teheran mempertimbangkan kemungkinan bahwa bahkan setelah peristiwa sebesar 11

September, Washington tetap tidak bersedia menjadikan kerja sama di Afghanistan sebagai dasar bagi perubahan hubungan Iran–Amerika Serikat.

Meskipun demikian, Iran tetap melanjutkan kerja sama dengan Amerika Serikat.

Menjelang Konferensi Bonn, **Hillary Mann Leverett** dipindahkan ke Gedung Putih untuk menjabat sebagai Direktur Urusan Iran dan Afghanistan pada **Dewan Keamanan Nasional Amerika Serikat (National Security Council/NSC).**

Dalam jabatan tersebut, ia mengikuti berbagai pertemuan rutin antara wakil Amerika Serikat dan Iran yang berlangsung sejak kekalahan Taliban pada akhir tahun 2001 hingga menjelang jatuhnya Saddam Hussein pada musim semi 2003. Pertemuan-pertemuan itu bertujuan mengoordinasikan kebijakan mengenai Afghanistan dan berbagai isu terkait lainnya.

Para wakil Iran mengatakan kepada Hillary dan rekan-rekannya bahwa pembahasan tersebut terus dipantau langsung oleh para pemimpin tertinggi di Teheran serta bahwa masih terdapat keinginan yang cukup besar untuk membuka hubungan yang lebih luas dengan Amerika Serikat, bahkan setelah pidato "**Axis of Evil".**

Sepanjang proses tersebut, para pejabat Iran berupaya keras mempertahankan kerja sama dengan Washington.

Selain bekerja sama dalam bidang politik dan keamanan di Afghanistan, pemerintah Iran juga berhasil **menangkap ratusan anggota Al-Qaeda dan Taliban** yang melarikan diri ke wilayah Iran.

Iran mendokumentasikan identitas lebih dari **dua ratus orang** kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Sebagian besar kemudian dipulangkan ke negara asal mereka.

Bagi mereka yang berasal dari negara yang tidak memiliki hubungan diplomatik dengan Iran atau yang menolak menerima kembali warganya, Teheran menyatakan kesediaannya untuk mengadili mereka di Iran atau membahas alternatif penyelesaiannya melalui mekanisme Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Namun, sepanjang tahun 2002, ketika pemerintahan Bush mulai mengalihkan perhatian pada rencana invasi ke Irak, Teheran menyadari bahwa peluang menjadikan kerja sama di Afghanistan sebagai pintu masuk menuju hubungan yang lebih luas dengan Amerika Serikat semakin mengecil.

Iran juga melihat bahwa invasi terhadap Irak akan membuka **front baru** yang memungkinkan Amerika Serikat meningkatkan tekanan terhadap Republik Islam.

Karena itu, para pejabat Iran mulai mengajukan gagasan agar Amerika Serikat dan Iran juga bekerja sama dalam persoalan Irak.

Usulan tersebut disampaikan secara langsung kepada Hillary Mann Leverett beserta rekan-rekannya, maupun secara terbuka melalui artikel opini yang dimuat di **The New York Times** pada 10 Mei 2003 oleh Duta Besar Iran untuk Perserikatan Bangsa-Bangsa yang berpendidikan di Amerika Serikat, **Mohammad Javad Zarif**.

Untuk menghambat kemungkinan berkembangnya kerja sama tersebut, kelompok garis keras dalam

pemerintahan Bush mensyaratkan bahwa koordinasi mengenai Irak hanya dapat dilakukan apabila Iran menemukan, menangkap, dan menyerahkan sejumlah tokoh tertentu Al-Qaeda—di luar ratusan orang yang telah lebih dahulu ditahan Iran—yang menurut Washington melarikan diri dari Afghanistan ke wilayah **Sistan–Baluchestan**, sebuah provinsi Iran yang berbatasan dengan Pakistan dan dikenal sulit dikendalikan.

Pemerintah Iran berhasil menangkap sebagian dari orang-orang yang dimaksud.

Sedangkan terhadap nama-nama lain yang diberikan oleh Amerika Serikat, Teheran menjelaskan bahwa mereka **telah meninggal dunia** atau **tidak berada di wilayah Iran.**

Namun, menjelang invasi ke Irak, Republik Islam enggan menyerahkan tahanan Al-Qaeda tambahan tanpa adanya jaminan bahwa Washington tidak akan menggunakan **Mujahedin-e Khalq (MEK)** yang bermarkas di Irak untuk menyerang Iran.

Meskipun Hillary Mann Leverett dan rekan-rekannya meyakinkan pihak Iran bahwa pasukan Amerika akan memperlakukan MEK sebagai bagian dari kekuatan militer Saddam Hussein, para pejabat Iran menunjuk pada berbagai pernyataan publik pejabat senior Pentagon yang justru menunjukkan minat untuk memanfaatkan MEK sebagai ujung tombak perubahan rezim di Iran.

Pada awal Mei 2003, setelah Baghdad jatuh, Teheran menawarkan **pertukaran tahanan**, yaitu menyerahkan tokoh-tokoh Al-Qaeda yang berada di Iran sebagai imbalan atas sejumlah kecil komandan MEK yang berada di Irak.

Iran juga mengusulkan agar perlakuan terhadap anggota MEK tersebut diawasi oleh **Komite Internasional Palang Merah (ICRC)** serta disertai komitmen untuk tidak menjatuhkan hukuman mati kepada siapa pun yang diadili.

Namun, meskipun pemerintah Amerika Serikat telah menetapkan **MEK sebagai organisasi teroris asing sejak tahun 1997**, dan meskipun Presiden Bush sendiri pada awalnya berpendapat bahwa pertukaran tersebut layak dipertimbangkan karena, menurutnya, "**tidak ada yang namanya teroris yang baik dan teroris yang buruk,**" pemerintahannya akhirnya **menolak mempertimbangkan usulan tersebut.**

Pada **12 Mei 2003**, hanya dua hari setelah artikel Mohammad Javad Zarif diterbitkan, Al-Qaeda melancarkan serangkaian pengeboman terkoordinasi di **Riyadh, Arab Saudi**, dan **Casablanca, Maroko.**

Walaupun serangan tersebut dilakukan oleh sel-sel lokal Al-Qaeda, pemerintahan Bush menggunakan peristiwa itu sebagai alasan untuk **mengakhiri dialog Amerika Serikat–Iran mengenai Afghanistan dan Al-Qaeda**.

Sebagai dasar, Departemen Pertahanan Amerika mengklaim memiliki hasil penyadapan komunikasi yang menunjukkan bahwa seorang tokoh Al-Qaeda di Iran mungkin terlibat dalam serangan tersebut.

Namun, tuduhan itu **tidak pernah berhasil dibuktikan** dan bahkan diperdebatkan oleh sebagian besar komunitas intelijen Amerika Serikat.

Pada akhirnya, pemerintahan Bush hanya mampu menyatakan kepada **The Washington Post** bahwa "**terdapat**

kecurigaan, tetapi tidak ada bukti" bahwa tokoh-tokoh Al-Qaeda di Iran "**mungkin terlibat dari jarak jauh dalam perencanaan**" serangan tersebut.

Bagi kelompok garis keras di sekitar Menteri Pertahanan **Donald Rumsfeld** dan sejumlah pejabat lain yang sejak awal menolak setiap bentuk keterlibatan dengan Republik Islam, tuduhan tersebut telah mencapai tujuannya.

Taruhan Iran—bahwa membantu Amerika Serikat menghadapi tragedi 11 September akan mendorong Washington mengubah kebijakannya terhadap Iran—akhirnya **gagal**.

Menurut penulis, pemerintahan Bush, termasuk kalangan yang menyebut dirinya "**realis**", tidak memiliki visi strategis yang cukup untuk menandingi penolakan keras kaum neokonservatif terhadap setiap kemungkinan **rekonsiliasi (rapprochement)** dengan Iran.

Setelah Washington mengakhiri dialog tersebut, Departemen Pertahanan Amerika Serikat kemudian memberikan status "**protected persons**" kepada anggota-anggota **MEK** yang berada di Irak.

Status hukum tersebut secara efektif **melarang pemerintah sementara Irak yang dibentuk Amerika Serikat untuk mengekstradisi anggota MEK ke Iran**, meskipun pemerintah Irak sendiri menyatakan keinginannya untuk melakukan hal tersebut.

PERGESERAN MENUJU KETERLIBATAN KOMPREHENSIF

Kegagalan upaya Khatami untuk mengarahkan kembali hubungan Amerika Serikat–Iran melalui kerja sama dengan Amerika Serikat dalam menghadapi Taliban dan Al-Qaeda pada akhirnya membuat para pembuat kebijakan Iran meninggalkan pendekatan kerja sama yang terbatas dan bersifat spesifik pada isu tertentu. Iran berulang kali menanggapi permintaan Amerika Serikat untuk membantu dalam isu-isu tertentu dengan melakukan sebagian besar—meskipun tidak seluruh—hal yang diminta. Namun, setiap kali itu pula Amerika Serikat menarik diri, dengan alasan-alasan yang sama sekali tidak berkaitan dengan isu yang sedang dikerjasamakan oleh kedua negara.

Dari perspektif Iran, yang paling bermakna adalah kenyataan bahwa pihak Amerika menolak menjadikan kerja sama taktis sebagai dasar bagi pembukaan hubungan yang lebih luas, dan berulang kali menghentikan proses keterlibatan (engagement)—biasanya karena kekhawatiran terhadap reaksi politik domestik atau setelah terjadinya serangan teroris maupun pengiriman senjata yang oleh sebagian pihak diklaim berkaitan dengan Iran. Seiring berjalannya waktu, kegagalan pendekatan-pendekatan tersebut dalam menghasilkan perubahan hubungan yang mendasar dan berkelanjutan meyakinkan para pengambil keputusan Iran bahwa kebijakan détente secara bertahap (*incremental détente*) sama sekali tidak dapat dijalankan. Washington menikmati seluruh bentuk kerja sama yang diberikan Teheran tanpa memberikan imbalan apa pun, dan

bahkan terkadang berbalik menekan Iran dengan cara-cara yang semakin mendekatkan kedua negara kepada konflik.

Berdasarkan pengalaman-pengalaman tersebut, sebagian besar elite politik dan pembuat kebijakan Iran sampai pada kesimpulan bahwa satu-satunya cara untuk mencapai kemajuan yang nyata adalah melalui penataan ulang hubungan secara menyeluruh (*comprehensive realignment*), yang mengharuskan Washington sejak awal menunjukkan bahwa Amerika Serikat siap menerima keberadaan Republik Islam. Iran tetap menghadiri perundingan mengenai Irak dan isu nuklir—dua persoalan yang bahkan oleh pemerintahan Bush diakui membutuhkan bantuan Iran. Namun, sejak masa jabatan kedua Khatami, **keterlibatan komprehensif (comprehensive engagement)** menjadi tujuan utama diplomasi Iran terhadap Amerika Serikat. Baik Khatami maupun penerusnya, Mahmoud Ahmadinejad, sama-sama mengajukan usulan perundingan yang bersifat komprehensif. Di bawah kepemimpinan kedua presiden tersebut, Teheran berupaya menjadikan pembahasan internasional mengenai aktivitas nuklirnya sebagai pintu masuk menuju pembukaan hubungan yang lebih luas dengan Washington. Khamenei mengizinkan Khatami dan Ahmadinejad menjalankan kebijakan-kebijakan tersebut, meskipun ia semakin skeptis terhadap niat Amerika Serikat.

Upaya Republik Islam untuk mewujudkan keterlibatan komprehensif dimulai pada musim semi tahun 2003, ketika Kementerian Luar Negeri Iran mengirimkan kepada Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, melalui

Kementerian Luar Negeri Swiss, sebuah "**Roadmap**" (Peta Jalan) untuk perundingan yang bertujuan menyelesaikan perbedaan-perbedaan utama antara Teheran dan Washington. (Amerika Serikat tidak memiliki perwakilan diplomatik di Iran, sehingga Swiss bertindak sebagai **protecting power**, yaitu negara pelindung yang mewakili kepentingan Amerika Serikat di Iran.)

Roadmap tersebut mengidentifikasi serangkaian "**tujuan Amerika Serikat" (US aims)**, yaitu isu-isu yang penting bagi Amerika Serikat dan bersedia didiskusikan oleh Iran. Isu-isu tersebut meliputi senjata pemusnah massal (termasuk "transparansi penuh untuk menjamin bahwa tidak ada upaya Iran mengembangkan atau memiliki senjata pemusnah massal"), terorisme (termasuk "tindakan tegas terhadap setiap teroris—terutama Al-Qaeda—di wilayah Iran"), Irak (termasuk "koordinasi pengaruh Iran untuk secara aktif mendukung stabilisasi politik serta pembentukan lembaga-lembaga demokratis dan pemerintahan demokratis yang mewakili seluruh kelompok etnis dan agama"), serta proses perdamaian (termasuk "penerimaan pendekatan dua negara (*two-state solution*)" dan "langkah terhadap Hizbullah agar menjadi organisasi yang secara eksklusif bergerak di bidang politik dan sosial di Lebanon").

Roadmap tersebut juga mengidentifikasi serangkaian "**tujuan Iran" (Iranian aims)**, yaitu komitmen Amerika Serikat untuk tidak lagi "mendukung perubahan sistem politik" di Iran, "penghapusan seluruh sanksi" beserta "akses terhadap teknologi nuklir damai, bioteknologi, dan teknologi kimia", "pengakuan terhadap kepentingan keamanan Iran

yang sah di kawasan", tindakan Amerika Serikat terhadap **MEK** dan organisasi-organisasi afiliasinya, serta "penghormatan terhadap kepentingan nasional Iran di Irak dan hubungan keagamaan dengan Najaf dan Karbala". Pada bagian akhir, Roadmap tersebut juga menguraikan langkah-langkah menuju dimulainya proses perundingan.

Berlawanan dengan anggapan sejumlah pengamat Barat, Roadmap tersebut tidak diajukan semata-mata, bahkan bukan terutama, karena kekhawatiran bahwa Iran akan menjadi sasaran berikutnya dalam perang Amerika Serikat melawan terorisme. Sebaliknya, Roadmap itu diajukan karena frustrasi atas kegagalan pendekatan keterlibatan secara bertahap (*incremental engagement*). Pembicaraan mengenai Afghanistan telah menemui jalan buntu; pemerintahan Bush menolak melakukan koordinasi kebijakan mengenai Irak; dan pada saat yang sama meningkatkan tekanan terhadap negara-negara lain agar membawa persoalan aktivitas nuklir Iran ke Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Dalam keadaan yang penuh tantangan tersebut, pemerintah Iran melakukan upaya yang sungguh-sungguh untuk menyusun sebuah agenda komprehensif menuju **rapprochement** (normalisasi hubungan) dengan Amerika Serikat—sebuah agenda yang disiapkan oleh Kementerian Luar Negeri dan telah ditelaah serta disetujui baik oleh Khatami maupun Khamenei.

Pemerintahan Bush menolak memberikan tanggapan terhadap dokumen tersebut—yang secara teknis disebut sebagai **non-paper**, yakni dokumen diplomatik informal

yang tidak ditandatangani maupun dikirim melalui surat resmi pemerintah—dan bahkan mengajukan protes kepada Kementerian Luar Negeri Swiss dengan alasan bahwa Duta Besar Swiss di Teheran telah melampaui kewenangannya dengan meneruskan Roadmap tersebut kepada Washington.

Menteri Luar Negeri Colin Powell dan Wakil Menteri Luar Negeri Richard Armitage kemudian mengklaim bahwa tidak jelas apakah Roadmap tersebut benar-benar asli, sebagian karena dokumen itu tidak ditandatangani ataupun secara resmi dikaitkan dengan pejabat atau lembaga pemerintah Iran mana pun. Namun, justru itulah ciri utama dari **non-paper**, yaitu format yang lazim digunakan dalam sebagian besar komunikasi antarpemerintah antara Amerika Serikat dan Republik Islam Iran. Fakta bahwa Roadmap tersebut, meskipun dijamin keasliannya secara tertulis dan disampaikan oleh para diplomat Swiss, tidak dapat diidentifikasi secara fisik sebagai berasal dari pemerintah Iran, bukanlah alasan yang cukup untuk mengabaikannya. Satu-satunya cara untuk menguji keseriusan dokumen tersebut adalah melalui diplomasi, tetapi justru itulah yang ditolak oleh pemerintahan Bush.

TEHERAN MENGAMBIL SIKAP LEBIH TEGAS

Dalam konteks inilah, kemenangan Ahmadinejad dalam pemilihan presiden Republik Islam Iran tahun 2005 berkaitan dengan penyesuaian kembali pendekatan Teheran terhadap Amerika Serikat, suatu perubahan yang terutama dibentuk oleh dua faktor. Pertama, naiknya Ahmadinejad menandai kebangkitan kembali kelompok dan tokoh

konservatif—atau *principlist* sebagaimana mereka kemudian dikenal di Republik Islam—dalam politik Iran. Pada saat Ahmadinejad mulai menjabat, sebagian besar kalangan *principlist* Iran—tidak hanya presiden yang baru, tetapi juga para pesaing konservatif utamanya serta Khamenei—menilai bahwa posisi tawar Republik Islam semakin menguat sebagai akibat dari meningkatnya pengaruh Iran di Timur Tengah pasca-11 September dan pasca-tumbangnya Saddam Hussein. Menurut pandangan mereka, Amerika Serikat pada akhirnya akan dipaksa oleh realitas strategis untuk mengakui bahwa mereka harus berdamai dengan Republik Islam apabila ingin menghindari kegagalan strategis di kawasan.

Kedua, ketika Ahmadinejad mulai menjabat, kepemimpinan Iran telah menyadari bahwa isu nuklir memiliki potensi yang unik untuk menarik Amerika Serikat ke meja perundingan dengan tujuan mencapai suatu pemahaman strategis yang sesungguhnya. Oleh karena itu, selain memutuskan untuk melanjutkan program pengayaan uranium, Teheran mulai mengambil sikap yang jauh lebih tegas dalam perundingan nuklir. Iran menolak kembali menghentikan pengayaan uranium, baik sebagai prasyarat dimulainya perundingan maupun sebagai bagian dari hasil akhir suatu kesepakatan. Iran juga menegaskan bahwa agar penyelesaian diplomatik dapat tercapai, Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya harus mengakui hak-hak nuklir Republik Islam, termasuk hak untuk melakukan pengayaan uranium. Menurut perhitungan Teheran, penerimaan terhadap program nuklir Iran akan membuka jalan bagi

penerimaan terhadap sistem politiknya, kedudukannya di kawasan, serta perannya dalam urusan internasional.

Pendekatan baru ini mulai terlihat sejak awal masa pemerintahan Ahmadinejad melalui tanggapan Teheran terhadap usulan Rusia agar Iran menjalankan program nuklirnya dalam kerja sama dengan Moskow, tetapi seluruh proses pengayaan uranium dilakukan hanya di Rusia dan hanya oleh ilmuwan Rusia. Teheran menjawab bahwa Iran bersedia menjalankan program nuklirnya dalam kerangka multinasional, tetapi tetap menegaskan bahwa seluruh rangkaian kegiatan dalam siklus bahan bakar nuklir—termasuk pengayaan uranium—harus dilaksanakan di wilayah Iran.

Pertukaran pandangan tersebut menjadi gambaran awal mengenai pendekatan Iran terhadap diplomasi nuklir selama masa kepresidenan Ahmadinejad. Republik Islam tidak lagi tertarik memperdebatkan apakah dan sejauh mana Iran boleh mengembangkan kemampuan nuklirnya. Dari sudut pandang Teheran, pokok pembahasan selanjutnya adalah sejauh mana Amerika Serikat dan para aktor internasional lainnya dapat ikut berpartisipasi dalam serta memantau kegiatan nuklir Iran.

Para pembuat kebijakan Iran membayangkan suatu kesepakatan nuklir yang sangat berbeda dengan konsep yang diinginkan Washington dan mitra-mitra Eropanya. Mereka mengharapkan dunia menerima kenyataan bahwa Iran akan menguasai seluruh kemampuan nuklir sipil sebagai imbalan atas pemberian akses yang bermakna—bahkan dalam beberapa hal belum pernah terjadi

sebelumnya—terhadap infrastruktur nuklir Iran. Sejak tahun 2006, Teheran telah menyatakan kesediaannya, dengan syarat-syarat yang tepat, untuk meratifikasi dan melaksanakan Protokol Tambahan (*Additional Protocol*) serta merundingkan langkah-langkah tambahan guna meningkatkan keyakinan bahwa risiko proliferasi yang berkaitan dengan kegiatan siklus bahan bakarnya dapat dikendalikan.

Namun demikian, syarat-syarat tersebut mencakup pengakuan atas hak Iran untuk melakukan pengayaan uranium, serta—yang bahkan lebih mendasar—penerimaan terhadap Republik Islam sebagai pemerintahan yang sah di Iran, sesuatu yang hingga kini tetap enggan diberikan oleh Washington. Sikap yang lebih keras ini mendapat dukungan penuh dari Khamenei.

Akibatnya, diplomasi Iran terhadap Amerika Serikat selama masa kepresidenan Ahmadinejad berfokus pada pembentukan suatu "**kerangka kerja komprehensif**" (*comprehensive framework*) sebagai dasar penyelenggaraan dialog bilateral. Kerangka tersebut diarahkan untuk menata ulang hubungan kedua negara secara mendasar melalui pembahasan kepentingan keamanan inti Republik Islam, pengakuan atas peran regional Iran, serta normalisasi status internasionalnya.

Berbagai tokoh *principlist*, termasuk Ahmadinejad maupun sejumlah pesaing politik konservatif utamanya, berpendapat bahwa tanpa adanya kerangka seperti itu para pemimpin Iran tidak akan memiliki keyakinan mengenai tujuan akhir dari proses keterlibatan (*engagement*).

Sebagaimana dinyatakan Menteri Luar Negeri saat itu, Manouchehr Mottaki, pada tahun 2008, "**Sebelum saya memasuki sebuah ruangan, saya perlu mengetahui apa yang ada di dalamnya.**" Mohsen Rezaei—mantan komandan pendiri Garda Revolusi yang kemudian menjabat Sekretaris Jenderal Dewan Kemaslahatan (*Expediency Council*) dan menjadi salah satu tokoh penting dalam politik Republik Islam—mengungkapkan gagasan yang sama. Menurutnya, Iran memang akan memperoleh manfaat apabila hubungan dengan Amerika Serikat dapat ditata kembali, tetapi Iran tidak dapat "**menata ulang hubungan menuju sesuatu yang tidak jelas.**" Iran harus mengetahui terlebih dahulu bahwa Washington sungguh-sungguh menginginkan hubungan yang lebih positif.

Untuk memajukan agenda tersebut, Ahmadinejad secara pribadi menulis dua surat kepada Presiden George W. Bush dan kemudian kepada Presiden Barack Obama. Kepada kami, Ahmadinejad mengatakan bahwa tindakan itu "**bukanlah sesuatu yang mudah untuk dilakukan**" dari pihak Iran. Namun, tidak satu pun dari kedua presiden Amerika tersebut memberikan tanggapan. Bahkan, para pejabat senior di pemerintahan Bush maupun Obama justru mengejek panjangnya surat-surat tersebut serta penggunaan bahasa yang puitis sebagai bukti dari apa yang mereka sebut sebagai "**irasionalitas**" Ahmadinejad.

Yang lebih penting, selama masa kepresidenan Ahmadinejad Republik Islam mengajukan beberapa usulan untuk menyelenggarakan dialog komprehensif dengan

Washington. Akan tetapi, baik pemerintahan Bush maupun pemerintahan Obama menolak usulan-usulan tersebut.

Setelah kegagalan inisiatif Uni Eropa (EU3) dan Rusia, pada awal tahun 2006 pemerintahan Bush—yang ketika itu memasuki masa jabatan kedua—mendorong Dewan Gubernur IAEA untuk "**melaporkan**" aktivitas nuklir Iran kepada Dewan Keamanan PBB. (Tiongkok dan Rusia menolak penggunaan istilah "**merujuk**" (*refer*) perkara tersebut karena istilah tersebut mengisyaratkan adanya pelanggaran serius terhadap Traktat Non-Proliferasi Nuklir atau NPT.)

Namun demikian, Menteri Luar Negeri Condoleezza Rice berhasil meyakinkan Presiden Bush bahwa agar Washington memperoleh dukungan internasional yang diperlukan untuk menjatuhkan sanksi terhadap Iran, Amerika Serikat harus terlibat secara aktif dalam diplomasi nuklir. Oleh sebab itu, pada musim semi tahun 2006, EU3 digantikan oleh kelompok **P5+1**, yang terdiri atas lima anggota tetap Dewan Keamanan PBB (Britania Raya, Tiongkok, Prancis, Rusia, dan Amerika Serikat) ditambah Jerman, dengan Javier Solana—Kepala Kebijakan Luar Negeri Uni Eropa—tetap berpartisipasi dalam proses tersebut.

Meskipun format P5+1 akhirnya membawa Amerika Serikat masuk ke dalam jalur diplomasi nuklir yang telah ada, pemerintahan Bush tetap bersikeras bahwa Iran harus menghentikan pengayaan uranium sebagai syarat bagi keikutsertaan Amerika Serikat dalam perundingan, sesuatu yang tidak lagi bersedia dilakukan oleh Teheran.

Pemerintahan Bush juga menegaskan bahwa hasil perundingan yang dapat diterima harus mengakhiri seluruh kegiatan siklus bahan bakar nuklir Iran, suatu tuntutan yang sama sekali tidak dapat diterima oleh Republik Islam. Selain itu, tim Bush menolak gagasan untuk menjadikan pembicaraan mengenai nuklir sebagai bagian dari proses yang lebih luas menuju normalisasi hubungan Amerika Serikat dan Iran, padahal bagi Teheran hal tersebut merupakan syarat mutlak (*sine qua non*) bagi diplomasi yang sungguh-sungguh.

Karena itu, demi memperoleh persetujuan resmi Amerika Serikat terhadap usulan P5+1 kepada Iran, negara-negara EU3 menerima pelemahan yang cukup signifikan terhadap paket insentif mereka yang sebelumnya memang telah dianggap tidak memadai oleh Iran. Dalam hal ini, menarik untuk membandingkan paket insentif EU3 pada Agustus 2005 dengan paket baru P5+1 yang diluncurkan pada Juni 2006. Usulan mengenai kerja sama ekonomi dan teknologi dalam kedua dokumen tersebut pada dasarnya serupa, bahkan dalam beberapa bagian hampir identik. Akan tetapi, terdapat perbedaan yang sangat besar dalam aspek keamanan.

Paket EU3 tahun 2005 memberikan jaminan kepada Republik Islam bahwa negara-negara Barat penandatangannya tidak akan menyerang ataupun berupaya menggulingkan pemerintahan Iran, bahkan bersedia membantu mempertahankan Iran apabila negara tersebut diserang. Paket itu juga memuat komitmen untuk bekerja sama dalam membangun langkah-langkah peningkatan

kepercayaan (*confidence-building measures*), pengaturan keamanan regional, serta kawasan Timur Tengah yang bebas dari senjata pemusnah massal.

Namun karena pemerintahan Bush menolak memberikan jaminan keamanan negatif (*negative security guarantees*), apalagi jaminan keamanan positif (*positive security assurances*), kepada Republik Islam, maka paket P5+1 tahun 2006 yang didukung Amerika Serikat hampir tidak memuat pembahasan mengenai isu keamanan. Atas desakan Washington, seluruh rujukan yang lebih substansial mengenai keamanan dalam paket sebelumnya telah dihapus.

Iran mengemukakan keberatannya terhadap paket baru tersebut sekaligus menyampaikan keinginannya untuk membangun kerangka perundingan yang lebih luas melalui tanggapan resminya terhadap usulan P5+1 pada Agustus 2006. Iran menolak menghentikan kegiatan siklus bahan bakarnya sebagai prasyarat perundingan, meskipun tuntutan penghentian pengayaan uranium telah dimasukkan ke dalam resolusi Dewan Keamanan PBB yang disahkan pada bulan sebelumnya.

Selain itu, Teheran meminta penjelasan yang lebih rinci mengenai bagian paket yang hanya sedikit membahas persoalan keamanan. Tuntutan tersebut pada hakikatnya mengharuskan adanya pembahasan terhadap berbagai isu non-nuklir, seperti peran regional Iran, hubungan Iran dengan kelompok-kelompok yang oleh Washington dikategorikan sebagai organisasi teroris, kebijakan Iran terhadap konflik-konflik utama di kawasan seperti

Afghanistan dan Irak, serta tujuan akhir Amerika Serikat terhadap Republik Islam.

Iran juga meminta pengakuan secara tegas atas apa yang oleh NPT disebut sebagai "**hak yang tidak dapat dicabut**" (*inalienable right*) untuk memanfaatkan teknologi nuklir bagi tujuan damai, termasuk hak melakukan pengayaan uranium. Di luar tuntutan tersebut, Iran menghendaki penjelasan yang lebih rinci mengenai tawaran kerja sama ekonomi dan teknologi dari P5+1, termasuk jadwal pelaksanaannya, rincian setiap bentuk kerja sama, serta kesediaan Amerika Serikat untuk mencabut sanksi multilateral maupun sanksi sepihak.

Setelah paket P5+1 diumumkan, Amerika Serikat kembali mencoba memanfaatkan dinamika politik domestik Iran. Melalui Javier Solana—wakil P5+1 yang berhubungan langsung dengan kepala perunding Iran, Ali Larijani—Washington berupaya mengesampingkan Ahmadinejad dan menarik Iran ke meja perundingan sesuai dengan syarat-syarat Amerika. Akan tetapi, di Teheran telah terbentuk konsensus yang kuat mengenai syarat-syarat yang diperlukan bagi keberhasilan perundingan, sehingga upaya Barat untuk menghindari syarat-syarat tersebut tidak membuahkan hasil.

Atas dorongan Amerika Serikat, Dewan Keamanan PBB mulai memberlakukan sanksi internasional terhadap Iran pada akhir tahun 2006, memperluasnya pada tahun 2007, dan menegaskannya kembali pada tahun 2008. Namun Teheran tetap mempertahankan sikap kerasnya. Iran tidak bersedia menghentikan pengayaan uranium sebagai syarat

dimulainya perundingan. Sebaliknya, Iran justru meningkatkan anggaran bagi program nuklirnya.

Pada saat yang sama, Iran kembali mendorong pembentukan "**kerangka kerja komprehensif**" untuk perundingan, terutama melalui surat Menteri Luar Negeri Manouchehr Mottaki kepada Sekretaris Jenderal PBB Ban Ki-moon pada Mei 2008. Upaya ini pun tidak berhasil mengubah sikap Washington.

Di bawah tekanan para mitranya dalam P5+1, pemerintahan Bush akhirnya pada Juni 2008 menyetujui revisi terhadap paket insentif sebelumnya. Pemerintah Amerika Serikat juga mengizinkan seorang diplomat seniornya, William Burns—yang menggantikan Nick Burns sebagai Wakil Menteri Luar Negeri Urusan Politik—menghadiri pertemuan ketika paket yang telah direvisi tersebut disampaikan kepada Iran. Namun Burns dilarang menyampaikan pernyataan apa pun.

Paket yang telah direvisi memang memuat pembahasan yang lebih banyak mengenai isu politik dan keamanan. Akan tetapi, mengenai persoalan paling mendasar bagi Republik Islam, yaitu jaminan terhadap keamanan Iran sendiri, dokumen tersebut hanya menegaskan kembali kewajiban negara-negara berdasarkan Piagam PBB untuk menahan diri dari ancaman atau penggunaan kekuatan terhadap integritas wilayah maupun kemerdekaan politik negara lain.

Bagi Teheran, ketentuan tersebut sama sekali tidak memadai. Tidak pernah ada resolusi Dewan Keamanan PBB yang memberikan kewenangan untuk menginvasi Irak,

tetapi Amerika Serikat dan Britania Raya tetap melakukannya. Oleh sebab itu, selama Washington dan London tidak bersedia mengakui bahwa invasi tersebut telah melanggar kewajiban mereka berdasarkan Piagam PBB, paket insentif yang telah direvisi itu tidak memberikan jaminan yang bermakna mengenai sikap mereka di masa mendatang terhadap ancaman ataupun penggunaan kekuatan terhadap integritas wilayah dan kemerdekaan politik Republik Islam.

Menjelang berakhirnya masa kepresidenan George W. Bush, pengalaman dialog nuklir dengan Amerika Serikat semakin menegaskan keyakinan para pemimpin Iran bahwa sebelum memasuki diplomasi yang sungguh-sungguh, terlebih dahulu harus dipastikan secara jelas apa tujuan akhir Washington terhadap Republik Islam. Pandangan inilah yang kemudian sangat memengaruhi respons Teheran terhadap pemerintahan Barack Obama.

PERUBAHAN YANG BAHKAN TEHERAN INGIN PERCAYA

Reaksi Iran terhadap terpilihnya Obama sebagai presiden pada awalnya diwarnai oleh optimisme yang disertai kewaspadaan. Warga Iran sama tertariknya dengan masyarakat dunia terhadap latar belakang dan perjalanan hidup Obama, serta berspekulasi apakah ia benar-benar merupakan tipe baru politisi Amerika. Kedua buku karya Obama diterjemahkan ke dalam bahasa Persia (*Farsi*) dan beredar luas di Iran. Ketika kami mengunjungi Universitas Teheran setelah Obama memasuki Gedung Putih, kami

bertemu dengan sejumlah mahasiswa yang mengatakan bahwa buku-buku tersebut bahkan menjadi bacaan wajib dalam beberapa mata kuliah mereka. Bahkan nama Obama sendiri memiliki daya tarik tersendiri bagi masyarakat Iran. Ia memiliki nama tengah *Hussein*, yang sama dengan salah satu tokoh pendiri utama Syiah, sementara nama belakangnya menjadi permainan kata dalam bahasa Persia: *U ba ma* berarti "**ia bersama kami.**"

Masyarakat Iran juga memperhatikan upaya pendekatan retoris yang dilakukan Obama pada masa awal pemerintahannya. Dalam pidato pelantikannya, Obama berbicara mengenai keterlibatan dengan "**dunia Muslim**" berdasarkan "**kepentingan bersama**" (*mutual interest*) dan "**saling menghormati**" (*mutual respect*). Walaupun ditujukan secara umum, kata-kata tersebut pada dasarnya dirancang untuk memberikan sinyal positif kepada Teheran.

Dalam wawancara televisi pertamanya setelah menjabat—dengan jaringan Al-Arabiyya yang dimiliki Arab Saudi dan berbasis di Dubai—Obama kembali menggunakan bahasa yang pernah ia pakai selama kampanye untuk menegaskan bahwa "**kami menggunakan seluruh instrumen kekuatan Amerika Serikat, termasuk diplomasi, dalam hubungan kami dengan Iran.**"

Pada Maret 2009, Obama merilis sebuah pesan video untuk perayaan Nowruz (Tahun Baru Persia) yang ditujukan kepada "**rakyat dan para pemimpin Republik Islam Iran.**" Ini merupakan pertama kalinya seorang presiden Amerika Serikat menyebut Iran dengan nama resminya. Berbeda dengan para pendahulunya yang berusaha memainkan opini

publik Iran untuk melawan para pemimpinnya, Obama menyatakan bahwa:

"Pemerintahan saya kini berkomitmen pada diplomasi yang membahas seluruh persoalan yang ada di hadapan kita serta membangun hubungan yang konstruktif antara Amerika Serikat, Iran, dan masyarakat internasional."

Dua hari setelah video Nowruz Obama dirilis, Ayatollah Khamenei menanggapinya dalam pidato Nowruz tahunannya di Mashhad, kota paling suci di Iran sekaligus kampung halamannya. Dalam pidato tersebut, Khamenei terlebih dahulu menguraikan daftar panjang berbagai tindakan Amerika Serikat yang menurutnya telah merugikan Iran selama beberapa dekade. Setelah itu, ia beralih menanggapi pesan Obama:

"Perubahan dalam kata-kata saja tidaklah memadai.... Perubahan harus benar-benar nyata. Saya ingin mengatakan kepada para pejabat Amerika Serikat bahwa perubahan yang Anda bicarakan itu merupakan suatu kebutuhan yang nyata; Anda tidak memiliki pilihan lain, Anda harus berubah. Jika Anda tidak berubah, maka hukum-hukum Tuhan akan mengubah Anda, dunia akan mengubah Anda. Anda memang harus berubah, tetapi perubahan itu tidak boleh hanya berupa kata-kata. Perubahan itu juga tidak boleh disertai niat yang tidak tulus. Mungkin Anda mengatakan ingin mengubah kebijakan, tetapi bukan tujuan Anda; bahwa Anda hanya akan mengubah taktik. Itu bukanlah perubahan. Itu adalah tipu daya. Perubahan yang sejati memang mungkin terjadi, tetapi harus terlihat dalam tindakan.... Jika pemerintah

Amerika Serikat tetap mempertahankan perilaku, metode, arah, dan kebijakan yang sama terhadap kami seperti selama tiga puluh tahun terakhir, maka kami pun akan tetap menjadi rakyat dan bangsa yang sama seperti selama tiga puluh tahun terakhir."

Selanjutnya, Khamenei menyampaikan kalimat yang oleh para pembuat kebijakan Iran dianggap sebagai inti terpenting dari pidato tersebut. Setelah mengatakan bahwa "**kami belum memiliki pengalaman dengan presiden dan pemerintahan Amerika Serikat yang baru,**" ia berbicara langsung kepada Obama:

"**Kita akan melihat dan menilai. Anda berubah, maka kami pun akan berubah.**"

Republik Islam menyatakan kesediaannya untuk memberikan kesempatan kepada Obama. Apabila Obama membuktikan melalui langkah-langkah nyata bahwa ia sungguh-sungguh, maka Teheran akan memberikan tanggapan yang sepadan.

Pada hari ketika Khamenei menyampaikan pidato tersebut pada tahun 2009, kami sedang berada di Timur Tengah dan bertemu dengan sejumlah mantan pejabat Iran sebagai bagian dari upaya berkelanjutan kami untuk bertukar pandangan dengan berbagai kalangan warga Iran yang aktif secara politik. Salah satu narasumber kami adalah seorang diplomat yang memiliki pengalaman luas dalam perumusan kebijakan tingkat tinggi pada masa pemerintahan Rafsanjani dan Khatami. Ketika Flynt membacakan dari telepon genggam BlackBerry miliknya

pernyataan Khamenei tersebut, mata diplomat Iran itu membelalak dan ia berseru,

"**Ini sudah sangat positif!**"

Memang demikianlah maksud dari pernyataan tersebut, sebagaimana kemudian dikonfirmasi kepada kami oleh sejumlah pejabat senior Dewan Keamanan Nasional Tertinggi Iran. Menurut mereka, pidato Khamenei bukanlah—sebagaimana secara tidak berdasar diklaim oleh Karim Sadjadpour—"**sebuah tanggapan yang sinis.**" Sebaliknya, Khamenei sedang mengundang Obama untuk mengajukan agenda substantif guna menata ulang hubungan kedua negara.

Para pejabat Iran menjelaskan kepada kami bahwa rumusan Khamenei—yang menyerahkan kepada Obama untuk menentukan perubahan perilaku atau kebijakan Amerika Serikat apa yang bersedia ia lakukan—disusun sedemikian rupa agar memberikan ruang seluas-luasnya bagi presiden baru Amerika tersebut untuk menunjukkan kesungguhan niatnya.

Beberapa minggu kemudian, Teheran kembali menegaskan rumusan yang sama dalam pesan balasan kepada Obama sebagai tanggapan atas surat yang telah dikirim Obama kepada Khamenei.

Namun, dari sudut pandang Teheran, surat Obama justru mengisyaratkan bahwa kebijakan Iran dari presiden baru Amerika tersebut mungkin tidak sebaik yang sebelumnya diperkirakan. Bertentangan dengan pesan Nowruz-nya sendiri, Obama dinilai mencoba memainkan politik domestik Iran dengan memilih hanya berbicara

kepada pihak yang dianggap sebagai lawan bicara yang "**tepat**" di Teheran.

Mengikuti saran yang kurang tepat dari para pejabat politik yang diangkatnya serta pakar luar yang mereka jadikan rujukan, Gedung Putih memutuskan untuk berhubungan secara langsung dan eksklusif dengan Khamenei sambil mengabaikan Ahmadinejad. Karena itu, Obama mengirim surat kepada Khamenei tanpa memberikan balasan terhadap surat ucapan selamat yang sebelumnya dikirim Ahmadinejad kepadanya pada November 2008—sebuah langkah yang belum pernah terjadi sebelumnya.

Ahmadinejad tidak menerima tindakan tersebut dengan baik, demikian pula Khamenei, karena langkah itu dipandang menunjukkan bahwa Amerika Serikat masih belum menghormati sistem politik Republik Islam.

Lebih jauh lagi, meskipun Karim Sadjadpour, Trita Parsi, dan sejumlah pengamat lain memuji apa yang mereka sebut sebagai "**pendekatan-pendekatan Obama kepada Teheran yang belum pernah terjadi sebelumnya namun tidak mendapat balasan,**" penulis buku ini berpendapat bahwa pada kenyataannya pemerintahan Obama **tidak pernah benar-benar mengajukan pendekatan semacam itu**.

Sejak saat itu, Iran tidak melihat adanya perubahan dalam kebijakan Amerika Serikat seperti yang diharapkannya; kami akan mengulas kekecewaan tersebut secara lebih mendalam pada Bagian 3. Terlepas dari kenyataan bahwa para pembela pendekatan status quo yang telah gagal, seperti Ken Pollack dan Ray Takeyh, terus bersikeras bahwa Obama memiliki "tekad yang kuat untuk

lebih mengedepankan insentif" (*carrots*) dalam kebijakan Iran-nya, pemerintahannya tidak pernah menawarkan insentif apa pun yang benar-benar dapat menarik minat Teheran. Bahkan ketika Obama sedang melakukan pendekatan yang disebut sebagai "belum pernah terjadi sebelumnya", pemerintahannya pada saat yang sama tetap menjalankan jalur koersif dari pendekatan *dual-track*—khususnya melalui sanksi ekonomi—setidaknya dengan kesungguhan yang sama seperti pemerintahan George W. Bush. Dalam prosesnya, hal tersebut justru melemahkan kredibilitas dari upaya pendekatan yang dilakukannya sendiri. Mengenai hal ini, Khamenei sendiri mengatakan:



Seorang pria berjalan melewati sebuah mural yang dilukis di dinding bekas Kedutaan Besar Amerika Serikat di Teheran—sebuah pengingat bahwa, meskipun pemulihan hubungan dengan Amerika Serikat mungkin merupakan sesuatu yang diinginkan, Republik Islam Iran tidak akan tunduk pada tuntutan Washington di bawah tekanan maupun ancaman. Getty / Majid Saeedi

"Negosiasi yang dilakukan di bawah ancaman dan tekanan pada hakikatnya bukanlah negosiasi. Tidak dapat diterima apabila salah satu pihak dalam perundingan mengancam dan menekan pihak lainnya layaknya kaum imperialis, menjatuhkan sanksi, serta menunjukkan kepalan tangan besi, sementara pada saat yang sama mengatakan bahwa kedua belah pihak harus duduk di meja perundingan dan bernegosiasi. Hal seperti itu tidak dapat disebut sebagai negosiasi. Kami tidak akan terlibat dalam perundingan semacam itu dengan siapa pun."

Terlepas dari berbagai pembicaraan mengenai perubahan, Amerika Serikat masih belum menunjukkan bahwa mereka siap melakukan normalisasi hubungan dengan Republik Islam berdasarkan akomodasi timbal balik atas kepentingan-kepentingan inti kedua belah pihak. Berbeda dengan pemerintahan Bush, pemerintahan Obama mengizinkan para pejabat Amerika Serikat bernegosiasi dengan mitra mereka dari Iran melalui forum P5+1. Namun, yang diupayakan hanyalah sebuah kesepakatan yang sempit dan tidak seimbang, di mana Iran harus menghentikan pengayaan uranium pada tingkat 20 persen, menyerahkan sebagian besar (jika bukan seluruh) persediaan uranium dengan pengayaan rendah (LEU) yang dimilikinya, serta menutup fasilitas barunya yang berada di bawah pengawasan IAEA di dekat Qom—tanpa adanya pengakuan dari negara-negara Barat atas hak Iran untuk tetap melakukan pengayaan uranium bahkan pada tingkat 3–4 persen. Menggemakan narasi yang dibangun oleh pemerintahan Obama, Pollack dan Takeyh menyatakan

bahwa Obama telah menawarkan kepada "para pemimpin teokratis" Iran "sebuah jalan keluar yang penuh penghormatan dari kesulitan yang mereka hadapi."

Namun, "jalan keluar yang penuh penghormatan" tersebut pada hakikatnya bermuara pada penyerahan hak-hak kedaulatan yang menurut Iran merupakan haknya, serta penerimaan terhadap berlanjutnya hegemoni Amerika Serikat di Timur Tengah. Pada Agustus 2010, Ayatollah Khamenei secara ringkas menanggapi persoalan ini:

"Pandangan Amerika Serikat terhadap Republik Islam didasarkan pada penolakan terhadap keberadaannya.... Tentu saja mereka menyangkal hal ini dan mengatakan bahwa mereka hanya berupaya mengubah perilaku Republik Islam. Perubahan perilaku yang mereka maksud—dan yang tidak selalu mereka tekankan secara terbuka—pada hakikatnya sama dengan penolakan terhadap identitas Republik Islam."

BAGIAN DUA
REPUBLIK ISLAM SEBAGAI NEGARA YANG SAH

PROLOG

Selama lebih dari tiga puluh tahun, para analis dan pembuat kebijakan Amerika secara konsisten salah membaca dan salah menafsirkan politik Iran, sehingga secara konsisten pula menyesatkan publik Amerika. Pemerintah Amerika Serikat menganggap Revolusi Iran 1978–1979 sebagai suatu kejutan besar—namun satu-satunya alasan mengapa peristiwa itu dianggap mengejutkan adalah karena Washington secara resmi menolak mengakui semakin besarnya tuntutan rakyat Iran akan suatu tatanan politik yang independen dan bebas dari dominasi Amerika.

Terlepas dari daya tahan Republik Islam selama puluhan tahun, kalangan politik dan pembuat kebijakan Amerika masih enggan melakukan analisis yang serius dan terbuka mengenai kekuatan-kekuatan mendasar yang menggerakkan kehidupan politik Iran. Manifestasi paling jelas dari sikap ini adalah penggambaran yang terus-menerus terhadap Republik Islam sebagai sebuah sistem yang dibenci oleh rakyatnya sendiri dan berada di ambang kejatuhan. David Brooks memberikan contoh yang ringkas namun representatif dalam salah satu kolomnya di *The New York Times*:

"Rezim Iran rapuh pada inti kekuasaannya. Seperti semua rezim otoriter, rezim itu telah menjadi kaku, paranoid, tertutup, tidak percaya diri, impulsif, ceroboh, dan tidak memiliki legitimasi. Orang-orang yang menjalankan rezim

itu mengetahui hal tersebut.... Orang Iran di jalanan mengetahuinya. Dan dunia pun mengetahuinya."

Para "pakar" Barat mengenai Iran telah mengklaim bahwa Republik Islam berada di ambang keruntuhan hampir sejak negara itu berdiri. Klaim seperti itu telah dikemukakan selama Perang Iran-Irak pada dekade 1980-an dan kembali setelah wafatnya pendiri Republik Islam, Imam Khomeini, pada tahun 1989.

Klaim yang sama juga terus muncul sepanjang dekade 1990-an, ketika gerakan reformasi Iran mulai berkembang dan memenangkan berbagai pemilu, maupun pada pertengahan dekade 2000-an ketika gerakan tersebut berhenti memenangkan pemilu dan sebagian besar mengalami kemunduran. Klaim itu kembali disuarakan pada tahun 1999 ketika para mahasiswa melancarkan demonstrasi untuk mendukung Presiden reformis Mohammad Khatami—demonstrasi yang ruang lingkupnya terbatas dan dengan cepat berhasil dipadamkan—serta pada peringatan-peringatan berikutnya atas demonstrasi tersebut, meskipun hanya sedikit warga Iran yang benar-benar turun ke jalan untuk memperingatinya.

Ketika kami menjadi anggota Dewan Keamanan Nasional (*National Security Council*) di Gedung Putih pada masa pemerintahan George W. Bush, kami mendengar Presiden Bush menyatakan bahwa salah satu alasan Amerika Serikat menggulingkan Saddam Husayn adalah untuk menginspirasi rakyat Iran agar bangkit melawan tatanan politik mereka sendiri dan memperjuangkan bentuk demokrasi liberal sekuler seperti yang diyakini akan

diperoleh negara tetangga mereka melalui campur tangan militer Amerika.

Penilaian bahwa Republik Islam merupakan sebuah tatanan yang tidak sah dan berada di ambang—bahkan sudah memasuki proses—kehancuran semakin berkembang setelah pemilihan presiden Iran pada 12 Juni 2009. Para analis dan media Barat mengecam pemilu tersebut sebagai hasil kecurangan dan hampir secara bulat menyimpulkan bahwa mantan Perdana Menteri Mir-Hossein Mousavi sebenarnya telah mengalahkan petahana Mahmoud Ahmadinejad.

Dalam bulan-bulan berikutnya, berbagai asumsi yang telah lama dipegang—bahkan diperlakukan seolah-olah sebagai kepastian—mengenai rapuhnya Republik Islam tercermin dalam berbagai pernyataan penuh semangat dari hampir seluruh komentator kebijakan luar negeri dan pakar Timur Tengah yang tampil di hadapan publik Amerika. Mereka menyatakan bahwa Ahmadinejad tidak memiliki dukungan rakyat; Khamenei telah kehilangan legitimasi; perpecahan yang belum pernah terjadi sebelumnya telah muncul di kalangan elite politik Iran (meskipun selama tiga puluh tahun sebelumnya perpecahan semacam itu justru selalu dijadikan alasan oleh setiap pemerintahan Amerika untuk tidak menjalin hubungan diplomatik dengan Republik Islam); serta bahwa Gerakan Hijau merupakan sebuah pemberontakan rakyat berskala besar yang siap menggulingkan pemerintahan Islam, bahkan mungkin hanya dalam hitungan beberapa bulan.

Kesalahan pembacaan yang serius terhadap pemilu Iran tahun 2009 beserta dampaknya tersebut semakin

mengukuhkan mitos tentang ketidakabsahan Republik Islam, bukan hanya di kalangan neokonservatif dan kelompok garis keras tradisional, tetapi—yang lebih penting lagi—juga di kalangan liberal yang sebelumnya lebih optimistis bahwa proses "reformasi" dari dalam akan mengubah Republik Islam menjadi sesuatu yang lebih dapat diterima oleh nilai-nilai Barat. Secara lebih konkret, kesalahan pembacaan tersebut memperkuat kalkulasi kebijakan Pemerintahan Obama yang keliru, dengan dampak yang hingga kini masih merugikan kepentingan jangka panjang Amerika Serikat.

Kenyataan di Iran sesungguhnya sangat bertentangan dengan berbagai keyakinan tersebut. Fakta-faktanya jelas terlihat bagi siapa pun yang bersedia menghadapinya. Baik Mousavi, tim kampanyenya, maupun pihak-pihak yang berafiliasi dengan Gerakan Hijau tidak pernah menyajikan bukti kuat mengenai adanya kecurangan pemilu.

Lebih jauh lagi, seluruh jajak pendapat yang disusun dengan metodologi yang dapat dipertanggungjawabkan—sebanyak empat belas survei, yang dilakukan baik oleh lembaga survei Barat maupun oleh Universitas Teheran—menunjukkan bahwa terpilihnya kembali Ahmadinejad dengan sekitar dua pertiga suara (sebagaimana tercantum dalam hasil resmi pemilu) merupakan hasil yang sangat mungkin terjadi.

Demikian pula, menjadi jelas bahwa Gerakan Hijau yang muncul setelah pemilu sama sekali tidak mewakili mayoritas rakyat Iran, dan bahwa hanya dalam waktu sekitar

satu minggu setelah pemilu, basis sosial gerakan tersebut sudah mulai menyusut.

Namun, tidak banyak orang yang bersedia menerima fakta-fakta tersebut. Menunjukkannya justru diperlakukan di seluruh spektrum politik Amerika sebagai semacam pengkhianatan intelektual. Peristiwa ini menunjukkan bagaimana kaum liberal internasionalis dan para pendukung intervensi kemanusiaan yang berpandangan progresif dapat bergabung dengan kaum neokonservatif dalam membentuk konsensus dominan mengenai Iran, sebagaimana mereka sebelumnya membentuk konsensus mengenai Irak menjelang invasi tahun 2003.

Kolumnis *The New York Times*, Thomas Friedman—yang merupakan pendukung invasi tersebut—mengirimkan kepada kami sebuah catatan yang mengecam artikel opini kami di *Politico* tertanggal 15 Juni 2009 yang berjudul, secara sengaja provokatif, "**Ahmadinejad Won. Get Over It**" ("Ahmadinejad Menang. Terimalah Kenyataan"), sebagai sesuatu yang "memalukan", tanpa menjelaskan di mana letak kesalahan analisis kami.

Artikel opini lainnya yang kami terbitkan di *The New York Times* pada 6 Januari 2010—artikel penting pertama yang memetakan kemunduran Gerakan Hijau sekaligus memprediksi secara akurat bahwa mereka tidak akan mampu menggalang demonstrasi besar pada tanggal 11 Februari, hari peringatan Revolusi Iran—dikecam oleh Abbas Milani dalam *The New Republic* sebagai "artikel opini yang paling menjengkelkan pada Tahun Baru."

Belakangan, *The New Republic* sendiri bahkan menulis dalam tajuk redaksinya bahwa kami "seharusnya merasa malu" atas analisis tersebut.

Kami bahkan menerima surat elektronik yang dikirim ke alamat pribadi kami yang menyatakan bahwa kami seharusnya ditembak dan dibiarkan mati di jalan sebagaimana dialami Neda Soltan. (Meskipun Neda Soltan sendiri bukan peserta demonstrasi, ia tertembak mati selama kerusuhan pascapemilu pada 20 Juni 2009. Kelompok oposisi kemudian menjadikan kematiannya sebagai simbol penderitaan mereka.) Salah satu pesan tersebut bahkan disertai foto Neda Soltan yang terbaring sekarat di jalan dengan darah mengalir dari mulut dan hidungnya.

Dari pengalaman tersebut, kami sama sekali tidak terkejut bahwa mitos mengenai ketidakabsahan dan ketidakstabilan Republik Islam tidak lenyap setelah kegagalan Gerakan Hijau. Bahkan, mitos itu justru memperoleh kehidupan baru pada awal tahun 2011, ketika gelombang demonstrasi massa berhasil memaksa para pemimpin otoriter di Tunisia dan Mesir turun dari kekuasaan. Melalui lensa pro-Gerakan Hijau yang hingga kini masih membentuk sebagian besar komentar Barat mengenai politik Iran, tampak seolah-olah sudah pasti bahwa gelombang ketidakpuasan rakyat—seperti yang menggulingkan para pemimpin pro-Amerika di Tunisia dan Mesir, memaksa terjadinya pergantian kepemimpinan di pemerintahan Yaman yang bersekutu dengan Amerika Serikat, serta secara serius mengancam pemerintahan

Bahrain yang juga merupakan sekutu Amerika—akan turut menyapu pemerintahan Iran.

Sebagian besar komentator yang pada tahun 2009 telah ikut menaiki "kereta" perubahan rezim kembali melakukannya. Lagipula, bukankah Gerakan Hijau dianggap hampir berhasil menjatuhkan Republik Islam dalam minggu-minggu dan bulan-bulan setelah pemilihan presiden Juni 2009?

Pada 21 Februari 2011, miliarder George Soros, dalam acara *GPS with Fareed Zakaria* di CNN yang disaksikan khalayak internasional (Fareed Zakaria sendiri telah menyatakan keinginannya untuk melihat berakhirnya Republik Islam), bahkan bertaruh bahwa "rezim Iran tidak akan bertahan satu tahun lagi."

Dua hari kemudian, melalui *Foreign Policy*, kami menerima taruhan Soros tersebut. Kami bahkan bertaruh bahwa bukan saja Republik Islam masih akan menjadi pemerintahan Iran setahun kemudian, tetapi juga bahwa keseimbangan pengaruh dan kekuasaan di Timur Tengah akan semakin berpihak kepadanya. Kini hampir dua tahun telah berlalu sejak Soros mengajukan taruhannya; kami siap untuk menagih kemenangan taruhan tersebut.

Namun demikian, kecenderungan yang sama terus berlanjut. Pada musim panas 2010, para jurnalis Barat, komentator, dan Pemerintahan Obama sama-sama mengutip aksi mogok para pedagang bazaar di Teheran, Esfahan, dan Tabriz sebagai bukti bahwa kelas pedagang Iran mulai berbalik melawan negara dan mendukung sisa-sisa Gerakan Hijau.

Los Angeles Times melaporkan bahwa "semua mata di Iran tertuju pada bazaar"—padahal, selama aksi mogok berlangsung, masyarakat Iran justru tampaknya lebih memperhatikan serangan bom bunuh diri ganda yang dilakukan kelompok Jundallah terhadap sebuah masjid Syiah di ibu kota Provinsi Sistan-Baluchistan yang menewaskan dua puluh satu orang dan melukai lebih dari seratus lainnya.

Menurut Michael Ledeen, aksi mogok para pedagang bazaar itu menunjukkan bahwa "spiral kematian Republik Islam" sedang "semakin memperoleh momentum."

Faktanya, aksi mogok tersebut—yang pada dasarnya merupakan pengulangan peristiwa serupa pada tahun 2008—lebih merupakan upaya yang cukup berhasil dari kalangan elite bisnis tradisional untuk menolak penerapan pajak tambahan (sesuatu yang memang direkomendasikan oleh Dana Moneter Internasional/IMF kepada pemerintah Iran). Aksi tersebut sama sekali bukan pertanda bahwa para pedagang bazaar memutuskan hubungan dengan Republik Islam.

Pada tahun 2011, para analis Barat memusatkan perhatian pada tarik-ulur antara Khamenei dan Ahmadinejad terkait pengunduran diri dan pengangkatan kembali Menteri Intelijen Heydar Moslehi (yang tampaknya mendorong Ahmadinejad untuk tidak menghadiri rapat kabinet dan tugas-tugas resmi lainnya selama beberapa hari), serta berbagai persoalan lain.

Para pakar Iran dan media arus utama memberikan perhatian yang berlebihan, bahkan histeris, terhadap

perkembangan tersebut dengan menggambarkannya sebagai tanda-tanda yang belum pernah terjadi sebelumnya mengenai sebuah rezim yang rapuh dan sedang mengalami perpecahan di tingkat tertinggi.

Karakterisasi semacam ini setidaknya menunjukkan ketidaktahuan mengenai sejarah Republik Islam, yang sejak revolusi memang telah ditandai oleh persaingan sengit antarelite mengenai kebijakan dan kekuasaan, tidak jauh berbeda dengan yang terjadi di Amerika Serikat.

Meningkatnya ketegangan antara Khomeini dan presiden pertama Republik Islam yang dipilih secara langsung, Abolhassan Bani-Sadr, bahkan berujung pada pemakzulan Bani-Sadr pada tahun 1981.

Setelah Khatami menjadi presiden pada tahun 1997, perbedaan pendapatnya dengan Khamenei—yang saat itu telah menjadi Pemimpin Tertinggi—setidaknya sama sengitnya dengan persaingan politik antara Khamenei dan Ahmadinejad beberapa tahun terakhir.

Bahkan apabila Ahmadinejad harus meninggalkan jabatannya sebelum masa baktinya berakhir, hal itu tidak akan menandai krisis sistemik. Ia hanya akan digantikan sesuai dengan konstitusi—politik sebagaimana biasanya dalam sebuah sistem yang memiliki banyak pusat kekuasaan serta mekanisme checks and balances yang telah dilembagakan.

Pada awal tahun 2012, para spesialis Iran yang berbasis di Barat kembali bekerja sama dengan para jurnalis yang secara ideologis sejalan untuk menyebarkan cerita bahwa Ayatollah Khamenei akan menghapus jabatan presiden,

bahkan mungkin sebelum masa jabatan Ahmadinejad berakhir, dan menyerahkan kekuasaan eksekutif kepada seorang perdana menteri yang dipilih oleh Majles sehingga dianggap akan lebih mudah dikendalikan.

Lebih jauh lagi, menurut laporan tersebut, Khamenei telah menugaskan putranya untuk mengatur jalannya pemilihan parlemen tahun 2012 agar menghasilkan Majles yang mendukung rencana tersebut.

Dalam beberapa versi cerita, disebutkan pula bahwa setelah pemilu 2012 Ali Larijani akan digantikan sebagai Ketua Majles oleh Gholam-Ali Haddad-Adel, seorang anggota parlemen senior yang memiliki hubungan keluarga dengan Khamenei melalui pernikahan.

Hanya sedikit orang yang menyadari bahwa sekalipun Khamenei menghendakinya, ia tidak dapat secara sepihak menghapus jabatan presiden dan membentuk kembali jabatan perdana menteri; langkah tersebut memerlukan amendemen konstitusi melalui referendum rakyat. (Setelah pemilu 2012, Majles yang baru justru kembali memilih Larijani sebagai ketuanya.)

Belakangan pada tahun yang sama, para komentator Barat kembali bereaksi secara berlebihan terhadap apa yang mereka sebut sebagai "hiperinflasi" di Iran. Mereka berpendapat bahwa depresiasi tajam nilai mata uang Iran akan membuat rakyat berbalik bukan hanya terhadap Ahmadinejad, tetapi juga terhadap keseluruhan sistem Republik Islam.

Penilaian ini pun akhirnya terbukti tidak berdasar.

Penggambaran Republik Islam sebagai sistem politik yang tidak sah dan tidak stabil bukanlah hasil penyelidikan yang ketat, melainkan bertumpu pada sesuatu yang pada dasarnya merupakan keyakinan ideologis: bahwa politik Iran secara tak terelakkan akan bergerak menuju demokrasi sekuler bergaya Barat yang, menurut definisinya, tidak mungkin berdampingan dengan keberlangsungan Republik Islam.

Di Amerika Serikat, gagasan bahwa liberalisme sekuler pada akhirnya bersifat universal merupakan salah satu prinsip utama liberal internasasionalisme; sementara di kalangan kanan, Francis Fukuyama dan pemikir lainnya menjadikannya sebagai salah satu doktrin pokok neokonservatisme.

Namun, sebagaimana diakui oleh seorang intelektual liberal terkemuka, pandangan tersebut merupakan "pernyataan keyakinan, bukan prediksi."

Republik Islam menantang masyarakat Barat untuk mempertimbangkan bahwa liberalisme sekuler, alih-alih bersifat universal, justru lahir dari konteks sejarah dan budaya tertentu.

Gagasan bahwa politik Iran pasti akan bergerak ke arah yang sama tidak lebih dari angan-angan yang dibungkus sebagai determinisme sejarah.

Namun demikian, anggapan tersebut telah mendistorsi penafsiran Barat terhadap Revolusi Iran, pembentukan Republik Islam, perkembangan berikutnya, serta prospek masa depannya.

Menggantikan analisis yang serius dengan angan-angan semacam itu telah membawa konsekuensi yang sangat buruk bagi kebijakan Amerika Serikat.

Banyak warga Iran terdidik yang tinggal di Iran dan mendukung Republik Islam berpendapat bahwa Revolusi Iran kelak akan dipandang, dari perspektif sejarah, memiliki arti yang setara dengan Revolusi Amerika dan Revolusi Prancis, karena masing-masing melahirkan bentuk pemerintahan yang unik.

Walaupun klaim tersebut mungkin terdengar berlebihan bagi para pengamat Amerika, Prancis, maupun negara lainnya, revolusi yang menggulingkan Shah pada tahun 1979 memang merupakan satu-satunya gerakan Islamis yang sepenuhnya berhasil menggulingkan suatu tatanan politik yang telah ada sejak dunia Muslim dibagi menjadi negara-negara bangsa menurut pola Barat setelah Perang Dunia I.

Dan memang benar bahwa sistem politik yang lahir dari revolusi tersebut merupakan sebuah eksperimen yang belum pernah ada sebelumnya.

Daripada menilai hasil eksperimen itu melalui sudut pandang sekuler—atau menggunakan standar Manikean yang menempatkan segala sesuatu selain demokrasi liberal ke dalam wilayah gelap despotisme Timur—kami menilai politik Iran, baik sebelum maupun sesudah revolusi, berdasarkan tolok ukur preferensi nyata rakyat Iran sendiri.

Berdasarkan tolok ukur tersebut, kami berpendapat bahwa sebagian besar warga Iran yang tinggal di Iran tidak menginginkan suatu tatanan politik yang berlandaskan

demokrasi sekuler bergaya Barat. Sebagaimana dikatakan oleh seorang pendukung Republik Islam kepada seorang pengkritiknya yang tinggal di luar negeri, "Sekularisme itu sendiri adalah sebuah agama. Karena itulah kami melawannya."

Sebaliknya, mereka menginginkan suatu tatanan politik yang lahir dari masyarakat mereka sendiri dan mencerminkan nilai-nilai budaya serta agama mereka. Sebagaimana ditulis Presiden Khatami pada tahun 2004, mereka menghendaki "kebebasan, kemerdekaan, dan kemajuan dalam kerangka religiositas sekaligus identitas nasional."

Dan itulah yang ditawarkan Republik Islam kepada mereka—dengan segala kekurangannya—yakni kesempatan untuk mengejar cita-cita tersebut.

Secara lebih luas, tampaknya banyak umat Islam, baik di Iran maupun di tempat lain, tidak ingin hidup dalam dunia yang "datar" (*flat world*), di mana berbagai kebudayaan didorong menuju keseragaman.

Sebagian besar umat Islam tidak berasal dari masyarakat liberal dan tidak meyakini bahwa meninggalkan budaya mereka demi menggantikannya dengan alternatif asing yang sekuler merupakan kepentingan terbaik mereka.

Sebaliknya, mereka ingin hidup dalam suatu tatanan politik yang, sekalipun modern dan terhubung dengan dunia, tetap mempertahankan keaslian budaya yang kaya sebagai bagian dari identitas kedaulatan mereka.

Seorang anggota sukarelawan milisi Basij di Iran mengatakan:

"Mengikuti mode pakaian terbaru, mendengarkan lagu terbaru Britney Spears yang menurut saya sampah, atau mabuk-mabukan secara terbuka (meskipun banyak orang melakukannya secara diam-diam), tidak ada artinya dibandingkan dengan kemampuan membaca, terpenuhinya kebutuhan dasar, dan kemerdekaan."

Bahwa banyak umat Islam tidak ingin menjadi kaum liberal sekuler bukan berarti mereka puas dengan pemerintahan otoriter.

Namun, mereka ingin melihat partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan politik berkembang dalam suatu kerangka yang secara eksplisit bersifat Islam.

Dalam hal ini, masyarakat Amerika dan Barat dapat memperoleh pelajaran dari pengalaman Turki.

Turki adalah negara mayoritas Muslim yang sejak masa Kemal Atatürk memiliki salah satu tatanan politik paling sekuler di dunia, diperkuat oleh keanggotaannya selama puluhan tahun di NATO serta aspirasinya untuk bergabung dengan Uni Eropa.

Namun, selama tiga dekade terakhir, setiap kali rakyat Turki benar-benar memiliki pilihan dalam pemilu, mereka justru memilih diperintah oleh partai-partai politik Islam, yang para pemimpinnya sering kali terbukti lebih menghormati norma-norma demokrasi dibandingkan kalangan militer, birokrasi penjaga warisan Atatürk, maupun sekutu-sekutu "republikan" mereka.

Pola yang sama juga terulang di berbagai tempat lain—Mesir, Jalur Gaza, Indonesia, Irak, dan Tunisia—di mana

masyarakat Muslim, ketika diberi pilihan, memilih diperintah oleh kelompok Islamis.

Fenomena yang sama kini juga sedang berlangsung di Mesir dan negara-negara lain yang terdampak Arab Spring.

Dengan menunjukkan sikap yang serupa, rakyat Iran secara konsisten memperlihatkan keinginan untuk memiliki suatu tatanan politik yang memadukan Islam dengan politik partisipatif.

Namun berbeda dengan Turki, rakyat Iran secara tegas menolak ambisi dan warisan para penguasa otoriter sekuler yang melakukan modernisasi—Reza Shah, yang menjadikan Atatürk sebagai teladannya, dan putranya, Mohammad Reza Shah, Shah terakhir Iran—melalui sebuah revolusi.

Perbedaan pengalaman sejarah inilah yang memungkinkan Iran, secara lebih utuh dan terbuka dibandingkan Turki, menjalankan proyek membangun sebuah negara yang sekaligus bersifat Islam dan demokratis.

Apabila masyarakat Amerika dan Barat bersedia berusaha memahami proyek tersebut, mereka akan memperoleh penilaian baru mengenai legitimasi Republik Islam, stabilitasnya, serta arah perkembangan politiknya di masa depan.

Dan hal itu merupakan langkah yang sangat penting untuk berpikir secara rasional mengenai bagaimana menghadapi Iran saat ini.

Sebab apabila Republik Islam bukan sekadar persinggahan sementara dalam perjalanan rakyat Iran menuju liberalisme sekuler, melainkan merupakan cerminan yang bertahan lama dari aspirasi politik mereka, maka hal itu

menjadi alasan kuat lainnya bagi para pembuat kebijakan dan politisi di Washington untuk meninjau kembali sikap permusuhan Amerika Serikat yang tidak pernah berhenti terhadap Republik Islam.

BAB 4
AGAMA, REVOLUSI, DAN AKAR LEGITIMASI

"Tahukah Anda ungkapan yang paling membuat orang Iran mencibir, ungkapan yang bagi mereka terdengar paling bodoh dan paling dangkal? 'Agama adalah candu bagi rakyat'... Syiah, ketika berhadapan dengan kekuasaan yang mapan, justru membekali umatnya dengan kegelisahan yang tak pernah padam. Ia meniupkan semangat yang didalamnya dimensi politik dan agama berjalan berdampingan."

— **Michel Foucault**, *Corriere della Sera*, 8 Oktober 1978

Pada larut malam tanggal **31 Januari 1979**, **Ayatollah Agung Seyed Ruhollah Khomeini**, didampingi oleh para pembantu dan pendukungnya, menaiki sebuah pesawat **Air France 747** yang disewa khusus di Paris dan bertolak menuju ibu kota Iran, **Teheran**. Revolusi yang ia ilhami dan pimpin di tanah airnya telah mencapai puncaknya. Setelah **lima belas tahun menjalani pengasingan secara paksa**, Imam Khomeini akhirnya kembali ke tanah airnya.

Perwakilan Imam Khomeini telah menyetujui permintaan maskapai penerbangan beserta perusahaan asuransinya agar pesawat hanya diisi setengah kapasitas, sehingga apabila pesawat tidak diizinkan mendarat di Teheran, masih tersedia cukup bahan bakar untuk kembali ke Paris. Karena khawatir musuh-musuh revolusi akan menyabotase atau menyerang pesawat tersebut, para pembantu Imam memutuskan bahwa perempuan Iran tidak diperbolehkan ikut dalam penerbangan itu. (Istri Khomeini, putrinya, menantunya, serta cucu-cucunya akan menyusul

ke Iran kemudian hari, demikian pula keluarga para sahabat dekatnya.) Namun, lingkaran terdekat Imam juga memutuskan untuk mengikutsertakan sekelompok jurnalis dari berbagai media terkemuka dunia sebagai penumpang, sebagai "semacam jaminan keamanan", sebagaimana diungkapkan oleh salah seorang pembantunya di kemudian hari.[1]

Bertahun-tahun kemudian, seorang koresponden The New York Times yang turut berada dalam rombongan pers tersebut menggambarkan suasana di dalam pesawat seperti salah satu Freedom Rides di Amerika Serikat bagian Selatan pada masa gerakan hak-hak sipil—perpaduan antara rasa memiliki misi yang sangat mendalam dengan semangat perayaan kemenangan. Perjalanan itu merupakan momen yang bersejarah sekaligus penuh kemenangan bagi Khomeini.

Ketika Imam diasingkan ke Irak pada tahun 1964, ia menilai bahwa Iran saat itu belum siap untuk sebuah revolusi Islam. Dalam ceramah-ceramahnya di Najaf pada tahun 1970, ia mengatakan:

"Tujuan yang kita perjuangkan adalah tujuan yang memerlukan waktu untuk dicapai. Kita harus terus berjuang, sekalipun hasilnya mungkin baru akan dinikmati oleh generasi berikutnya."[2]

Untuk mempercepat terwujudnya tujuan tersebut, Khomeini mendedikasikan dirinya untuk menyebarluaskan visi revolusionernya kepada generasi muda Iran, baik secara langsung kepada para mahasiswa yang belajar kepadanya di

Najaf maupun secara tidak langsung melalui berbagai pernyataan dan tulisan yang disebarluaskan.

Kemudian, pada Oktober 1977, putra sulung Khomeini, Mostafa Khomeini, wafat di Najaf. Di kalangan masyarakat Iran berkembang keyakinan luas bahwa ia telah dibunuh oleh SAVAK, badan intelijen rezim Shah. Di dalam negeri, rangkaian upacara berkabung Syiah untuk Mostafa—yang secara tradisional diselenggarakan pada hari ke-3, ke-7, dan ke-40 setelah kematian seseorang—memicu gelombang demonstrasi besar pertama melawan pemerintahan Dinasti Pahlavi dalam lebih dari satu dekade.

Khomeini melihat peluang tersebut dan segera memanfaatkannya. Selama setahun berikutnya, ia mengoordinasikan kampanye mobilisasi rakyat yang terus meningkat untuk menentang Shah. Ketika aparat keamanan Shah menggunakan kekerasan dengan menembaki kerumunan demonstran untuk membubarkan aksi protes, Khomeini memanfaatkan pemakaman para korban beserta ritual berkabung berikutnya sebagai sarana untuk menggerakkan lebih banyak rakyat turun ke jalan.

Setelah mencapai Perjanjian Perbatasan Iran–Irak tahun 1975, rezim Saddam Husayn semakin tidak mentoleransi aktivitas Khomeini dalam menentang Shah. Pada September 1978, pemerintah Irak bahkan mengusulkan kepada otoritas Iran agar mereka membunuh Imam Khomeini. Shah menolak usulan tersebut karena khawatir pembunuhan itu justru akan menjadikan lawan politiknya sebagai seorang syuhada dan semakin memperburuk gejolak di Iran. Namun demikian, Shah meminta Irak mengusir

Khomeini dengan harapan memutus hubungan beliau dengan para pendukungnya di Iran.

Irak memenuhi permintaan tersebut pada Oktober 1978. Setelah ditolak masuk ke Kuwait, Khomeini pindah ke Prancis, tepatnya di pinggiran kota Paris, Neauphle-le-Château, tempat ia tinggal selama hampir empat bulan. Selama periode inilah kampanye revolusi meningkat pesat hingga berkembang menjadi sesuatu yang pada hakikatnya merupakan pemogokan umum nasional di seluruh Iran.

Gelombang demonstrasi mencapai puncaknya pada 11 dan 12 Desember 1978, bertepatan dengan hari suci Syiah Tasua dan Asyura (hari ke-9 dan ke-10 bulan Muharram). Atas arahan Khomeini, lebih dari satu juta orang setiap harinya memenuhi jalan-jalan Teheran untuk menuntut pengunduran diri Shah. Aksi-aksi besar serupa juga berlangsung di Mashhad, Esfahan, dan berbagai kota lainnya.

Seiring berkembangnya revolusi, gerakan tersebut tidak hanya menjadi salah satu ledakan sosial terbesar dalam sejarah modern, tetapi juga salah satu yang paling luas cakupannya. Hampir seluruh kelompok masyarakat perkotaan Iran terlibat di dalamnya: kaum liberal sekuler, nasionalis, kelompok religius, para pedagang tradisional bazaar, kalangan borjuasi baru, pengusaha, mahasiswa, pegawai negeri, hingga kaum intelektual. Pada akhirnya, para buruh dan masyarakat pedesaan pun ikut bergabung.

Kunci keberhasilan mobilisasi koalisi besar ini adalah kepemimpinan karismatik Khomeini, yang dijalankan melalui pesan-pesan yang diselundupkan ke Iran, diteruskan

melalui sambungan telepon ke ribuan masjid, dan disebarluaskan secara lebih luas lagi melalui kaset-kaset rekaman pidatonya.

Di bawah tekanan demonstrasi yang semakin besar, Shah akhirnya meninggalkan Iran pada 16 Januari 1979, dua minggu sebelum Khomeini menaiki pesawat sewaan untuk kembali ke tanah airnya. Seorang ulama Syiah berusia 76 tahun yang hidup dalam pengasingan, hanya berbekal kekuatan keyakinan, kata-kata, dan kharismanya, berhasil menjatuhkan Shahanshah, "Raja dari Segala Raja", yang memimpin angkatan bersenjata terbesar kelima di dunia dan mendapat dukungan dari salah satu dari dua negara adidaya saat itu.

Di dalam pesawat, jurnalis Peter Jennings dari ABC News bertanya kepada Khomeini, "Apa yang Anda rasakan saat kembali ke Iran?" Jawaban Imam yang kemudian menjadi sangat terkenal adalah:

"Hichi. Hich ehsasi nadaram." ("Tidak ada. Saya tidak merasakan apa pun.")[3]

Namun, sebuah tim televisi Jerman yang diizinkan memasuki kabin pribadi Khomeini berhasil merekam gambar-gambar—yang jarang terlihat di Barat, meskipun lebih umum di Iran—yang memperlihatkan beliau sedang tersenyum.

Khomeini mengetahui bahwa pekerjaan sesungguhnya baru saja dimulai.

Ketika pesawat Air France 747 memasuki wilayah udara Iran dan mulai mendekati Teheran, Khomeini menyerahkan sebuah amplop cokelat tertutup kepada Sadeq

Tabatabai, keturunan keluarga ulama terkemuka yang merupakan salah satu pembantu terdekat sekaligus kerabatnya melalui hubungan pernikahan. Tabatabai kemudian menyerahkan amplop tersebut kepada jurnalis Peter Scholl-Latour, salah satu koresponden luar negeri paling senior di Eropa, sambil memintanya agar menyembunyikan amplop itu apabila Khomeini terbunuh atau ditangkap setelah tiba di Iran.

Di dalam amplop tersebut terdapat dokumen yang pada saat itu tentu akan dianggap sangat berbahaya oleh banyak pihak: rancangan konstitusi bagi sebuah "Republik Islam."

Dengan demikian, ketika Khomeini kembali ke tanah airnya, fokusnya bukan sekadar menyelesaikan revolusi, tetapi juga membangun suatu bentuk negara yang sama sekali baru, yaitu negara yang memadukan prinsip-prinsip keagamaan dengan politik yang partisipatif.

Sejak Republik Islam Iran didirikan, berbagai asumsi mengenai ketidakabsahan (illegitimacy) yang melekat pada sistem tersebut telah membuat masyarakat Amerika dan Barat gagal memahami dinamika politiknya secara tepat. Untuk memahami bagaimana sistem politik Iran disusun, mengapa ia dibangun dengan struktur seperti sekarang, serta bagaimana sistem itu memperoleh legitimasi, pertama-tama perlu dipahami karakter perjuangan revolusioner yang membawa Imam Khomeini kembali ke Iran pada awal tahun 1979. Sebab, sistem politik yang kemudian dibangun oleh Khomeini dan para pengikutnya merupakan hasil langsung dari perjuangan revolusioner tersebut.

(SALAH) MEMAHAMI SEBUAH REVOLUSI ATAS NAMA TUHAN

Penilaian Barat terhadap Revolusi Iran dan tatanan politik yang dihasilkannya pada umumnya mengikuti salah satu dari dua pendekatan, dan keduanya sama-sama sangat negatif. Pendekatan pertama memandang revolusi itu sendiri sebagai sesuatu yang secara inheren bersifat regresif—seolah-olah hanya orang-orang yang tidak rasional dan tidak tahu berterima kasih yang mau menolak modernisasi dan pembangunan yang sedang dijalankan oleh Shah. Dari sudut pandang ini, Republik Islam merupakan keturunan yang tragis namun dapat diprediksi dari revolusi tersebut: sebuah rezim otoriter yang represif, berwatak abad pertengahan, dan menyerupai mimpi buruk.

Pembacaan semacam ini, yang pertama kali dipopulerkan melalui sejumlah karya jurnalistik berbahasa Inggris yang berpengaruh mengenai revolusi dan masa-masa awal Republik Islam (terutama oleh **V. S. Naipaul**), terus membentuk sikap Barat terhadap Iran. Dalam memoarnya, **Henry Kissinger** menguraikan pandangan ini secara sangat representatif:

Faktor tunggal yang paling penting dalam runtuhnya Shah adalah kebijakan yang ia pelajari dari Barat: modernisasi masyarakat feodal dan Islam.... Prinsip-prinsip liberal Barat mendorong Shah membangun negara sekuler dan modern mengikuti model reformis Kemal Atatürk serta memaksakan industrialisasi kepada masyarakat yang baru saja meninggalkan zaman feodal.... Pengaruh budaya modern dari Barat, yang membanjiri Iran setelah runtuhnya

benteng isolasi budayanya, menghancurkan tradisi keagamaan dan sosial Iran. Orang-orang yang tercerabut dari akar budaya, kelompok yang baru memperoleh kekuasaan, kalangan ortodoks, dan mereka yang kehilangan pegangan spiritual bersatu dengan motif yang beragam, bahkan saling bertentangan, lalu menggulingkan pemerintahan Shah dalam luapan balas dendam. Namun, balas dendam atas apa? Memang benar terdapat korupsi di lingkungan istana Shah, tetapi tidak lebih buruk dibandingkan standar kawasan, bahkan dibandingkan rezim yang menggantikannya.... Kegagalannya secara keseluruhan hampir pasti tidak lebih parah dibanding praktik-praktik negara-negara lain di Teluk Persia maupun negara-negara Non-Blok yang tidak pernah mendapat kecaman serupa. Dan apa pun yang terjadi pada masa Shah tidak dapat dibandingkan dengan perburuan penyihir, eksekusi, terorisme, dan kegilaan yang menyusul setelah revolusi—yang dalam hal pertumpahan darah dan kemunafikan peradilan mengingatkan pada ekses-ekses paling kelam pada masa Robespierre.

Pendekatan kedua memberikan penilaian yang lebih lunak terhadap keinginan rakyat Iran untuk menyingkirkan Shah. Namun, pendekatan ini menggambarkan **Ayatollah Khomeini** dan para pengikutnya sebagai semacam kaum Bolshevik yang membawa Al-Qur'an—kelompok yang menyamarkan ideologi totaliter mereka dalam bahasa agama serta retorika yang terdengar demokratis demi merebut revolusi yang seharusnya berkembang menjadi revolusi liberal. Menurut para pengkritik ini, kubu Khomeini

mengkhianati cita-cita masyarakat yang sesungguhnya memperjuangkan penggulingan Shah.

Selama tiga dekade terakhir, narasi ini sangat memengaruhi persepsi Barat terhadap Republik Islam. Pada masa yang lebih baru, pandangan tersebut tercermin dalam pernyataan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat **Hillary Clinton** pada September 2010:

Saya memiliki perbedaan yang sangat mendasar dengan Revolusi Iran. Namun para pendukung awal revolusi mengatakan bahwa Iran akan menjadi sebuah republik. Memang sebuah republik Islam, tetapi tetap sebuah republik.... Banyak warga Iran, bahkan mereka yang tetap tinggal di negara itu dan pada awalnya bersimpati kepada revolusi, mulai berkata, "Inilah bukan Iran yang kami perjuangkan." Saya hanya berharap akan muncul upaya dari dalam Iran, oleh para pemimpin sipil dan agama yang bertanggung jawab, untuk kembali mengambil alih kendali atas aparatur negara.

Bahkan, pada Februari 2011, Clinton menyatakan dengan lebih lugas:

"Jika ingin melihat contoh revolusi yang dibajak, Iran adalah contoh utamanya."

Dari kedua perspektif tersebut, Republik Islam dianggap tidak akan pernah benar-benar sah atau layak diajak bekerja sama sebelum berubah menjadi sebuah "Republik Iran" yang sekuler dengan model Barat. Namun, menurut penulis, kedua cara pandang ini memiliki kelemahan mendasar sebagai kerangka analisis sehingga berpotensi menyesatkan dalam penyusunan kebijakan.

Lalu bagaimana seharusnya masyarakat Barat memahami gerakan massa yang berhasil menggulingkan Shah?

Memang dapat dikatakan bahwa Revolusi Iran, meskipun tidak sepenuhnya bersifat nasionalis, sangat berorientasi pada pemulihan martabat nasional Iran. Sebagaimana telah dibahas pada bagian pertama buku ini, pendekatan tersebut memberikan sejumlah pemahaman penting. Walaupun Khomeini sesekali meremehkan konsep negara-bangsa sebagai konstruksi Barat yang sengaja dipaksakan kepada umat Islam untuk memecah belah umat (*ummah*) sehingga mudah ditaklukkan dan dieksploitasi, ia pada saat yang sama memiliki komitmen yang sangat kuat untuk memulihkan kedaulatan penuh Iran setelah satu setengah abad berada di bawah dominasi asing dan pemerintahan boneka. Sejak berdirinya Republik Islam, menjaga **esteqlal** (kemerdekaan) dan **azadi** (kebebasan) menjadi tugas utama sistem politik yang diwariskan oleh Revolusi Khomeini.

Namun Revolusi Iran juga secara khas merupakan revolusi Islamis, baik dari segi asal-usul maupun tujuannya. Revolusi ini berlandaskan keyakinan bahwa Islam sebagai sebuah sistem keimanan memiliki sesuatu yang sangat penting untuk disampaikan mengenai bagaimana politik dan masyarakat seharusnya diatur dalam dunia Islam kontemporer. Aspek inilah yang sering kali tidak dipahami oleh masyarakat Barat, padahal justru menjadi kunci untuk memahami sistem politik Republik Islam sekaligus sumber legitimasi pemerintahannya.

Sejak **Alexis de Tocqueville** dan **Karl Marx** meletakkan dasar-dasar ilmu sosial modern, banyak ilmuwan sosial menyimpulkan bahwa revolusi pada umumnya disebabkan oleh faktor-faktor struktural, seperti kekalahan militer, tekanan eksternal yang berat, ketimpangan distribusi kekayaan dan kekuasaan antarkelas sosial, atau sistem pertanian yang terbelakang. Faktor-faktor tersebut diyakini melahirkan ketidakpuasan mendalam, terutama di kalangan buruh dan petani, yang berakar pada rasa "deprivasi relatif". Agar ketidakpuasan itu berubah menjadi gerakan massa, kemampuan represif rezim yang berkuasa juga harus mengalami kemunduran.

Dalam kerangka ini, para ilmuwan sosial cenderung meremehkan peran gagasan dan tokoh individu, terutama mengabaikan potensi revolusioner yang dimiliki keyakinan dan institusi keagamaan. Beberapa akademisi memang mengakui bahwa setelah revolusi berlangsung, elite-elite baru dapat memanfaatkan ideologi sosialis atau nasionalis untuk merebut kekuasaan. Namun dalam pandangan dominan Barat, ide, ideologi, dan para pemimpinnya tidak menciptakan revolusi; revolusi dianggap muncul begitu saja sebagai akibat perubahan struktural. Pandangan ini secara klasik dikemukakan oleh **Theda Skocpol** dalam bukunya *States and Social Revolutions* (1979), yang membandingkan Revolusi Prancis, Rusia, dan Tiongkok.

Kecenderungan menggunakan model struktural tersebut membuat banyak akademisi Barat maupun diaspora Iran menjelaskan Revolusi Iran melalui faktor-faktor seperti dislokasi sosial akibat modernisasi Shah, meningkatnya

ekspektasi ekonomi dan politik yang kemudian tidak terpenuhi, serta penurunan harga minyak pada 1977–1978.

Namun, menurut penulis, penjelasan seperti ini menyesatkan, bahkan keliru, karena pengalaman Iran tidak sesuai dengan pola revolusi sebagaimana dipahami dalam teori-teori Barat. Revolusi Iran bukanlah revolusi yang dipimpin oleh proletariat maupun kaum tani—dua kelompok yang oleh kaum Marxis abad ke-20 dianggap paling revolusioner. Berdasarkan ukuran para analis struktural, revolusi tersebut bahkan seharusnya tidak pernah terjadi.

Sebagaimana kemudian diakui sendiri oleh Skocpol, Shah memiliki kekayaan yang sangat besar serta aparat represif yang sangat kuat. Terlepas dari naik turunnya harga minyak, secara teori ia seharusnya mampu bertahan menghadapi gejolak sosial di kota-kota, sebagaimana banyak penguasa Dunia Ketiga lainnya yang memiliki sumber daya jauh lebih sedikit.

Seorang peneliti Revolusi Iran bahkan pernah mengajukan pertanyaan yang sekaligus menjadi jawabannya:

Jika rezim Shah runtuh padahal militernya tetap utuh, tidak mengalami kekalahan perang, tidak menghadapi krisis keuangan negara, dan tidak ada pemberontakan petani, lalu apa arti semua generalisasi umum mengenai revolusi? Sebagian besar ternyata tidak berguna.

Jika faktor-faktor struktural tersebut bukanlah penyebab utama yang mendorong rakyat Iran terus turun ke jalan menghadapi aparat keamanan yang tetap solid dan

tidak ragu menembaki massa hingga menewaskan ribuan orang antara akhir 1977 hingga awal 1979, lalu apa penyebabnya?

Konstitusi Republik Islam memberikan jawaban awal melalui pernyataannya bahwa:

"Karakteristik dasar revolusi yang membedakannya dari berbagai gerakan lain yang terjadi di Iran selama seratus tahun terakhir adalah sifatnya yang ideologis dan Islami."

Menurut penulis, pernyataan ini tidak boleh dianggap sekadar propaganda, karena mencerminkan kenyataan yang penting. Pada dasarnya, revolusi yang menggulingkan Shah digerakkan oleh keyakinan Islam dan ideologi politik yang berakar pada keyakinan tersebut. Inilah yang membedakannya bukan hanya dari gerakan-gerakan politik lain dalam sejarah modern Iran, tetapi juga dari revolusi-revolusi lain di dunia.

Pemerintahan Dinasti Pahlavi memang dapat dikritik karena ketidakadilannya, kurang representatif, dan korup. Namun kritik yang paling kuat resonansinya—yang pertama kali disampaikan Khomeini ketika mengecam **Revolusi Putih (Enqelab-e Sefid)**, program modernisasi otoriter Shah pada awal 1960-an—adalah bahwa pemerintahan tersebut tidak Islami.

Selama beberapa tahun, penulis mewawancarai puluhan orang yang mengalami langsung Revolusi Iran, mulai dari para pendukung Khomeini yang masih tinggal di Iran hingga pejabat pemerintahan terakhir Shah yang kemudian bermukim di Barat. Hampir seluruh responden, baik yang sangat religius maupun yang sepenuhnya sekuler,

menyatakan bahwa sumber utama kemarahan masyarakat adalah sikap Shah yang dianggap mengabaikan sensitivitas keagamaan rakyat Iran.

Dengan demikian, Revolusi Iran sekaligus menjadi tantangan terhadap **hipotesis sekularisasi** dalam ilmu sosial Barat, yaitu anggapan bahwa modernisasi secara otomatis akan melahirkan masyarakat yang semakin sekuler. Di bawah Dinasti Pahlavi justru terjadi hal yang sebaliknya: modernisasi berjalan beriringan dengan kebangkitan Islam. Kebangkitan Islam inilah yang menjadi tanah subur tempat revolusi bertumbuh. Oleh karena itu, agama dalam politik Iran tidak dapat dipandang sekadar sebagai variabel sosial-ekonomi yang bersifat sekunder.

Seorang pendukung Republik Islam yang ikut terlibat dalam revolusi dan kemudian menjadi anggota organisasi paramiliter Basij mengatakan:

"Kami melakukan revolusi karena kami ingin menyelamatkan identitas Islam Iran."

Tentu saja, agar sebuah revolusi benar-benar terjadi, rasa ketidakpuasan harus diterjemahkan menjadi tindakan kolektif. Dalam hal ini pun, pengalaman Iran berbeda dari ekspektasi Barat. Tokoh-tokoh yang paling mampu mengartikulasikan dan mengarahkan kemarahan masyarakat terhadap rezim Pahlavi bukan berasal dari kalangan elite progresif, melainkan dari para ulama yang sangat religius dan berakar kuat dalam tradisi.

Filsuf Prancis **Michel Foucault**, yang meliput Revolusi Iran untuk sejumlah surat kabar Prancis dan Italia, mengamati bahwa dalam tradisi Syiah, umat tidak

diwajibkan mengikuti satu otoritas agama tertentu. Seseorang mengikuti ulama yang memang ia pilih untuk didengarkan. Para Ayatollah Agung yang berhasil menantang Shah, polisi, dan tentaranya sehingga jutaan rakyat turun ke jalan tidak memperoleh kedudukan mereka melalui penunjukan siapa pun; mereka memperoleh otoritas karena rakyat memilih untuk mendengarkan mereka.

Khomeini dan para muridnya didengarkan bukan karena menawarkan ideologi baru, melainkan karena dipandang oleh mayoritas rakyat Iran sebagai representasi Islam yang autentik.

Ketika pada tahun 1992 ditanya mengapa begitu banyak pakar Iran di Barat gagal memprediksi revolusi, **Akbar Hashemi Rafsanjani** menjawab:

"Mereka tidak memahami hubungan kami dengan rakyat dan besarnya pengaruh kami terhadap mereka. Menurut logika mereka, kami tidak memiliki partai politik ataupun organisasi resmi. Sangat sulit bagi orang yang tidak memiliki pandangan keagamaan untuk memahami betapa besar pengaruh agama dan betapa dahsyat kekuatan yang dapat dihasilkannya."



Jutaan warga Iran memenuhi berbagai ruang publik untuk menyambut dan mendengarkan Imam Khomeini, pendiri Republik Islam Iran. (Foto: AP)

Kisah-kisah seperti yang disampaikan oleh Menteri Luar Negeri **Hillary Clinton**, yang beranggapan bahwa sebuah kelompok pelopor teokratis berhasil "membajak" atau menguasai massa yang telah lebih dahulu termobilisasi, tidak sesuai dengan fakta mengenai bagaimana Revolusi Islam Iran sebenarnya terjadi.

Khomeini tidak "membajak" Revolusi Iran; tanpa dirinya, revolusi itu tidak akan pernah terjadi. Dari pengasingannya di Irak dan kemudian dari sebuah pinggiran kota di Paris yang berjarak sekitar **2.600 mil** (sekitar **4.180 kilometer**) dari Iran, Imam Khomeini memimpin jalannya revolusi. Majalah **Time** menggambarkan kepemimpinannya seolah-olah "**seorang komandan kompi yang sedang memimpin penyerbuan ke sebuah bukit.**"

Sebagaimana kemudian diakui oleh **Theda Skocpol**, ...

Apa yang selama bertahun-tahun diimpikan oleh kaum sosialis Barat—namun tidak pernah berhasil mereka wujudkan, kecuali ketika perang turut membantu—justru berhasil dilakukan oleh masyarakat perkotaan Iran. Mereka memobilisasi diri dalam sebuah gerakan yang mencakup seluruh lapisan masyarakat untuk melawan sebuah monarki yang mereka anggap "korup" dan "imperialis". Revolusi mereka tidak terjadi begitu saja; revolusi itu dibangun secara sengaja, terarah, dan terorganisasi.... Bahwa Shah tidak mampu mempertahankan kekuasaannya, dan bahwa baik dirinya maupun negara yang dipimpinnya akhirnya tumbang oleh revolusi, hanya dapat dijelaskan dengan merujuk pada upaya luar biasa dan berkelanjutan yang dilakukan masyarakat perkotaan Iran untuk melemahkan dan menggerogoti rezim Shah. Upaya-upaya tersebut berakar pada pusat-pusat kehidupan komunal tradisional di kota-kota serta pada jaringan komunikasi dan kepemimpinan keagamaan Islam.

Khomeini memadukan apa yang oleh **Max Weber** disebut sebagai **otoritas karismatik**—yakni otoritas yang *"bertumpu pada kesucian, kepahlawanan, atau keteladanan luar biasa dari seorang individu, serta pada norma-norma atau tatanan yang diwahyukan atau ditetapkannya"*—dengan **otoritas tradisional** yang berasal dari salah satu agama besar dunia.

Perpaduan ini menjadikan Khomeini sebagai sosok yang unik di antara para pemimpin revolusi dalam sejarah. Pada saat yang sama, hal tersebut menempatkannya pada posisi yang nyaris tak tergoyahkan untuk mengajukan

pemerintahan Islam sebagai orientasi politik yang sah bagi negaranya.

Dengan membalik ungkapan Hillary Clinton, dapat dikatakan bahwa Iran pascarevolusi memang menjadi sebuah **republik**, tetapi **republik yang secara tegas bercorak Islam**.

Lebih dari itu, pada setiap tahapan penting proses pembentukan negara baru—mulai dari referendum awal mengenai pembentukan Republik Islam, pemilihan anggota majelis konstituante untuk menyusun konstitusi, hingga ratifikasi konstitusi tersebut—Khomeini selalu meminta dukungan rakyat Iran, dan setiap kali pula ia memperoleh **dukungan yang sangat besar** dari mayoritas masyarakat.

DARI PEMIMPIN REVOLUSI MENJADI BAPAK PENDIRI

Ketika **Mehdi Bazargan**, pendiri **Gerakan Pembebasan Iran (Liberation Movement of Iran)**, bertemu dengan **Imam Khomeini** di **Neauphle-le-Château** pada Oktober 1978, ia terkesan oleh tekad Khomeini untuk tidak sekadar membongkar sistem monarki, tetapi juga membangun suatu tatanan politik yang sama sekali baru. Tekad tersebut justru membuat Bazargan merasa gelisah.

Dalam perjalanan politiknya yang panjang, tokoh berusia tujuh puluh satu tahun itu telah berperan dalam berbagai peristiwa penting kehidupan politik Iran pasca-Perang Dunia II yang, pada akhir 1970-an, membawa negara tersebut ke ambang revolusi. Berasal dari etnis Azerbaijan dan mengenyam pendidikan di Prancis, Bazargan

merupakan seorang teknokrat yang menjadi orang Iran pertama yang memimpin Fakultas Teknik Universitas Teheran. Pada masa pemerintahan **Mohammad Mossadeq**, ia juga pernah menjabat sebagai Direktur Utama **National Iranian Oil Company (NIOC)**.

Semula Bazargan adalah anggota **Front Nasional (National Front)** yang berhaluan liberal-sekuler dan dipimpin Mossadeq. Namun pada dekade 1960-an ia mendirikan **Gerakan Pembebasan Iran** sebagai alternatif yang lebih berorientasi keagamaan. Mengikuti model yang dikembangkan dalam **Revolusi Konstitusional 1906**—yang menghasilkan konstitusi tertulis pertama Iran dan menjadi upaya awal membangun sistem pemerintahan parlementer—Bazargan memperjuangkan perubahan Iran menjadi sebuah **monarki konstitusional**, di mana Shah hanya berfungsi sebagai simbol negara, sementara kekuasaan politik dijalankan oleh parlemen yang dipilih melalui pemilu.

Ketika Bazargan berangkat ke Prancis pada Oktober 1978, Amerika Serikat secara diam-diam tengah menjajaki berbagai kemungkinan transisi politik di Iran yang memungkinkan Shah melepaskan kekuasaannya secara bertahap. Untuk tujuan itu, Shah mengusulkan penyelenggaraan pemilihan umum parlemen yang bebas dan adil pada musim panas 1979.

Kelompok-kelompok oposisi non-Islamis terhadap rezim Pahlavi, termasuk **Front Nasional** maupun **Gerakan Pembebasan Iran**, pada dasarnya ingin menerima usulan tersebut. Mewakili pandangan kelompoknya, Bazargan

memperingatkan Khomeini bahwa apabila oposisi terlalu cepat mendorong penggulingan Shah, Amerika Serikat kemungkinan akan melakukan intervensi.

Kekhawatiran itu bukanlah sesuatu yang sepenuhnya tidak berdasar. Pada musim gugur tahun itu, Moskow menyatakan bahwa seruan Khomeini untuk mendirikan pemerintahan Islam di Iran merupakan sesuatu yang "**berbahaya.**" Sebagaimana dicatat **Michel Foucault**, pernyataan tersebut merupakan sinyal kepada Amerika Serikat bahwa **Uni Soviet tidak akan menentang penyelesaian apa pun—bahkan penyelesaian yang "keras"—yang dapat menghalangi gerakan oposisi di bawah kepemimpinan Khomeini.** Pernyataan itu juga memberi isyarat kepada Shah bahwa apabila terjadi konflik yang panjang dan penuh kekerasan, pihak oposisi tidak akan memperoleh dukungan dari Moskow.

Khomeini menolak nasihat Bazargan secara tegas. Ia mengatakan,

"**Amerika tidak akan menentang kita, karena kita menyampaikan kebenaran.**"

Menurut pengakuan Bazargan sendiri, ia kemudian mengingatkan Khomeini:

"**Dunia politik dan lingkungan internasional tidaklah seperti lingkungan ulama di Najaf dan Qom, di mana logika dan kebenaran mungkin sudah cukup. Kita akan menghadapi ribuan kesulitan dan persoalan, dan semua itu akan menghancurkan rencana-rencana kita. Shah dan para pendukungnya di Amerika tidak akan menyerah hanya karena kita berbicara benar.**"

Namun Khomeini tetap bergeming. Ia menjawab,

"**Begitu Shah pergi dan saya kembali ke Iran, rakyat akan memilih wakil-wakil parlemen, kemudian membentuk pemerintahan.**"

Bazargan kemudian menulis bahwa,

"**Ketidakpedulian Khomeini terhadap berbagai persoalan nyata dalam politik dan administrasi membuat saya prihatin.**"

Namun, pada saat yang sama ia juga mengakui,

"**Saya merasa takjub sekaligus mengagumi cara beliau memandang segala sesuatu dengan begitu sederhana, serta keyakinannya yang tenang bahwa kemenangan sudah dekat.**"

Sesungguhnya, Khomeini tidaklah seacuh ataupun setidakpeduli terhadap persoalan-persoalan praktis pemerintahan sebagaimana digambarkan Bazargan. Sebaliknya, agenda politik Bazargan sendiri juga tidak sepolos yang kemudian ia ceritakan.

Laporan lengkap mengenai percakapan mereka menunjukkan bahwa Khomeini memiliki alasan-alasan yang matang untuk terus mendorong revolusi. Yang terpenting, menurutnya, saat itu merupakan momentum yang tepat untuk "**memanfaatkan kesempatan guna menciptakan perubahan-perubahan yang mendasar dan fundamental**" dalam kehidupan politik Iran.

Rakyat telah memenuhi jalan-jalan dalam jumlah yang belum pernah terjadi sebelumnya. Momentum berada di pihak revolusi, dan kesempatan tersebut dapat hilang apabila demonstrasi berhenti.

Adapun bagi Bazargan, ketertarikannya bekerja sama dengan Khomeini pada dasarnya lebih bersifat taktis. Sebulan sebelum berangkat ke Prancis, ketika menjalani pemeriksaan oleh **SAVAK** (badan intelijen dan keamanan rezim Shah), ia mengakui:

"**Kami, para pemimpin lama, telah kehilangan kepemimpinan atas gerakan dan atas kaum muda. Mereka kini jauh lebih dipengaruhi oleh gagasan-gagasan Imam Khomeini yang percaya pada perjuangan dan jihad.**"

Dengan demikian, tujuan Bazargan bukanlah untuk memajukan agenda politik Khomeini, melainkan **memanfaatkan kewibawaan dan pengaruh Khomeini demi mendukung agenda politiknya sendiri.**

Namun demikian, Bazargan dan para penentang sekuler lainnya terhadap rezim Pahlavi tidak bersedia menerima usulan Shah apabila hal itu berarti menentang Khomeini. Imam, pada gilirannya, menunjuk Bazargan beserta beberapa rekannya untuk bekerja bersama para sekutu ulama beliau dalam Dewan Revolusi Islam, yang dibentuk untuk membimbing proses transisi dari pemerintahan monarki. Dalam pernyataannya mengenai pembentukan dewan tersebut, yang dikeluarkan pada 12 Januari 1979, Khomeini menyebut demonstrasi-demonstrasi besar yang sedang berlangsung di Iran (serta pengakuan terbuka para demonstran terhadap kepemimpinannya) sebagai "suatu mosi kepercayaan yang diberikan kepada saya oleh mayoritas mutlak rakyat Iran." Ia juga menyatakan bahwa "tuntutan rakyat Iran yang tertindas tidak terbatas pada kepergian Shah dan penghapusan monarki. Perjuangan

mereka akan terus berlanjut hingga berdirinya sebuah Republik Islam yang menjamin kebebasan rakyat, kemerdekaan negara, dan terwujudnya keadilan sosial."[29] Mengenai poin terakhir ini, kerja sama Gerakan Pembebasan dengan Khomeini sebenarnya tidak sepenuhnya tulus, sebab meskipun Bazargan menerima rumusan "Republik Islam," ia tidak memiliki keinginan untuk membentuk sebuah pemerintahan Islamis.

Sikap ini merupakan ciri khas kerja sama kelompok-kelompok non-Islamis dengan Imam. Kaum sekuler memperhitungkan bahwa, sementara ayatollah yang telah lanjut usia itu berguna untuk menggerakkan rakyat turun ke jalan, setelah Shah tidak lagi berkuasa mereka akan dapat mengungguli Khomeini secara politik dan mengambil alih pemerintahan Iran. Perhitungan semacam itu ternyata merupakan kekeliruan yang sangat besar; kendali atas jalannya peristiwa telah lepas dari tangan mereka jauh sebelum revolusi berhasil. Bahkan, pada kenyataannya, kemungkinan besar kendali itu memang tidak pernah berada di tangan mereka sejak awal.

Penafsiran Barat mengenai politik Iran pascarevolusi telah sangat dipengaruhi oleh kisah-kisah yang disampaikan para tokoh non-Islamis yang gagal dalam upaya mereka menyingkirkan Khomeini. "Sebagaimana akan dengan mudah diakui oleh para pelaku revolusi," tulis seorang sarjana Amerika terkemuka mengenai politik Syiah kontemporer, "memang terdapat suatu konsensus yang bersifat negatif, yaitu menjatuhkan Shah, tetapi sama sekali tidak ada konsensus mengenai apa yang harus terjadi

sesudahnya. Banyak demonstran hanya beranggapan bahwa apa pun yang datang setelah Shah pasti akan lebih baik; sebagian mengharapkan suatu bentuk demokrasi; sebagian lainnya mengharapkan sebuah republik sosialis; dan, tentu saja, mereka yang pada akhirnya menang mendambakan sebuah negara Islam."

Sejauh ini, uraian tersebut merupakan ringkasan yang akurat mengenai kesaksian kalangan sekuler tentang revolusi. Akan tetapi, kesaksian itu, demi kepentingan mereka sendiri, mengaburkan besarnya dukungan publik yang sebenarnya dimiliki oleh masing-masing kubu. Ketika mengunjungi Iran pada Oktober 1978, Michel Foucault melaporkan bahwa sebagai jawaban atas pertanyaan, "Apa yang Anda inginkan?", empat dari lima responden—termasuk "para pemimpin agama, mahasiswa, kaum intelektual," dan "mantan pejuang gerilya"—menjawab, "Sebuah pemerintahan Islam." Selain itu, para responden Foucault sebagian besar berasal dari Teheran, sehingga dapat diduga mereka berasal dari bagian masyarakat Iran yang paling sekuler. Meskipun bukan merupakan sampel ilmiah, jawaban-jawaban tersebut menegaskan suatu kenyataan penting: ketika perjuangan melawan Shah mencapai puncaknya, tidak ada satu pun gagasan alternatif mengenai tatanan pascamonarki yang mampu menandingi visi Islamis Khomeini dalam memperoleh dukungan rakyat.

IRAN DAN PROYEK ISLAMIS

Gagasan tentang suatu tatanan politik yang berupaya memadukan demokrasi dengan konsep-konsep tradisional

mengenai pemerintahan Islam tampak bagi banyak orang Barat sebagai sebuah kontradiksi yang mencolok, karena peradaban mereka telah mengembangkan cara berpikir yang sangat berbeda mengenai hubungan antara agama dan politik.

Bagi Barat, titik balik yang paling menentukan adalah Perdamaian Westphalia pada tahun 1648, yang mengakhiri perang-perang agama yang dipicu oleh Reformasi Protestan dan mengesahkan prinsip cuius regio, eius religio ("siapa yang memerintah suatu wilayah, agamanyalah yang berlaku"), yang berarti bahwa identitas Katolik atau Protestan negara-negara Eropa selanjutnya ditentukan oleh agama penguasa masing-masing, serta menjamin toleransi bagi kelompok-kelompok minoritas sektarian. Tidaklah kebetulan bahwa penyelesaian tersebut juga menandai lahirnya negara-bangsa modern sebagai satuan utama dalam penyelenggaraan hubungan internasional.

Sejak saat itu, politik Barat memandang agama terutama sebagai urusan pribadi dan individual, sementara negara dibatasi untuk tidak mencampuri kehidupan komunitas-komunitas keagamaan. Warga negara yang didorong oleh keyakinan agamanya dapat membawa keyakinan tersebut ke ruang publik melalui pilihan politik dan pandangan kebijakan mereka. Namun, negara tidak didefinisikan berdasarkan prinsip-prinsip agama; bahkan, bagi masyarakat Barat, sekularisme dan demokrasi liberal telah menjadi syarat mutlak bagi suatu tatanan politik yang sepenuhnya sah—bukan hanya bagi mereka sendiri, melainkan juga bagi seluruh dunia.

Khomeini secara tegas menolak pandangan Barat tersebut, dan para pengikutnya juga menolaknya. Sebagai persoalan hukum dan kebijakan, Iran pascarevolusi selalu menerima kenyataan adanya suatu tatanan internasional yang terdiri atas negara-negara berdaulat; bahkan, sebagaimana telah dijelaskan, Republik Islam berkomitmen untuk mempertahankan kedaulatan Iran secara sungguh-sungguh dalam segala bidang. Akan tetapi, Republik Islam beserta para pendukungnya memiliki pendekatan yang sangat berbeda dari Barat pasca-Westphalia dalam memberikan legitimasi kepada negara dan pemerintahannya. Mereka tidak memandang pengalaman Amerika Serikat sebagai suatu model; sebagaimana dikemukakan oleh seorang penulis Iran, "Amerika Serikat bukanlah sesuatu yang universal; perkembangan politiknya bersifat khas bagi sejarah, budaya, dan cabang keagamaan tertentu." Lebih mendasar lagi, gagasan tentang pemisahan agama dan politik, yang selama empat abad terakhir menjadi inti dari konsep modernisasi Barat, tetap merupakan sesuatu yang sangat bertentangan dengan norma-norma dan cara berpikir Islam.

Hakikat Islam tergambarkan dengan baik melalui kata Arab tawhid, yang berarti kesatuan. Dalam konteks keagamaan, tawhid biasanya diterjemahkan ke dalam bahasa-bahasa Barat sebagai "kepercayaan kepada Tuhan Yang Esa." Dalam bentangan sejarah yang luas, Islam memang dapat dipandang sebagai penegasan kembali monoteisme Ibrahim, yang mengikuti jejak—dan, dari sudut pandang Islam, meluruskan kekeliruan-kekeliruan—

Yudaisme dan Kekristenan. Namun, menerjemahkan tawhid sebagai "monoteisme" justru mengaburkan pandangan asli Islam tentang dirinya sendiri sebagai suatu sistem yang menyeluruh, yang mempersatukan individu-individu beriman, masyarakat, dan negara—tiga unsur din ("agama"), dunya ("kehidupan dunia"), dan dawla ("negara")—ke dalam suatu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Bagi Nabi Muhammad dan para pengikutnya, membangun suatu masyarakat yang adil, di mana setiap orang diperlakukan dengan penghormatan yang layak sebagai makhluk ciptaan Tuhan, bukanlah sesuatu yang mengalihkan perhatian dari pencarian spiritual, melainkan merupakan bagian yang sangat penting dari cara seorang Muslim mendekatkan diri kepada Allah. Oleh karena itu, syariah tidak hanya mencakup 'ibadah (doa dan ritual peribadatan), adab (akhlak dan tata krama), serta i'tiqadat (keyakinan), tetapi juga meliputi bidang-bidang seperti muamalat (transaksi) dan 'uqubat (hukuman), karena dalam Islam penyelenggaraan kehidupan dunia yang benar sama pentingnya bagi keselamatan manusia seperti halnya pengabdian keagamaan itu sendiri.

Atas alasan tersebut, logika hipotesis sekularisasi sangat jauh dari cara kebanyakan umat Islam menjalani kehidupan mereka maupun memandang modernisasi.

KHOMEINI: TEORI PEMERINTAHAN ISLAM

Secara definisi, kaum Islamis, baik Sunni maupun Syiah, meyakini bahwa suatu tatanan politik yang benar-benar Islami harus didasarkan pada prinsip-prinsip agama,

yang disampaikan melalui wahyu ilahi (Al-Qur'an) dan tradisi (misalnya hadis, atau sabda Nabi yang telah diautentikasi) serta diwujudkan dalam Syariah. Pada era modern, sebagian besar dari mereka berpendapat bahwa pemerintahan yang benar berlandaskan pada "keadilan di pihak para penguasa, ketaatan di pihak rakyat yang diperintah, dan syura ('musyawarah') antara penguasa dan rakyat." Seorang penguasa disebut adil "hanya karena ia tunduk pada otoritas Tuhan"; sementara Al-Qur'an memerintahkan kaum Muslim untuk menaati penguasa semacam itu, Al-Qur'an juga memerintahkan para penguasa untuk "bermusyawarah" dengan masyarakat mengenai persoalan-persoalan yang tidak memiliki ketentuan wahyu yang eksplisit. Rumusan ini, meskipun merupakan titik awal yang penting bagi wacana Islamis mengenai politik, masih menyisakan pertanyaan-pertanyaan besar yang belum terjawab—misalnya, seperti apa sebenarnya suatu tatanan politik yang benar-benar bersifat musyawarah, dan siapa yang seharusnya memegang otoritas di dalamnya? Khomeini menghabiskan waktu puluhan tahun sebelum Revolusi Iran untuk merenungkan persoalan-persoalan tersebut; jawaban-jawabannya sangat menentukan bentuk tatanan politik yang kemudian lahir dari revolusi itu.

Ia mendekati tugas merancang suatu sistem pemerintahan yang benar-benar Islami bukan hanya sebagai seorang Muslim yang saleh, tetapi juga sebagai seorang pemimpin yang sangat dibentuk oleh sejarah, pengalaman, dan cara berpikir Syiah. Sejak awal, pengalaman hidup sebagai kelompok minoritas yang mengalami penindasan di

bawah kekhalifahan Sunni mengajarkan para pemikir Syiah untuk mencurigai monarki absolut. Sikap ini semakin diperkuat oleh teologi, sebab menurut doktrin Syiah tentang imamah (yang secara kurang tepat tetapi berguna diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris sebagai "imamate"), otoritas yang sepenuhnya sah hanya berada pada para imam, yaitu keturunan Nabi yang dipilih oleh Allah untuk memimpin umat. Sejak Allah menempatkan Imam Kedua Belas—Muhammad al-Mahdi, atau "Imam Ghaib"—dalam keadaan ghaybah (secara harfiah berarti "tersembunyi", tetapi biasanya diterjemahkan sebagai "okultasi") pada tahun 874 M, tidak ada lagi otoritas duniawi yang sepenuhnya sah, yang diwujudkan dalam diri seorang imam, di muka bumi; lebih jauh lagi, tidak mungkin akan ada sampai Mahdi muncul kembali. (Inilah sebabnya mengapa penyematan gelar Imam kepada Khomeini oleh para pengikutnya menjadi penanda yang sangat kuat atas kedudukan politik dan keagamaan luar biasa yang berhasil ia capai.) Hingga saat itu tiba, umat Islam Syiah ditantang untuk menemukan bentuk pemerintahan sementara yang paling baik.

Namun, keyakinan bahwa tidak ada otoritas duniawi yang sepenuhnya sah sebelum kembalinya Mahdi tidak berarti bahwa seluruh otoritas duniawi sama sekali tidak memiliki legitimasi, ataupun bahwa agama tidak memiliki tempat dalam pemerintahan. Sejak masa Revolusi Iran, sekelompok analis yang bermotif politik—terutama para ekspatriat Iran dan kaum neokonservatif Amerika—berpendapat bahwa doktrin Syiah yang "sebenarnya" mengajarkan suatu pemisahan antara masjid dan negara

yang hampir menyerupai konsep Thomas Jefferson. Argumen ini bahkan dimasukkan ke dalam pembenaran pemerintahan George W. Bush untuk menginvasi Irak. Para pejabat pemerintah mengklaim bahwa tergulingnya Saddam akan memberdayakan para ulama Irak yang disebut "quietist", seperti Ayatollah Agung Ali Sistani (yang lahir di Iran), untuk menegaskan supremasi Najaf atas Qom sebagai pusat intelektual Syiah; penegasan tersebut, pada gilirannya, akan melemahkan legitimasi Republik Islam dengan menantang teori pemerintahan Khomeini. Namun gagasan ini sebenarnya merupakan pembacaan polemis terhadap pemikiran Syiah, yang dibangun dengan menggabungkan sejumlah argumen yang terpisah-pisah, dikemukakan pada masa-masa sejarah yang sangat berbeda, mengenai sikap yang seharusnya diambil kaum Syiah terhadap pemerintahan yang bermusuhan, lalu dikemas seolah-olah sebagai teori politik utama Syiah.

Faktanya, teori pemerintahan Khomeini berakar kuat dalam keyakinan dan tradisi Syiah, yang bertumpu pada dua konsep yang telah lama mapan. Yang pertama adalah "perwalian" atau "kepengasuhan" (velayat dalam bahasa Persia, dari bahasa Arab wilayah), yang biasanya dikaitkan dengan pelaksanaan otoritas; yang kedua adalah nezarat, atau pengawasan ulama. Dalam ajaran Syiah, velayat berkaitan erat dengan doktrin imamah dan peran ulama selama masa ghaibnya Imam Mahdi. Pernyataan-pernyataan otoritatif paling awal mengenai doktrin Syiah, yang dirumuskan sepanjang abad ke-10 dan ke-11, menyatakan bahwa, selama Mahdi tidak hadir, suatu pemerintahan yang

mengakui dirinya dan memerintah atas namanya berhak untuk ditaati. Akan tetapi, pemerintahan tersebut memerlukan otorisasi dari para wakil Mahdi, khususnya para ulama atau Olema.

Di antara para ulama Syiah, para fuqaha (ulama yang menguasai fikih atau yurisprudensi Islam) memperoleh penghormatan yang istimewa. Mereka diakui sebagai mujtahid, yaitu ulama yang terlatih dalam praktik ijtihad—penalaran hukum berdasarkan penafsiran independen terhadap sumber-sumber hukum tradisional, yang juga dapat mempertimbangkan faktor waktu dan tempat, kondisi teknologi dan sosial, serta keadaan-keadaan yang bersifat kontingen. Penekanan pada ijtihad ini merupakan ciri khas Islam Syiah. Sementara kaum Sunni mengizinkan ulama yang memenuhi syarat untuk melakukan qiyas—penalaran hukum melalui analogi dari sumber-sumber hukum yang diakui—kebanyakan komunitas Sunni selama beberapa abad terakhir tidak lagi mengizinkan praktik ijtihad; sebaliknya, dalam tradisi Syiah tidak pernah ada larangan terhadap praktik tersebut.

Dalam dunia Syiah, kedudukan istimewa para fuqaha yang diakui sebagai mujtahid memiliki implikasi politik yang sangat besar, karena para pemikir Syiah terkemuka sejak abad ke-10 secara sistematis memberikan kepada mereka seluruh hak prerogatif para imam. Selain menafsirkan sumber-sumber agama, prerogatif tersebut mencakup kewenangan yang, dalam istilah negara modern Barat, merupakan fungsi negara—menyelenggarakan

peradilan, memungut pajak, dan mengorganisasi pertahanan masyarakat terhadap ancaman dari luar.

Selain menjadi salah seorang mujtahid terbesar pada zamannya dan seorang Ayatollah Agung, Khomeini juga merupakan seorang marja-e taqlid ("sumber untuk diikuti"), yaitu seorang mujtahid yang fatwa-fatwanya dianggap otoritatif oleh sejumlah besar pengikut (kini mencapai ratusan ribu bahkan jutaan orang). Setiap Muslim Syiah yang bukan mujtahid seharusnya memilih seorang marja' sebagai rujukan pribadi dalam urusan agama. Sebagaimana dapat dilihat dari situs web para maraji yang masih aktif saat ini, seperti Ayatollah Agung Sistani di Irak, seorang marja' dapat memberikan bimbingan kepada para pengikutnya mengenai berbagai persoalan, mulai dari rincian salat dan ibadah ritual, praktik seksual pasangan yang telah menikah, hingga persoalan etika kedokteran modern. Namun para maraji juga dapat mengeluarkan keputusan mengenai urusan sosial dan politik—suatu hak prerogatif yang secara implisit memberikan kadar otoritas politik yang cukup besar kepada para ulama senior yang paling dihormati. Tradisi-tradisi inilah yang memberikan kepada Khomeini otoritas unik di dalam masyarakat Iran.

Tradisi-tradisi tersebut juga memberinya landasan intelektual dan kultural untuk mengembangkan konsep velayat-e faqih ("perwalian oleh seorang ahli fikih yang memenuhi syarat"), yang kemudian menjadi ciri utama sistem politik Republik Islam. Tentu saja, Khomeini bukanlah pencipta gagasan bahwa para fuqaha adalah pemegang amanah otoritas politik dan karena itu bertanggung jawab

atas persoalan-persoalan politik; ia mengambil gagasan tersebut dari doktrin Syiah yang telah lama berkembang.

Konsep nezarat (pengawasan ulama) juga sangat penting dalam pemikiran Khomeini mengenai posisi lembaga-lembaga perwakilan dalam pemerintahan Islam—dimensi penting lainnya dari sistem politik Republik Islam. Meskipun ia tidak pernah menggunakan kata "demokrasi", yang ia asosiasikan dengan sekularisme dan Barat, Khomeini tetap mengakui pentingnya partisipasi rakyat dalam pemerintahan yang bersifat musyawarah. Gagasannya mengenai hal ini dibentuk oleh sejarah hubungan antara ulama dan negara modern Iran.

Setelah Dinasti Safawi menjadikan Syiah sebagai agama resmi Iran yang telah dipersatukan kembali pada abad ke-16, sebagian ulama berpendapat bahwa pemerintahan para raja yang menjalankan ketentuan-ketentuan Islam menurut pemahaman Syiah (serta menghormati kepentingan dan hak-hak ulama) merupakan bentuk pemerintahan sementara yang terbaik; karena itu, para fuqaha tersebut mendelegasikan otoritas politik kepada para penguasa Safawi dan memuji mereka sebagai "bayang-bayang Tuhan". Akan tetapi, Dinasti Safawi runtuh pada paruh pertama abad ke-18; setelah masa transisi yang singkat, Dinasti Qajar mengambil alih kekuasaan pada tahun 1785. Sejak saat itu, hubungan antara "sorban dan mahkota" semakin mengalami tekanan akibat penetrasi Barat, ketidakmampuan Dinasti Qajar mempertahankan kemerdekaan Iran, serta kesediaan mereka memberikan berbagai konsesi kepada kekuatan-kekuatan asing.

Pada paruh kedua abad ke-19, ketika para ulama Iran memperdebatkan apa yang harus dilakukan jika suatu negara Syiah gagal menjalankan kewajibannya, sebagian mengemukakan argumen yang bersifat quietist, yaitu melindungi kepentingan ulama sambil menghindari keterlibatan politik. Namun argumen tersebut lebih didasarkan pada pertimbangan kehati-hatian daripada prinsip keagamaan, yakni kekhawatiran bahwa kedudukan dan hak-hak ulama akan terancam apabila mereka terlalu jauh terlibat dalam politik. Sebaliknya, para ulama lainnya berupaya membatasi kekuasaan eksekutif syah, terutama kebebasannya membuat perjanjian dengan kekuatan asing, melalui pengenalan pemerintahan konstitusional di Iran.

Dengan Revolusi Konstitusional 1906, muncul dua mazhab pemikiran di kalangan ulama yang terlibat dalam politik mengenai kesesuaian pemerintahan konstitusional bergaya Barat dengan prinsip musyawarah serta supremasi Syariah. Kaum "legalis" mendukung pelembagaan sistem checks and balances terhadap pelaksanaan kekuasaan eksekutif oleh syah (dengan peran penting bagi para mujtahid senior), tetapi menolak pembentukan undang-undang oleh lembaga legislatif sipil karena dianggap secara inheren bertentangan dengan Syariah. Kaum "konstitusionalis" berpendapat bahwa pemberian kewenangan legislatif maupun eksekutif yang besar kepada wakil rakyat yang dipilih dapat sejalan (atau setidaknya tidak bertentangan) dengan Islam.

Dalam pemikirannya sendiri, Khomeini memadukan gagasan legalis dan konstitusionalis mengenai pemerintahan

yang bersifat musyawarah. Dalam risalahnya tahun 1941, Kasyf al-Asrar (The Revealing of Secrets), ia menerima baik pemerintahan monarki maupun (meskipun dengan sejumlah keberatan) legislasi parlementer sebagai sesuatu yang sesuai dengan Islam, selama keduanya berada di bawah pengawasan ulama: "Pemerintahan dapat berada di bawah kendali siapa pun, tetapi ia harus memperoleh otoritas dari para fuqaha untuk menjalankan kekuasaannya.... Pemerintahan harus dijalankan sesuai dengan hukum Tuhan, karena kesejahteraan negara dan rakyat menuntut hal itu, dan hal tersebut tidak mungkin terlaksana tanpa pengawasan para pemimpin agama."

Untuk tujuan tersebut, ia berpendapat bahwa sebuah dewan ulama, yang terdiri atas "para fuqaha dan mullah yang mulia dan adil", harus memiliki "pengawasan atas cabang legislatif dan eksekutif" pemerintahan. Pada tahap ini, Khomeini belum sampai pada kesimpulan bahwa para fuqaha sendiri harus memerintah: "Bahwa pemerintahan dan perwalian pada masa ini harus berada di tangan para fuqaha tidak berarti bahwa seorang faqih harus menjadi raja." Namun, meskipun raja tidak harus seorang faqih, para fuqaha tetap harus menjadi pihak yang menentukan siapa yang menjadi raja, dengan kewenangan untuk "bermusyawarah mengenai pemilihan seorang sultan demi kepentingan negara dan rakyat, kemudian memilih seorang sultan yang adil yang akan menghormati hukum-hukum Islam dan hukum negara yang didasarkan pada hukum Ilahi."

Pada saat menyampaikan kuliah-kuliahnya di Najaf tiga puluh tahun kemudian, dimensi konstitusionalis dan legalis dalam pemikiran politik Khomeini telah berkembang sedemikian rupa sehingga memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap konstitusi Republik Islam. Di sisi konstitusionalis, ia secara eksplisit mengakui keberadaan lembaga legislatif yang dipilih rakyat sebagai salah satu cabang pemerintahan, bersama cabang eksekutif dan yudikatif; lebih jauh lagi, ia mendukung pemisahan kekuasaan secara formal (suatu konsep yang bukan berasal dari para ahli hukum Syiah atau otoritas Islam terdahulu, melainkan dari Montesquieu, seorang pemikir Prancis abad ke-18).

Pada saat yang sama, Khomeini menegaskan argumen kaum legalis bahwa "dalam Islam kekuasaan legislatif dan kewenangan untuk membuat hukum secara eksklusif adalah milik Allah Yang Mahakuasa. Tidak seorang pun berhak membuat undang-undang dan tidak ada hukum yang boleh dijalankan selain hukum dari Sang Pembuat Hukum Ilahi." Oleh karena itu, sebuah Majelis (Majles) yang dipilih rakyat seharusnya menjadi lembaga "penyusun program" (barnamehrizi), yang bekerja di bawah pengawasan ulama, bukan lembaga "pembuat undang-undang" (qanungozari): "Dalam pemerintahan Islam, sebuah badan perencana sederhana menggantikan lembaga legislatif yang merupakan salah satu dari tiga cabang pemerintahan. Badan ini menyusun program-program bagi berbagai kementerian berdasarkan ketentuan-ketentuan Islam dan dengan

demikian menentukan bagaimana pelayanan publik akan diselenggarakan di seluruh negeri."

Meskipun demikian, fungsi-fungsi "perencanaan" yang ia berikan kepada Majles terpilih tersebut cukup luas, mencakup penyusunan anggaran, pengawasan, bahkan penetapan aturan administratif dan hukum mengenai persoalan-persoalan yang tidak secara eksplisit diatur oleh hukum Islam.

Pada awal dekade 1970-an, Khomeini juga sampai pada kesimpulan bahwa rezim-rezim monarki bertentangan dengan Islam dan bahwa kaum Muslim memiliki kewajiban untuk mengakhirinya:

"Baik hukum maupun akal menuntut agar kita tidak membiarkan pemerintahan-pemerintahan mempertahankan karakter yang tidak Islami atau anti-Islami ini.... Dengan demikian, pada hakikatnya kita tidak memiliki pilihan selain menghancurkan sistem-sistem pemerintahan yang rusak pada dirinya sendiri dan juga menyebabkan kerusakan bagi yang lain, serta menggulingkan seluruh rezim yang khianat, korup, zalim, dan kriminal. Ini adalah kewajiban yang harus dipenuhi oleh seluruh kaum Muslim di setiap negeri Muslim, demi tercapainya revolusi politik Islam yang gemilang."

Pernyataan terbuka Khomeini mengenai penolakannya yang semakin tegas terhadap pemerintahan monarki merupakan perkembangan penting dalam pemikiran politiknya. Hal ini membedakannya dari Ayatollah Agung Seyed Hossein Boroujerdi, yang memimpin hawza (seminari) di Qom selama beberapa dekade ketika Khomeini belajar di sana, dan yang berpendapat bahwa apabila ia terlalu

memusuhi pemerintahan Pahlavi, syah mungkin akan bertindak terhadap kepentingan institusional hawza. Secara praktis, penolakan Khomeini terhadap monarki membantu membenarkan kampanye untuk menggulingkan syah. Penolakan itu juga memiliki implikasi penting bagi teori pemerintahannya—karena penolakan terhadap monarki dan penerimaan terhadap pemisahan kekuasaan secara implisit berarti menerima keberadaan kepala eksekutif yang dipilih rakyat di samping parlemen yang juga dipilih rakyat.

Dalam kuliah-kuliahnya di Najaf, Khomeini mengembangkan lebih jauh premis bahwa pemerintahan pada akhirnya berada di tangan para fuqaha untuk menyatakan bahwa hanya merekalah yang secara sah dapat menjalankan otoritas politik:

"Apabila seorang penguasa berpegang pada Islam, maka ia dengan sendirinya harus tunduk kepada seorang faqih, meminta penjelasan kepadanya mengenai hukum-hukum dan ketentuan-ketentuan Islam untuk kemudian melaksanakannya. Dengan demikian, para penguasa yang sebenarnya adalah para fuqaha sendiri, dan kekuasaan seharusnya secara resmi berada di tangan mereka, bukan di tangan mereka yang justru berkewajiban mengikuti petunjuk para fuqaha."

Argumen inilah yang menjadi dasar konsep Khomeini tentang velayat-e faqih:

"Karena pemerintahan Islam adalah pemerintahan berdasarkan hukum, maka mereka yang memahami hukum—atau lebih tepatnya agama, yaitu para fuqaha—harus mengawasi jalannya pemerintahan tersebut.

Merekalah yang mengawasi seluruh urusan eksekutif dan administratif negara, beserta seluruh perencanaannya. Para fuqaha adalah para wali amanat yang melaksanakan ketentuan-ketentuan Ilahi dalam pemungutan pajak, menjaga perbatasan, dan melaksanakan ketentuan-ketentuan pidana hukum."

Khomeini mengusulkan agar "otoritas tertinggi" dijalankan oleh seorang faqih yang memiliki dua sifat utama, yaitu "pengetahuan yang menyeluruh" mengenai "ketentuan-ketentuan dan hukum-hukum Islam" serta "keadilan", yang berarti "keunggulan dalam akidah dan akhlak." Seorang "faqih yang adil" demikian akan memiliki "otoritas yang sama" dengan Nabi "dalam mengatur masyarakat, dan menjadi kewajiban seluruh rakyat untuk mentaatinya."

Walaupun gagasan-gagasan politik Khomeini, termasuk konsep perwalian ulama, tidak pernah diterima secara universal oleh para ulama senior Syiah, jumlah para marja' yang secara eksplisit menolaknya relatif sedikit—dan, bertentangan dengan legenda kaum neokonservatif Amerika, tidak termasuk Sistani. Sejak jatuhnya Saddam, tidak ada ulama Irak yang berpengaruh yang mempertanyakan legitimasi Republik Islam. Walaupun kaum neokonservatif menggambarkan Sistani sebagai "teguran yang terus-menerus terhadap pemerintahan Iran", catatan sejak Maret 2003 justru menunjukkan bahwa apabila ia terus-menerus menegur sesuatu, maka yang ditegurnya adalah pendudukan Amerika di Irak.

Sistani telah membuka sebuah kantor besar di Qom, dan warga Iran yang pernah bertemu dengannya ketika berziarah ke Najaf melaporkan bahwa ia menyatakan kepuasan yang besar terhadap perkembangan Iran sebagai sebuah negara yang benar-benar merdeka sejak 1979. Di Iran sendiri, gagasan-gagasan Khomeini memperoleh dukungan yang luas—meskipun tidak bulat, namun tetap luas—di kalangan ulama, dan secara konsisten didukung oleh mayoritas rakyat Iran sebagai dasar bagi tatanan politik mereka.

MEMBINGKAI REPUBLIK ISLAM

Lebih daripada sumber mana pun, pemikiran politik Khomeini menyediakan bahan dasar yang darinya Konstitusi Republik Islam dibentuk. Namun, ketika Sang Imam kembali ke tanah air, belum jelas ataupun telah ditentukan sebelumnya bagaimana tatanan baru itu akan mewujudkan berbagai unsur dalam teorinya mengenai pemerintahan. Iran akan memiliki suatu sistem yang memadukan prinsip-prinsip dan praktik-praktik Islam dengan representasi rakyat, tetapi bentuk konkret dari sistem tersebut masih harus ditentukan. Pada setiap titik krusial dalam proses ini, Khomeini menunjukkan kehati-hatian, kecakapan taktis, dan kemampuan untuk menghimpun dukungan mayoritas yang jelas; sebaliknya, para lawannya justru memperlihatkan sifat yang berlawanan.

Ketika transisi revolusioner Iran mulai berlangsung, Sang Imam berupaya merangkul sebanyak mungkin unsur yang menentang Syah. Dengan persetujuan Khomeini,

Bazargan mengisi kabinetnya hampir seluruhnya dengan tokoh-tokoh dari Gerakan Pembebasan (Liberation Movement), Front Nasional, dan partai-partai sekuler lainnya. Khomeini menilai bahwa Republik Islam yang baru memerlukan keahlian teknokratis yang dapat ditawarkan oleh partai-partai tersebut. Karena alasan itu, pada awalnya ia bersedia menerima sebuah konstitusi yang tidak secara eksplisit mencantumkan *velayat-e faqih*, meskipun konsep tersebut merupakan unsur utama dalam pemikiran politiknya dan sejak kepulangannya ke Iran ia telah menjalankan bentuk otoritas semacam itu. Rancangan konstitusi yang dibawa Khomeini dari Prancis memiliki banyak ciri yang mudah dipahami oleh siapa pun yang mengenal konstitusionalisme Barat (terutama Prancis), termasuk pemisahan kekuasaan ke dalam tiga cabang pemerintahan. Dalam hal tata kelola Islam, rancangan tersebut mengatur adanya pengawasan ulama (*nezarat*) melalui sebuah dewan pengawas yang terdiri atas para *mujtahid*, tetapi tidak mengatur mengenai perwalian ulama (*velayat*). Setelah pemerintahan revolusioner sementara terbentuk, dokumen ini ditinjau oleh sebuah panel yang melapor kepada Bazargan; setelah Republik Islam resmi berdiri pada 1 April 1979, sebuah naskah yang telah direvisi—yang tetap tidak memuat rujukan apa pun kepada *velayat-e faqih*—diterbitkan sebagai rancangan konstitusi "resmi".

Melanjutkan narasi tentang "revolusi yang dibajak", para sekularis (atau para akademisi yang sejalan dengan mereka) yang gagal dalam upaya menyingkirkan agenda

Islamis Khomeini berpendapat bahwa penghilangan *velayat-e faqih* dari rancangan konstitusi merupakan bentuk penipuan yang disengaja, dimaksudkan untuk menipu kaum non-Islamis agar mendukung revolusi dengan menyembunyikan tujuan akhirnya. Klaim semacam itu tidak bertahan jika diuji secara kritis; pada kenyataannya justru kaum sekularislah yang berusaha membajak proses konstitusional tanpa dukungan rakyat. Selama empat dekade sebelum revolusi, Khomeini telah berbicara dan menulis mengenai politik; pandangannya, termasuk dukungannya terhadap pemerintahan Islam, telah diketahui secara luas. Bahkan setelah referendum Maret 1979 menegaskan kuatnya dukungan terhadap sebuah republik Islam, ia masih bersedia menerima konstitusi tanpa rujukan eksplisit kepada *velayat-e faqih*. Sesuai dengan pernyataan-pernyataannya selama di pengasingan di Prancis, ia juga melarang para ulama menduduki jabatan dalam pemerintahan sementara (meskipun sekutu-sekutunya dari kalangan ulama tetap aktif di Dewan Revolusi). Para sekularis yang kini mengeluhkan *velayat-e faqih* sebenarnya dapat memperoleh sebuah konstitusi yang tidak memuat konsep tersebut. Namun, ketika rancangan resmi diterbitkan, mereka justru mengampanyekan penghapusan seluruh unsur Islamis di dalamnya; sementara rakyat Iran telah memilih sebuah republik Islam, kaum non-Islamis tetap bertekad menciptakan sebuah negara sekuler. Baru ketika menghadapi penolakan keras kaum sekularis terhadap realitas politik itulah Khomeini membawa *velayat-e faqih* ke dalam perdebatan konstitusi.

Ketika kaum sekularis mengintensifkan kampanye mereka pada musim semi dan musim panas 1979, Khomeini menggerakkan kalangan ulama, menyerukan agar mereka tidak "berdiam diri sementara para intelektual yang 'ter-Baratkan', yang tidak memiliki keimanan kepada Islam, menyampaikan pandangan mereka dan menulis apa pun yang mereka kehendaki. Ambillah pena kalian, dan di masjid-masjid, dari mimbar-mimbar, di jalan-jalan dan pasar-pasar, sampaikan hal-hal yang menurut kalian harus dimasukkan ke dalam konstitusi." Walaupun beberapa ulama terkemuka menentang *velayat-e faqih*, sebagian besar tidak demikian; sebagai tanggapan atas seruan Khomeini, berbagai perkumpulan ulama dan sejumlah *ulema* terkemuka melancarkan kampanye publik untuk memasukkan konsep tersebut ke dalam konstitusi baru.

Pada Agustus 1979, rakyat Iran memberikan suara dalam jumlah besar untuk memilih para delegasi ke Majelis Pemeriksaan Akhir Konstitusi Republik Islam Iran. Dari tujuh puluh dua delegasi yang terpilih, lima puluh lima di antaranya adalah *ulema* yang telah menyatakan dukungan mereka terhadap "garis Imam".

Setelah badan tersebut menyusun naskah baru yang memasukkan *velayat-e faqih*, ketegangan antara Sang Imam dan kaum liberal religius semakin meningkat; situasi memburuk lebih jauh ketika Bazargan beserta beberapa anggota kabinet mengundurkan diri akibat penyitaan Kedutaan Besar Amerika Serikat di Teheran. Namun demikian, masyarakat tetap mempertahankan dukungannya kepada Khomeini—sebuah kenyataan yang oleh para

akademisi diaspora sering kali diabaikan atau dijelaskan sebagai bentuk "kesadaran palsu" versi liberal, sebagaimana dahulu Friedrich Engels mengkritik "kesadaran palsu" kaum buruh mengenai kepentingan kelas mereka sendiri. Dalam referendum yang diselenggarakan pada 2–3 Desember 1979, konstitusi baru tersebut disetujui oleh 98 persen pemilih yang berpartisipasi. Pasal pertamanya menyatakan bahwa bentuk pemerintahan Iran adalah Republik Islam, yang disahkan oleh rakyat Iran berdasarkan keyakinan lama mereka terhadap kedaulatan kebenaran dan keadilan Qur'ani, setelah Revolusi Islam yang dipimpin oleh *marja'-e taqlid* agung, Ayatollah Agung Imam Khomeini, dalam referendum 29–30 Maret 1979.

Konstitusi tersebut mencerminkan perpaduan unsur konstitusionalis, legalis, dan klerikal dalam teori pemerintahan Islam Khomeini. Dalam sebuah pernyataan yang khas bercorak legalis, konstitusi menyatakan bahwa kedaulatan mutlak atas dunia dan manusia adalah milik Tuhan. Namun, naskah itu melanjutkan, dalam semangat yang lebih konstitusionalis, bahwa "Dialah yang telah menempatkan manusia sebagai penanggung jawab atas nasib sosialnya. Tidak seorang pun dapat merampas hak yang dianugerahkan Tuhan ini, ataupun menundukkannya kepada kepentingan individu atau kelompok tertentu." Dengan menyatakan bahwa tujuannya adalah menjelaskan "jalan-jalan" yang melaluinya "rakyat menjalankan hak yang diberikan Tuhan ini", dokumen tersebut menegaskan bahwa "kekuasaan pemerintahan di Republik Islam terdiri atas legislatif, yudikatif, dan eksekutif," yang "saling independen

satu sama lain," serta bahwa "urusan negara harus dijalankan berdasarkan pendapat umum yang dinyatakan melalui pemilihan umum." Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, kewenangan legislatif dan eksekutif yang cukup besar diberikan kepada para pejabat yang dipilih rakyat, tanpa mensyaratkan bahwa mereka harus berasal dari kalangan ulama.

Dengan mengutip Al-Qur'an sebagai dasar pembentukan "badan-badan musyawarah" sebagai "organ pengambilan keputusan dan administrasi negara", konstitusi membentuk Majles, atau parlemen—yang pada awalnya disebut Majelis Permusyawaratan Nasional, kemudian diubah menjadi Majelis Permusyawaratan Islam. Majles diberi wewenang untuk "menetapkan undang-undang mengenai segala hal" selama tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan Islam maupun konstitusi. Parlemen juga berwenang meratifikasi perjanjian internasional, menyetujui pengangkatan para menteri, melakukan pengawasan atas "seluruh urusan negara", memberhentikan menteri, dan memakzulkan presiden. Saat ini, Majles memiliki 290 kursi yang dipilih secara langsung untuk masa jabatan empat tahun. Sedikit lebih dari separuh kursi berasal dari daerah pemilihan beranggota tunggal. Di kota-kota besar yang memiliki banyak kursi, penduduk dapat memberikan suara untuk seluruh kursi tersebut (misalnya di Teheran, pemilih dapat memilih hingga tiga puluh kursi). Lima kursi dialokasikan bagi komunitas Kristen, Zoroaster, dan Yahudi di Iran.

Mengenai kekuasaan eksekutif, konstitusi menyatakan bahwa "setelah Pemimpin, Presiden merupakan pejabat tertinggi negara. Ia bertanggung jawab melaksanakan konstitusi dan memimpin cabang eksekutif, kecuali dalam urusan yang secara langsung berkaitan dengan kepemimpinan." Presiden dipilih untuk masa jabatan empat tahun; seorang petahana dapat mencalonkan diri kembali tetapi tidak boleh menjabat lebih dari dua masa jabatan berturut-turut.

Di samping lembaga-lembaga dan jabatan-jabatan yang tampak akrab bagi masyarakat Barat, konstitusi juga membentuk seperangkat lembaga lain yang sering kali dianggap lebih sulit dipahami (dan dalam banyak kasus dipandang negatif) oleh kalangan Barat. Lembaga-lembaga ini mencerminkan dimensi klerikal dalam pemikiran politik Khomeini yang berpuncak pada *velayat-e faqih*. Sesuai dengan gagasan Khomeini mengenai sebuah dewan pengawas yang terdiri atas para *mujtahid*, konstitusi membentuk Dewan Garda (*Guardian Council*), dengan mandat "melindungi ketentuan-ketentuan Islam dan konstitusi dengan memastikan bahwa perundang-undangan yang disahkan Majles tidak bertentangan dengan keduanya"—artinya para anggota dewan tidak hanya menjaga Syariat, tetapi juga (seperti Mahkamah Agung Amerika Serikat) menjaga konstitusi itu sendiri. Dewan ini terdiri atas dua belas anggota, yaitu enam *faqih* yang adil, memahami kebutuhan zaman dan persoalan-persoalan kontemporer, yang dipilih oleh Pemimpin Tertinggi, serta enam ahli hukum Muslim yang menguasai berbagai bidang hukum, yang dipilih Majles

dari calon-calon yang diajukan oleh pimpinan lembaga kehakiman. Dewan ini meninjau seluruh undang-undang yang disahkan Majles untuk memastikan kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip Islam dan konstitusi. Dewan juga mengawasi pemilihan umum nasional, termasuk melakukan verifikasi terhadap calon-calon berdasarkan kesetiaan mereka kepada Islam dan Republik Islam.

Konstitusi selanjutnya menyatakan bahwa selama Imam Mahdi masih berada dalam masa ghaib, "kepemimpinan dan pemerintahan bangsa berada di tangan seorang *faqih* yang adil dan saleh" yang "diakui dan diterima sebagai pemimpin (*rahbar*) oleh mayoritas rakyat." Istilah "Pemimpin Revolusi" (*rahbar-e enqelab*), yang lazim diterjemahkan sebagai "Pemimpin Tertinggi", menjadi gelar resmi bagi *faqih* yang menjalankan *velayat-e faqih*. Wewenang Pemimpin Tertinggi sangat luas, meliputi pengangkatan enam *faqih* anggota Dewan Garda, pengangkatan kepala lembaga kehakiman, komando tertinggi angkatan bersenjata (termasuk militer reguler dan Garda Revolusi), deklarasi perang dan damai, pemberhentian Presiden setelah adanya pemakzulan oleh parlemen atau putusan pengadilan yang menyatakan Presiden gagal menjalankan kewajibannya, serta pemberian pengampunan atau pengurangan hukuman bagi para terpidana.

Setelah konstitusi diratifikasi, Khomeini tetap berusaha mempertahankan tingkat tertentu dari persatuan dengan kalangan non-Islamis. Ia melarang para ulama mencalonkan diri dalam pemilihan presiden Januari 1980, yang secara efektif menghalangi Partai Republik Islam mengajukan

tokoh-tokoh paling populernya; akibatnya, Abolhassan Bani-Sadr dari Gerakan Pembebasan berhasil menjadi Presiden pertama Republik Islam. Dua bulan kemudian, pemilihan Majles pertama berdasarkan konstitusi baru memperlihatkan keseimbangan nyata dukungan antara Sang Imam dan para lawannya: dari 247 kursi yang diperebutkan, calon Partai Republik Islam memenangkan 130 kursi, Gerakan Pembebasan hanya memperoleh 20 kursi, sedangkan Front Nasional dan partai-partai lain memperoleh jumlah yang lebih kecil. Organisasi Mujahidin-e Khalq (MEK) tidak memperoleh satu kursi pun.

Meskipun demikian, kaum sekularis tetap menentang karakter Islamis Republik Islam. Bagi sebagian besar dari mereka, penentangan ini dilakukan melalui cara-cara politik yang damai; bagi sebagian lainnya, termasuk MEK dan sejumlah kelompok separatis etnis, penentangan berkembang menjadi aksi terorisme dan kerja sama dengan musuh-musuh Iran. Apa pun bentuknya, para penentang *velayat-e faqih* telah memilih pertarungan yang pada akhirnya tidak mungkin mereka menangkan. Mereka yang tetap berada dalam jalur politik tidak mampu memperoleh dukungan publik yang cukup untuk mengalahkan Sang Imam; sementara mereka yang, seperti MEK, memilih kekerasan ketika Republik Islam sedang mempertahankan diri dari invasi Irak, dengan cepat kehilangan basis dukungan rakyat hingga menjadi sangat kecil.

Pada tahun 1982, kekalahan pihak-pihak yang ingin menghapus konsep maupun kenyataan Iran sebagai negara *velayat-e faqih* sudah tampak jelas. Bani-Sadr telah

dimakzulkan dan dipaksa hidup di pengasingan. Tokoh-tokoh politik lain yang menentang aspek-aspek penting dari kerangka konstitusi baru, termasuk beberapa mantan pejabat tinggi dalam kabinet Bazargan dan pemerintahan Bani-Sadr, telah meninggalkan negara itu atau diadili karena berupaya menggulingkan Republik Islam (dan, dalam beberapa kasus, merencanakan pembunuhan terhadap Khomeini). Sejumlah terdakwa dieksekusi, demikian pula sejumlah orang lain yang terlibat dalam tindakan keras pemerintah terhadap MEK. Tokoh ulama paling menonjol yang mengkritik *velayat-e faqih*, Ayatollah Agung Seyed Mohammad Kazem Shariatmadari, ditempatkan dalam tahanan rumah dan, menurut sejumlah laporan, dicabut statusnya sebagai *marja'* karena diduga mendukung upaya menggulingkan tatanan baru. Para pengkritik Republik Islam di Barat dan diaspora Iran memandang kasus-kasus tersebut sebagai bukti tekad rezim yang tidak sah untuk membungkam para pengkritiknya; sementara Republik Islam dan para pendukungnya berpendapat bahwa pemerintah bertindak secara tepat terhadap mereka yang, seperti MEK, telah melampaui batas sebagai oposisi dan berubah menjadi musuh negara pada masa perang.

Seiring konsolidasi tatanan politik baru, komposisi pemerintahan menjadi semakin bercorak klerikal. Ketika pengganti Bani-Sadr, Mohammad-Ali Rajai, dibunuh oleh MEK pada Agustus 1981, Khomeini mencabut larangannya terhadap pencalonan ulama sebagai presiden, sehingga memungkinkan terpilihnya Seyed Ali Khamenei sebagai Presiden pada tahun yang sama. Seiring waktu, para ulama

mulai menduduki semakin banyak posisi kabinet dan secara de facto menguasai sejumlah kementerian penting, termasuk intelijen dan dalam negeri.

Pada tahun-tahun berikutnya, Khomeini menyadari bahwa kerangka konstitusi yang telah banyak ia bentuk memerlukan revisi. Enam minggu sebelum wafat, ia membentuk Majelis Peninjauan Kembali Konstitusi; amandemen yang direkomendasikannya disetujui melalui referendum pada 28 Juli 1989, tujuh minggu setelah kematiannya.

Perubahan-perubahan tersebut memengaruhi tatanan konstitusional dalam tiga hal utama. Pertama, cabang eksekutif direorganisasi. Semula kekuasaan eksekutif dibagi, mengikuti model Prancis, antara Presiden yang dipilih langsung dan Perdana Menteri yang ditunjuk Presiden serta disetujui Majles. Dengan Khamenei sebagai Presiden dan Mir-Hossein Mousavi sebagai Perdana Menteri selama sebagian besar dekade 1980-an, pengaturan ini terbukti tidak efektif. Karena itu, konstitusi hasil revisi menghapus jabatan Perdana Menteri dan memusatkan kekuasaan eksekutif pada Presiden. Sejak saat itu Presiden berwenang mengangkat, mengawasi, dan memberhentikan para menteri; menandatangani perjanjian dengan negara-negara asing dan organisasi internasional serta mengangkat para duta besar; serta mengawasi perencanaan nasional dan anggaran. Revisi tersebut juga memperkuat kedudukan Presiden dengan memberinya kewenangan mengangkat para wakil presiden dan memimpin Dewan Keamanan Nasional Tertinggi.

Kedua, perubahan tahun 1989 memasukkan Dewan Kebijaksanaan (*Expediency Council*) ke dalam tatanan konstitusi. Selain perselisihan kronis di dalam cabang eksekutif, kehidupan politik selama dekade pertama Republik Islam juga ditandai oleh kebuntuan yang sering terjadi antara Majles dan Dewan Garda mengenai berbagai rancangan undang-undang. Karena itu pada tahun 1988 Khomeini membentuk Dewan Kebijaksanaan untuk menyelesaikan perselisihan semacam itu. Revisi konstitusi kemudian meresmikan peran tersebut, sekaligus menjadikan dewan ini sebagai badan penasihat bagi Pemimpin Tertinggi, yang bertugas mempertimbangkan setiap persoalan yang dirujuk kepadanya oleh Pemimpin serta menunjuk para anggotanya.

Ketiga, perubahan konstitusi memperjelas kewenangan dan mekanisme pemilihan Pemimpin Tertinggi. Revisi tersebut menambahkan kewenangan untuk mengeluarkan dekret mengenai referendum nasional dan mengangkat kepala lembaga penyiaran negara. Secara lebih luas, revisi juga menegaskan tanggung jawab Pemimpin dalam "menetapkan kebijakan-kebijakan umum Republik Islam Iran" serta "mengawasi pelaksanaan yang tepat atas kebijakan-kebijakan umum sistem."

Mengenai mekanisme pemilihan, naskah konstitusi asli menetapkan dua syarat bagi Pemimpin: pertama, memenuhi kualifikasi ilmu agama dan ketakwaan yang diperlukan bagi kedudukan seorang *marja'*; kedua, memiliki wawasan politik dan sosial, keberanian, kekuatan, serta kemampuan administratif yang diperlukan untuk memimpin. Konstitusi

juga menyatakan bahwa apabila, seperti Khomeini, seorang *faqih* yang memenuhi syarat tersebut diakui oleh mayoritas rakyat sebagai *marja'* sekaligus pemimpin, maka dialah yang menjadi Pemimpin Tertinggi. Jika tidak ada seorang pun yang memperoleh tingkat dukungan seperti itu, maka Majelis Ahli yang dipilih rakyat akan memilih seorang kandidat atau membentuk dewan kepemimpinan yang terdiri atas tiga atau lima *marja'*. Pada tahun 1985, Majelis Ahli pertama menetapkan Ayatollah Agung Hossein-Ali Montazeri sebagai wakil dan penerus Khomeini.

Namun, sebelum wafat pada tahun 1989, Khomeini tampaknya mulai memikirkan persoalan suksesi secara lebih strategis. Sejak 1988, perbedaan pendapat yang semakin besar dengan Montazeri mendorong Khomeini berkonsultasi dengan Majelis Ahli mengenai kelayakan Montazeri menjadi Pemimpin Tertinggi. Khomeini juga tampaknya menginginkan agar pemimpin berikutnya memiliki kemampuan politik yang luar biasa. Dalam pembahasannya, Majelis Peninjauan Kembali Konstitusi meminta dan memperoleh persetujuan Khomeini untuk menghapus syarat bahwa Pemimpin harus seorang *marja'* dan menghapus opsi dewan kepemimpinan. Perubahan ini membuka jalan bagi Ayatollah Khamenei—yang pada 1989 telah memiliki pengalaman luas dalam urusan kenegaraan—untuk menggantikan Khomeini. Walaupun Khamenei telah diakui sebagai seorang *mujtahid* dan terdapat bukti bahwa di beberapa kalangan ia telah dianggap sebagai seorang ayatollah, ia belum memiliki kedudukan sebagai *marja'*. Revisi tersebut juga memberikan Majelis Ahli kewenangan

mengawasi Pemimpin, termasuk memberhentikannya apabila ia tidak lagi mampu menjalankan tugas-tugas konstitusionalnya atau kehilangan salah satu syarat yang diperlukan untuk jabatan tersebut. Saat ini Majelis Ahli memiliki delapan puluh enam kursi yang didistribusikan ke tiga puluh satu provinsi Iran berdasarkan jumlah penduduk. Para anggotanya dipilih untuk masa jabatan delapan tahun, dan seluruh calon harus disetujui oleh Dewan Garda sebagai ahli dalam bidang fikih.

Konstitusi Republik Islam mencerminkan komitmen Khomeini dan para pengikutnya untuk membangun sebuah negara yang benar-benar merdeka, yang mampu mewujudkan aspirasi rakyat Iran akan suatu tatanan politik partisipatif yang berlandaskan secara eksplisit pada prinsip-prinsip dan praktik-praktik Islam. Tujuan tersebut dicapai dengan memadukan lembaga-lembaga republik yang sudah dikenal dengan lembaga-lembaga yang bertugas memastikan bahwa pemerintahan, undang-undang, dan kebijakan negara selaras dengan prinsip-prinsip Islam. Dalam menilai pengaturan ini, para pengamat Barat sering menggambarkan Republik Islam sebagai sebuah "polity ganda", di mana para pejabat yang dipilih rakyat bersaing dengan pejabat dan lembaga yang tidak dipilih tetapi memiliki kedudukan konstitusional yang istimewa dalam memengaruhi kebijakan.

Para ulama, pejabat, politisi, dan akademisi di Iran membantah karakterisasi tersebut. Meskipun beberapa jabatan dan lembaga penting tidak dipilih secara langsung, semuanya tetap bertanggung jawab kepada rakyat melalui

mekanisme tertentu. Pemimpin Tertinggi, misalnya, tidak dipilih langsung, tetapi dipilih oleh Majelis Ahli yang dipilih rakyat untuk masa jabatan delapan tahun dan secara konstitusional berkewajiban mengawasinya. Demikian pula, Dewan Garda tidak dipilih melalui pemilu, tetapi separuh anggotanya dipilih oleh Majles yang dipilih rakyat, sedangkan separuh lainnya ditunjuk oleh Pemimpin Tertinggi.

Aspek-aspek konstitusionalis dalam teori pemerintahan Khomeini telah menjadi unsur penting bagi legitimasi Republik Islam. Salah satu dimensi utama visi Khomeini adalah keseimbangan antara konstitusionalisme dan legalisme, yang memungkinkan sistem ini menahan pandangan-pandangan keagamaan maupun sekuler yang dianggap ekstrem oleh arus utama masyarakat Iran, sambil tetap menyediakan ruang kompetisi politik yang cukup luas. Hingga kini masih terdapat para ulama legalis—yang sering disebut media Barat sebagai "ultrakonservatif"—yang memandang unsur-unsur republik dalam konstitusi sebagai penyimpangan dari pemerintahan ulama secara murni. Namun, mereka tidak berhasil menghapus kompetisi elektoral dari sistem tersebut. Walaupun kompetisi itu berlangsung di antara para kandidat yang menerima kerangka konstitusi, termasuk *velayat-e faqih*, persaingan tersebut tetap nyata dan berlangsung secara dinamis.

Hasilnya, sebagaimana dikemukakan oleh seorang komentator tetap di blog penulis, adalah suatu tatanan demokrasi "dari Syiah, oleh Syiah, dan untuk Syiah"—namun

tetap disertai jaminan konstitusional bagi komunitas Yahudi, Kristen, Zoroaster, dan Muslim non-Syiah.

Sejak awal berdirinya, Republik Islam terus dikritik oleh Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya sebagai negara yang tidak liberal dan karena itu dianggap tidak sah. Namun, kritik-kritik tersebut mengabaikan kenyataan bahwa sebagian besar rakyat Iran memang tidak menginginkan demokrasi sekuler ala Barat. Betapapun masyarakat Barat dan diaspora Iran berharap sebaliknya, Khomeini dan para pendukungnya memperoleh dukungan mayoritas yang kuat dari rakyat Iran pada setiap tahap penting dalam pembentukan tatanan politik pascarevolusi. Dan, menurut pengalaman sebagian besar warga Iran yang tetap tinggal di negaranya, Republik Islam telah mencapai kemajuan yang berarti dalam memadukan pemerintahan Islam dengan politik partisipatif. Sebagaimana dinyatakan oleh salah seorang pendukung sistem tersebut:

"Mayoritas besar rakyat Iran meyakini bahwa republikanisme Islam dan *Velayat-e Faqih* menghasilkan masyarakat yang lebih baik—atau setidaknya lebih baik dibandingkan demokrasi liberal sekuler. Bukti atas hal ini dapat dilihat dari tingkat partisipasi pemilih dalam pemilu Republik Islam selama bertahun-tahun, kemenangan para kandidat yang menegaskan prinsip-prinsip Republik Islam, serta wacana politik di mana para kandidat memperoleh dukungan dengan menonjolkan kredensial mereka sebagai tokoh Islam sekaligus republikan. Selama lebih dari seratus tahun, para pendukung demokrasi liberal sekuler telah meramalkan terjadinya sekularisasi masyarakat Iran.

Namun, hal itu hanya terjadi pada sebagian kalangan elite. Banyak elite lainnya, dan mayoritas rakyat Iran, tidak berpaling dari Islam maupun dari pandangan bahwa Islam harus menjadi dasar bagi pengaturan kehidupan pribadi, sosial, dan politik mereka."

Bahkan, banyak narasumber Iran yang diwawancarai oleh penulis berpendapat bahwa proses penyaringan calon oleh Dewan Garda justru memberikan pilihan yang lebih luas kepada pemilih Iran dibandingkan sistem dua partai di Amerika Serikat. Secara khusus, mereka berpendapat bahwa sistem Iran memungkinkan tokoh-tokoh yang benar-benar berasal dari luar lingkaran elite—seperti Mohammad Khatami dan Mahmoud Ahmadinejad—untuk bersaing secara setara, sesuatu yang menurut mereka jarang ditemukan dalam sistem politik Barat. Secara empiris, Republik Islam juga mencatat tingkat partisipasi pemilih yang jauh lebih tinggi dibandingkan Amerika Serikat, serta lebih tinggi atau setidaknya sebanding dengan sebagian besar demokrasi Barat lainnya.

MENYEDIAKAN KEHIDUPAN YANG LEBIH BAIK

Selain mengintegrasikan pemerintahan Islam dan politik partisipatif, bagian penting dari visi revolusioner Khomeini adalah upaya mencapai pembangunan ekonomi dan sosial. Seperti halnya anggapan bahwa Republik Islam merupakan sistem politik yang sah, gagasan bahwa negara ini adalah sebuah "negara pembangunan" (developmental state) juga bertentangan dengan stereotip Barat yang menggambarkan Iran sebagai masyarakat yang terlalu

dipenuhi korupsi finansial dan represi sosial berbasis agama sehingga tidak mampu menawarkan prospek nyata bagi peningkatan kualitas hidup. Sejak tidak lama setelah revolusi, gambaran semacam ini telah tersedia secara melimpah untuk konsumsi publik Barat. Kaum ekspatriat seperti Jahangir Amuzegar (mantan Menteri Perdagangan dan Keuangan pada masa syah) serta para pengamat Barat yang memiliki permusuhan terhadap Republik Islam menjadikan peringatan mengenai ekonomi Iran yang diklaim terus berada dalam krisis, bahkan memasuki "spiral kematian", sebagai semacam industri tersendiri. Patrick Clawson—selama bertahun-tahun Direktur Riset di Washington Institute for Near East Policy—telah menulis mengenai ancaman kehancuran ekonomi Iran sejak 1981, ketika ia menerbitkan sebuah artikel dengan subjudul "Between Crisis and Collapse".

Namun, meskipun Khomeini pernah dengan terkenal mengatakan bahwa Revolusi Iran bukanlah tentang harga melon, ia sama sekali tidak sesuai dengan karikatur—yang hingga kini terus disebarluaskan di Barat—sebagai pemimpin yang tidak peduli terhadap persoalan ekonomi. Dalam kuliah-kuliahnya di Najaf pada tahun 1970, ia menuduh bahwa pemerintahan non-Islam telah menciptakan suatu "tatanan ekonomi yang tidak adil" yang membelah masyarakat menjadi dua kelompok: kaum penindas (mostakbarin) dan kaum tertindas (mostazafin). Konstitusi Republik Islam kemudian membawa argumen ini lebih jauh dengan menetapkan bahwa penciptaan sistem ekonomi yang adil merupakan tuntutan Islam. Di Iran pascarevolusi,

pembangunan ekonomi yang positif dan perubahan sosial dicapai dengan menjadikannya berlandaskan agama, bukan dengan mengejarnya melalui penolakan terhadap agama. Justru aspek-aspek religius yang eksplisit dari revolusi memungkinkan Republik Islam mencapai hasil yang jauh lebih progresif dalam pengentasan kemiskinan, penyediaan layanan kesehatan, perluasan akses pendidikan, serta berbagai bidang kebijakan sosial lainnya—termasuk peningkatan kesempatan bagi perempuan—dibandingkan rezim syah. Dari sudut pandang politik, kehidupan yang semakin baik yang berhasil diwujudkan Republik Islam bagi rakyatnya juga memperkuat legitimasi negara tersebut.

Berikut beberapa statistik dasar. Sejak berakhirnya Perang Iran-Irak, negara ini mencatat pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) yang positif setiap tahun kecuali pada 1993 dan 1994, menurut Central Intelligence Agency (CIA), International Monetary Fund (IMF), dan berbagai sumber internasional lainnya. Meskipun inflasi selama sebagian besar sejarah Republik Islam relatif tinggi—sebagaimana juga dialami negara-negara penghasil energi besar lainnya di kawasan Teluk Persia maupun di luar kawasan tersebut—Iran tetap mengalami pertumbuhan riil setelah disesuaikan dengan inflasi. Selama satu dekade terakhir, seiring naiknya harga minyak, pertumbuhan tersebut bahkan meningkat hingga rata-rata lebih dari 5 persen per tahun secara riil. Angka ini kemungkinan akan lebih tinggi seandainya tidak terjadi perlambatan ekonomi global yang dimulai pada 2007, penurunan harga minyak yang menyertainya, serta kebijakan Bank Sentral Iran yang pada waktu hampir

bersamaan membatasi kredit untuk menurunkan inflasi—kebijakan yang berhasil memangkas tingkat inflasi hampir setengahnya, dari sekitar 25 persen menjadi 12 persen. Bahkan di tengah krisis keuangan global, ekonomi Iran tidak pernah mengalami resesi.

Penerapan sanksi internasional yang lebih ketat terhadap Republik Islam sejak 2008 memang memberikan tekanan tambahan terhadap pertumbuhan ekonomi. Namun, kenaikan kembali harga minyak sejak akhir 2008 membantu meredam dampak sanksi tersebut. Meskipun sanksi terbaru Amerika Serikat dan Uni Eropa mengurangi ekspor minyak Iran, sanksi tersebut juga ikut menjaga harga minyak tetap lebih tinggi daripada yang mungkin terjadi seandainya tidak ada sanksi, sehingga Republik Islam tetap memperoleh pendapatan yang besar dari penjualan minyak. (Perkembangan kebijakan sanksi Amerika Serikat akan dibahas lebih mendalam pada bagian ketiga buku ini.) Sejak akhir 2011, depresiasi mata uang Iran akibat sanksi mendorong inflasi kembali meningkat, terutama terhadap barang-barang impor. Namun, pemerintah memanfaatkan kondisi ini untuk memusatkan alokasi devisa pada impor yang diprioritaskan, seperti pangan dan obat-obatan, yang nilai tukarnya tetap dipertahankan melalui kurs resmi pemerintah, sekaligus mendorong konsumsi barang-barang produksi dalam negeri. Dalam jangka panjang, kebijakan ini diperkirakan akan memperkuat perekonomian Iran dan semakin mengurangi kerentanannya terhadap sanksi yang dipimpin Amerika Serikat.

Meskipun Iran masih bergantung pada ekspor minyak sebagai penopang utama ekonominya, negara ini lebih berhasil dibandingkan negara-negara penghasil energi lainnya di Teluk Persia dalam mengembangkan sektor-sektor nonmigas. Ekspor nonmigas Iran meningkat pesat, bahkan di tengah sanksi yang semakin ketat. Iran telah mencapai atau hampir mencapai swasembada dalam sejumlah sektor industri dasar, termasuk baja, tembaga dan produk turunannya, kertas dan produk kertas, serta semen. Dengan memanfaatkan bahan baku industri tersebut, Iran juga menjadi hampir sepenuhnya mandiri dalam memproduksi berbagai jenis mesin industri (termasuk banyak kompresor, pipa, pompa, dan peralatan lain yang dibutuhkan industri minyak, gas, dan petrokimia), komponen elektronik, produk farmasi dan perlengkapan medis, serta peralatan telekomunikasi. Iran memiliki jumlah robot industri terbesar di Asia Barat dan industri otomotif yang berkembang dengan baik, yang mulai mengekspor produknya ke negara-negara tetangga.

Memang dapat diperdebatkan bahwa pertumbuhan ekonomi Iran mungkin akan lebih tinggi apabila negara itu menerapkan kebijakan ekonomi maupun kebijakan luar negeri yang berbeda. Namun, menyatakan bahwa tidak ada pertumbuhan ekonomi sejak revolusi atau bahwa ekonomi Iran sedang runtuh adalah klaim yang sama sekali tidak benar. Saat ini Republik Islam memiliki ekonomi terbesar ke-25 di dunia menurut CIA dan IMF. Dengan pendapatan per kapita sekitar 11.000 dolar Amerika Serikat—setara dengan Brasil, Afrika Selatan, dan beberapa negara bekas komunis di

Eropa Tengah dan Timur—status Iran sebagai negara berkembang berpendapatan menengah telah mapan. Mengkritik Iran karena pendapatan per kapitanya tidak setinggi negara-negara penghasil minyak lainnya di Teluk Persia sangatlah menyesatkan, karena hal itu menyamakan tantangan mendistribusikan atau menginvestasikan kekayaan minyak di Iran yang berpenduduk sekitar 75 juta jiwa dengan situasi di Arab Saudi yang hanya memiliki sekitar 18 juta warga negara, Kuwait dengan sekitar 1,3 juta warga negara, Uni Emirat Arab yang memiliki sekitar satu juta warga negara, atau Qatar yang bahkan memiliki kurang dari 200.000 warga negara.

Lebih jauh lagi, kritik-kritik yang bersifat kontrafaktual terhadap kebijakan ekonomi Republik Islam mengabaikan prioritas sesungguhnya dari pembangunan ekonomi negara tersebut. Khomeini mengatakan kepada rakyat Iran bahwa ia menginginkan revolusi tidak hanya meningkatkan "kehidupan material" mereka, tetapi juga "kehidupan spiritual" mereka. Ia menegaskan komitmennya terhadap kemajuan material, terutama bagi mayoritas rakyat yang kondisi ekonominya hanya sedikit membaik, atau bahkan tidak membaik sama sekali, di bawah pemerintahan syah. Salah satu ciri khas revolusi ini adalah penetapan kaum mostazafin (golongan tertindas atau yang terpinggirkan) sebagai salah satu penerima manfaat utama revolusi, tanpa membatasi peningkatan kesejahteraan hanya pada kelas sosial tertentu sebagaimana lazim terjadi dalam banyak revolusi sosialis.

Untuk mewujudkan komitmen tersebut, Republik Islam—baik pada masa hidup Khomeini maupun terutama setelah Perang Iran-Irak—melakukan investasi besar dan berkelanjutan untuk memperluas infrastruktur modern, seperti jalan raya, listrik, air bersih perpipaan, dan kini juga internet, ke wilayah pedesaan serta kawasan perkotaan berpendapatan rendah di seluruh Iran. Hasilnya adalah penurunan tingkat kemiskinan yang tajam dan terdokumentasi dengan baik. Saat ini, persentase penduduk Iran yang hidup dalam kemiskinan—kurang dari 2 persen menurut standar Bank Dunia sebesar 1,25 dolar AS per hari—lebih rendah dibandingkan hampir semua negara berkembang berpenduduk besar lainnya, termasuk Brasil, Tiongkok, Mesir, India, Meksiko, Pakistan, Afrika Selatan, Turki, dan Venezuela.

Sebagai bagian dari komitmennya untuk meningkatkan kesejahteraan kaum mostazafin, Republik Islam membangun dan terus memperluas jaringan rumah sakit serta klinik layanan kesehatan primer di seluruh negeri, dengan fokus utama pada wilayah-wilayah yang kurang berkembang, dan memperkuat investasi tersebut melalui berbagai program kesehatan masyarakat lainnya. Kini masyarakat Iran dari semua lapisan, terutama kelompok berpenghasilan rendah, menikmati peningkatan yang signifikan dalam angka harapan hidup serta penurunan besar dalam angka kematian bayi dan anak. Menurut United Nations Development Programme (UNDP), antara tahun 1980 hingga 2011 harapan hidup di Iran meningkat sebesar 21,9 tahun. Penyediaan layanan kesehatan di daerah

pedesaan secara khusus dinilai sangat berhasil. Hasil-hasil tersebut bahkan mendorong negara lain mempelajari sistem pelayanan kesehatan Republik Islam sebagai model bagi perbaikan layanan mereka sendiri. Universitas-universitas negeri dan organisasi nonpemerintah di negara bagian Mississippi, misalnya, bekerja sama dengan Shiraz University of Medical Sciences dan School of Public Health Universitas Teheran untuk memperkenalkan model pelayanan kesehatan ala Iran di wilayah Delta Mississippi yang kekurangan layanan medis.

Republik Islam juga melakukan upaya yang sama konsistennya dalam memperluas kesempatan pendidikan. Meskipun menghadapi tantangan berupa populasi muda yang besar dan terus bertambah, komitmennya terhadap pendidikan dasar dan menengah universal telah menghasilkan akses yang jauh lebih luas bagi masyarakat miskin, disertai peningkatan terus-menerus dalam rata-rata lama sekolah. Kebijakan tersebut juga meningkatkan partisipasi perempuan. Menurut Bank Dunia, Republik Islam kini "berada pada posisi yang baik untuk mencapai target Millennium Development Goals Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam menghapus kesenjangan gender dalam akses pendidikan." Sejak 1979, tingkat melek huruf kaum muda hampir dua kali lipat, sementara tingkat melek huruf perempuan meningkat lebih dari tiga kali lipat. Selain itu, Republik Islam secara dramatis memperluas akses terhadap pendidikan tinggi. Berbagai kemajuan tersebut memperkuat persepsi masyarakat bahwa sistem ini telah memberikan manfaat ekonomi dan sosial yang nyata. Sebagaimana

dikemukakan oleh salah seorang narasumber penulis, pada masa revolusi "60 persen rakyat Iran buta huruf dan 100 persen merupakan rakyat kerajaan", sedangkan "hari ini 99 persen melek huruf dan 100 persen dapat memilih Presiden, anggota Majles daerah mereka, dewan-dewan lokal, serta anggota Khobregan (Majelis Ahli) yang memilih Pemimpin Tertinggi."

Secara keseluruhan, UNDP melaporkan bahwa nilai Human Development Index (HDI) Iran—"ukuran ringkas untuk menilai kemajuan jangka panjang dalam tiga dimensi dasar pembangunan manusia: kehidupan yang panjang dan sehat, akses terhadap pengetahuan, serta standar hidup yang layak"—meningkat dari 0,437 pada tahun 1980 menjadi 0,707 pada tahun 2011, sehingga menempatkan Republik Islam dalam kategori "pembangunan manusia tinggi". Salah satu aspek kemajuan ini yang sangat kurang dihargai di Barat adalah bagaimana akses terhadap pendidikan tinggi telah mengubah posisi perempuan Iran. Meskipun Republik Islam memberlakukan sejumlah pembatasan terhadap perempuan—misalnya dalam hal cara berpakaian dan akses terhadap beberapa kegiatan atau fasilitas publik—mayoritas mahasiswa universitas di Iran kini adalah perempuan, demikian pula mayoritas mahasiswa di universitas-universitas terbaik Iran. Kehadiran perempuan juga semakin terasa di berbagai bidang akademik dan profesi; misalnya, mayoritas mahasiswa kedokteran di Iran saat ini adalah perempuan.

Keberhasilan pendidikan perempuan di Iran bahkan mendorong munculnya program yang di Amerika Serikat

mungkin akan disebut sebagai "affirmative action" bagi laki-laki di sejumlah universitas Iran. Pada tahun 2012, The New York Times mengklaim bahwa "tiga puluh enam universitas di Iran melarang perempuan mengambil tujuh puluh tujuh bidang studi", termasuk akuntansi, kimia, hampir seluruh cabang teknik, dan matematika. Namun laporan tersebut tidak akurat secara faktual dan ditulis dengan cara yang menyesatkan. Sebagai contoh, Universitas Teheran hanya membatasi perempuan pada dua fakultas—teknik pertambangan dan kehutanan—dengan alasan bahwa lulusan perempuan tidak banyak bekerja di bidang-bidang tersebut, padahal terdapat kekurangan tenaga profesional yang terlatih. Tentu saja, kami menentang segala bentuk pembatasan akses pendidikan bagi perempuan. Kami juga menyadari bahwa terdapat kelompok politik dalam Republik Islam yang ingin memisahkan universitas berdasarkan gender—sesuatu yang justru ditolak oleh Imam Khomeini. Namun, perdebatan yang berlangsung saat ini di Iran mengenai penerimaan mahasiswa perempuan pada fakultas-fakultas tertentu di universitas tertentu bukanlah semata-mata ekspresi misogini yang refleksif; sebagian di antaranya justru merupakan konsekuensi dari kemajuan pendidikan luar biasa yang telah dicapai perempuan Iran sejak revolusi.

Secara lebih luas, perkembangan kondisi perempuan Iran semestinya mengakhiri generalisasi yang terlalu sederhana mengenai pemerintahan Pahlavi yang disebut "progresif" dibandingkan Republik Islam yang dianggap "terbelakang". Pada masa syah, perempuan memang secara hukum bebas dari kewajiban mengenakan jilbab dan

berbagai pembatasan formal lainnya—sebuah citra Iran yang dipuji majalah Foreign Policy dalam sebuah esai foto pada tahun 2011, namun tanpa memberi tahu pembacanya bahwa kekuatan-kekuatan sosial yang sangat kuat pada masa pra-revolusi justru menghalangi sebagian besar perempuan Iran untuk mengejar pendidikan maupun karier profesional. Kini perempuan di Republik Islam memang diwajibkan secara hukum untuk menutup aurat. Akan tetapi, kemajuan terbesar dalam sejarah Iran terkait pendidikan, profesi, dan posisi sosial perempuan justru terjadi setelah revolusi sebagai hasil dari berbagai kebijakan dan peraturan yang dijalankan Republik Islam.

Selain memiliki peluang pendidikan dan karier yang semakin luas—bahkan kini dapat ditemui pengemudi bus dan taksi perempuan di Teheran—perempuan juga memiliki hak pilih dan semakin banyak terwakili dalam pemerintahan Iran. Pembatasan terhadap aktivitas rekreasi mereka pun jauh lebih sedikit dibandingkan yang sering dibayangkan. Dua perempuan Muslim pertama yang berhasil mendaki Gunung Everest pada tahun 2005 adalah warga Iran. Kebijakan resmi negara juga mendukung perempuan yang menyeimbangkan karier dengan kehidupan keluarga. Berdasarkan hukum, perempuan Iran memperoleh cuti melahirkan selama enam bulan dengan gaji penuh, ditambah hak cuti berbayar satu jam setiap hari selama delapan belas bulan berikutnya. Standar ini bahkan melampaui pedoman International Labour Organization (ILO) bagi perempuan yang bekerja di sektor formal, dan tidak dipenuhi oleh Amerika Serikat maupun beberapa negara Barat lainnya.

Dalam isu-isu perempuan, Republik Islam jauh lebih maju dibandingkan sebagian besar negara tetangganya, termasuk dua sekutu Amerika Serikat, yaitu Arab Saudi dan Afghanistan pasca-Taliban. Perbandingan yang lebih luas juga menarik: sebuah penelitian yang ditelaah sejawat oleh peneliti Iran dan Skandinavia menemukan bahwa Republik Islam memiliki kebijakan yang lebih baik dalam mendorong pemberian ASI serta tingkat pemberian ASI yang lebih tinggi dibandingkan banyak negara Uni Eropa. Penelitian lain yang dilakukan para peneliti Australia juga menyimpulkan bahwa tingkat pemberian ASI di Iran secara signifikan lebih tinggi daripada di Australia, sebagian karena kebijakan cuti melahirkan dan kebijakan tempat kerja yang lebih baik.

Aspek-aspek lain dari kebijakan sosial Republik Islam juga bertentangan dengan stereotip Barat. Walaupun sistem peradilannya secara tegas menerapkan hukuman mati terhadap para bandar dan pengedar narkotika, pendekatan Iran terhadap pecandu narkoba menurut standar internasional sangat berorientasi pada pelayanan medis. Republik Islam memang tidak mentoleransi manifestasi terbuka identitas maupun budaya homoseksual, sebagaimana juga tidak mentoleransi banyak bentuk budaya heteroseksual—misalnya bar khusus bagi lajang—yang lazim ditemukan di Barat. Namun demikian, Iran memiliki salah satu program penelitian dan penanganan AIDS yang paling maju di dunia non-Barat. Fatwa-fatwa Khomeini yang mengakui identitas transgender sebagai sesuatu yang memiliki dasar biologis kini menjadi landasan hukum bagi

penyediaan operasi pergantian kelamin secara elektif tanpa biaya.

Republik Islam juga memenuhi janjinya untuk menghadirkan modernisasi dan kemajuan dalam bidang-bidang lain. Sejak pertengahan 1990-an, peningkatan investasi dalam penelitian ilmiah dan teknologi di universitas-universitas serta lembaga penelitian Iran menghasilkan lonjakan luar biasa dalam penelitian mutakhir di berbagai disiplin ilmu. Diukur dari jumlah artikel ilmiah yang diterbitkan para peneliti Iran dalam jurnal internasional bereputasi—meningkat dari sekitar 700 artikel pada tahun 1978 menjadi sekitar 20.000 artikel pada tahun 2011—serta berbagai indikator lainnya, Iran memiliki tingkat pertumbuhan produksi ilmiah tercepat di dunia. Republik Islam kini termasuk dalam sepuluh negara teratas dunia dalam penelitian sel punca dan kloning, serta berada di antara dua puluh negara teratas dalam bidang kimia, ilmu komputer, matematika, kedokteran, dan nanoteknologi. Di bidang nuklir pun, kemajuan yang dicapai sangat mengesankan. Investasi di bidang ilmu pengetahuan tersebut juga telah mendorong berkembangnya berbagai industri berteknologi tinggi, termasuk bioteknologi dan nanoteknologi.

Sebagian besar masyarakat Barat tidak menyadari sejauh mana kemajuan yang telah dicapai Iran pascarevolusi. Akibatnya, mereka tetap berpegang pada anggapan bahwa Republik Islam Iran tidak memiliki legitimasi, sembari terus menantikan munculnya revolusi baru di Iran—sesuatu yang, setidaknya dalam waktu dekat, tidak menunjukkan tanda-

tanda akan terjadi. Pada bab berikutnya, penulis akan mengulas secara lebih rinci bagaimana sistem politik yang dirancang oleh Khomeini bekerja dalam mewujudkan janjinya untuk mengintegrasikan politik partisipatif dengan prinsip-prinsip keagamaan.

BAB 5
SEORANG PEMIMPIN DAN TIGA PRESIDEN

" Islam merupakan unsur utama sekaligus ruh dari demokrasi religius. ... Pengalaman yang kami peroleh selama 33 tahun terakhir telah menunjukkan bahwa Islam mampu menghadirkan martabat dan kehormatan bagi suatu bangsa. Islam mampu menetapkan tujuan-tujuan yang luhur sekaligus menyiapkan jalan untuk mencapainya. Islam dapat melahirkan gerakan ilmiah. Islam dapat melahirkan gerakan kemajuan teknologi dan industri. Islam dapat melahirkan gerakan keagamaan dan etika. Islam mampu membuat suatu bangsa berdiri dengan rasa bangga di hadapan bangsa-bangsa lain."

— **Ayatollah Seyed Ali Khamenei**, 8 Maret 2012

Pertimbangkan dua suasana malam pemilihan di Teheran yang dipisahkan oleh rentang waktu delapan tahun. Yang pertama terjadi pada 23 Mei 1997, ketika seorang ulama bernama Seyed Mohammad Khatami mengejutkan dunia dengan memenangkan pemilihan presiden untuk menggantikan Ali Akbar Hashemi Rafsanjani sebagai Presiden Republik Islam Iran, dengan meraih hampir 70 persen suara. Kemenangan Khatami mengejutkan bukan hanya para analis Barat, tetapi juga sebagian besar elite politik Iran, sekaligus mematahkan stereotip Barat yang menggambarkan pemilu di Iran sekadar sebagai formalitas tanpa persaingan dalam sebuah sistem otoriter.

Lahir pada tahun 1943, Khatami berusia lima puluh empat tahun ketika terpilih sebagai presiden, hampir satu generasi lebih muda dibandingkan Khamenei dan

Rafsanjani. Seperti Khomeini dan Khamenei (berbeda dengan Rafsanjani), ia adalah seorang seyed, yakni keturunan Nabi Muhammad. Ayahnya, Ruhollah Khatami, merupakan seorang ayatollah terkemuka yang jauh sebelum Revolusi Iran dikenal sebagai guru yang sangat dihormati oleh Khamenei muda. Setelah revolusi, Khomeini secara langsung menunjuk Seyed Ruhollah sebagai wakil resminya sekaligus imam salat Jumat di kota Yazd, kampung halaman keluarga Khatami.

Mohammad Khatami sendiri merupakan ulama lulusan hauzah di Qom yang telah mencapai tingkat mujtahid. Namun, ia juga memperoleh pendidikan dalam bidang filsafat Barat dan beberapa tahun sebelum revolusi tinggal di Jerman sebagai kepala pusat studi Islam di Hamburg.

Setelah kembali ke Iran pascarevolusi, Khatami terpilih menjadi anggota Majelis Syura Islam (Majles) pertama pada tahun 1980. Ia kemudian dua kali menjabat sebagai Menteri Kebudayaan dan Bimbingan Islam selama dekade 1980-an hingga awal 1990-an. Dalam masa jabatannya tersebut, dukungannya terhadap pluralisme intelektual dan kebudayaan sering kali memicu penolakan dari kalangan ulama dan politisi konservatif. Selama Khomeini masih hidup, Khatami tetap memperoleh dukungan penuh dari Imam. Namun setelah wafatnya Khomeini, tekanan politik terhadap dirinya semakin meningkat hingga akhirnya ia mengundurkan diri dari kabinet pada tahun 1992 dan kemudian diangkat sebagai Kepala Perpustakaan Nasional Iran.

Lima tahun kemudian, kemunculan kembali Khatami di panggung politik nasional melalui jabatan presiden, dengan dukungan publik yang sangat besar, dipandang sebagai lahirnya gerakan yang kemudian dikenal sebagai "gerakan reformasi" di Republik Islam Iran. Gerakan ini menggunakan bahasa politik yang mudah diterima oleh Barat, dengan menekankan pentingnya masyarakat sipil, penegakan supremasi hukum, serta pengembangan apa yang oleh Khatami disebut sebagai "demokrasi Islam."

Kini, majulah delapan tahun kemudian, tepatnya pada 24 Juni 2005, ketika rakyat Iran kembali menyaksikan hasil pemilu yang mengejutkan. Pada hari itu, Mahmoud Ahmadinejad—tokoh yang relatif baru di panggung politik nasional dan sebelumnya hanya dikenal sebagai Wali Kota Teheran selama dua tahun—berhasil memenangkan pemilihan presiden untuk menggantikan Khatami. Dalam putaran kedua, ia memperoleh sekitar dua pertiga suara dan mengalahkan mantan presiden Rafsanjani dengan selisih sekitar dua banding satu.

Seperti Khatami sebelumnya, Ahmadinejad dalam banyak hal juga tampak sebagai seorang "presiden yang tidak terduga." Namun, ia juga terlihat sangat berbeda dari Khatami.

Lahir pada tahun 1956, Ahmadinejad cukup muda untuk menjadi cucu Khomeini atau anak dari Rafsanjani dan generasi pendiri Republik Islam lainnya. Berbeda dengan mereka, ia bukan berasal dari kalangan ulama maupun keluarga ulama. Latar belakang sosialnya bahkan jauh lebih sederhana. Ia lahir di sebuah kota kecil sekitar 110 kilometer

di tenggara Teheran sebagai putra dari keluarga pekerja. Ketika Ahmadinejad masih kecil, keluarganya pindah ke salah satu kawasan miskin di ibu kota.

Nama keluarga mereka semula adalah Sabaghian, yang berarti "para pencelup benang", merujuk pada profesi tradisional pencelupan benang wol untuk pembuatan karpet. Sebelum pindah ke Teheran, ayahnya mengganti nama keluarga tersebut menjadi Ahmadinejad agar tidak lagi secara jelas menunjukkan asal-usul desa mereka. Nama Ahmadinejad sendiri berarti "berasal dari garis Ahmad", dengan Ahmad merupakan salah satu nama Nabi Muhammad yang berasal dari kata Arab hamd, yaitu pujian kepada Allah.

Menurut berbagai kesaksian, Ahmadinejad memiliki kecerdasan yang menonjol. Ia menjadi anggota pertama keluarganya yang berhasil menempuh pendidikan tinggi. Nilainya dalam ujian nasional masuk universitas yang sangat kompetitif mengantarkannya diterima di Iran University of Science and Technology (IUST). Sebagai pendukung Revolusi Iran, ia menjadi salah satu tokoh penting gerakan mahasiswa pada masa-masa awal Republik Islam. Namun, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, ia tidak ikut serta dalam pendudukan Kedutaan Besar Amerika Serikat pada November 1979, berbeda dengan tuduhan yang pernah disampaikan sejumlah jurnalis Barat.

Setelah memperoleh gelar sarjana teknik, Ahmadinejad memulai karier politiknya sebagai pejabat daerah di Provinsi Azerbaijan Barat. Selanjutnya ia bertugas selama Perang Iran-Irak sebagai bagian dari organisasi paramiliter Basij. Seusai

perang, ia kembali meniti karier pemerintahan hingga menjadi gubernur Provinsi Ardabil pada tahun 1993, jabatan yang dipegangnya sampai Presiden Khatami memberhentikannya pada tahun 1997.

Di sela-sela karier politiknya, Ahmadinejad juga meraih gelar magister dan doktor di bidang teknik sipil dan transportasi dari IUST, tempat ia kemudian mengajar sebagai dosen. Pada tahun 2003, koalisi berbagai kelompok politik konservatif yang ikut ia bangun berhasil memenangkan pemilihan Dewan Kota Teheran. Karena wali kota Teheran dipilih oleh dewan kota, bukan secara langsung oleh rakyat, dewan yang kini dikuasai kelompok konservatif kemudian menunjuk Ahmadinejad sebagai wali kota.

Dari posisi inilah Ahmadinejad maju dalam pemilihan presiden dua tahun kemudian. Jika kemenangan Khatami pada tahun 1997 menandai munculnya kaum reformis pada tingkat tertinggi politik Iran, maka kemenangan Ahmadinejad pada tahun 2005 menandai kebangkitan kembali kelompok konservatif, atau yang lebih sering menyebut diri mereka sebagai "prinsipalis" (principlists). Kemenangan tersebut juga menandai munculnya generasi baru pemimpin konservatif dalam politik Iran.

Penafsiran Barat terhadap dua hasil pemilu yang tampak sangat berbeda ini sering kali dipengaruhi oleh asumsi yang hampir tidak pernah dipertanyakan bahwa Iran pada akhirnya akan berkembang menuju demokrasi liberal. Akibatnya, mereka cenderung melebih-lebihkan makna kepresidenan Khatami sebagai tanda perubahan arah politik

Republik Islam, sekaligus meremehkan arti penting kemunculan Ahmadinejad.

Menurut penulis, alih-alih berangkat dari asumsi tersebut, analisis seharusnya berfokus pada dinamika nyata yang menggerakkan kehidupan politik Republik Islam Iran serta bagaimana sistem pascarevolusi memperoleh legitimasinya. Untuk memahami hal itu, langkah pertama adalah menelaah bagaimana Ayatollah Ali Khamenei menjalankan perannya setelah menggantikan Imam Khomeini sebagai Pemimpin Tertinggi (Supreme Leader).

PEWARIS KHOMEINI DAN POLITIK FAKSIONAL

Tidak mudah bagi siapa pun untuk menggantikan posisi Khomeini, pendiri Republik Islam sekaligus figur yang memiliki otoritas politik dan keagamaan yang luar biasa. Tugas itu terlebih lagi tidak mudah bagi Khamenei, yang naik menjadi Pemimpin Tertinggi pada tahun 1989 dengan modal kewibawaan yang jauh lebih terbatas.

Secara politik, Khamenei selama revolusi lebih dikenal sebagai salah satu letnan Khomeini daripada sebagai pemimpin utama revolusi. Dari sisi keagamaan, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pada saat menggantikan Khomeini ia belum diakui secara luas sebagai seorang ayatollah. Ketiadaan status sebagai *marja'-e taqlid* (otoritas rujukan keagamaan) atau Grand Ayatollah, ditambah kenyataan bahwa konstitusi harus diamendemen agar pengangkatannya dimungkinkan, menjadi titik kerentanan selama tahun-tahun awal kepemimpinannya.

Kondisi tersebut membuat Khamenei harus membangun kewibawaannya secara bertahap, sembari terus mengelola hubungannya dengan para ulama senior dan berbagai pusat kekuasaan lain dalam sistem politik Republik Islam—presiden yang dipilih rakyat, Majelis (*Majles*), Dewan Garda (*Guardian Council*), Rafsanjani beserta Dewan Kemaslahatan (*Expediency Council*), Korps Garda Revolusi Islam (*IRGC*), serta lembaga peradilan.

Sebagai Pemimpin Tertinggi, Khamenei memang memiliki sumber daya kelembagaan yang besar untuk memperkuat posisinya terhadap para aktor politik lainnya. Selama bertahun-tahun ia memanfaatkannya untuk memperluas pengaruhnya di lingkungan hauzah (seminari) Qom, menegaskan dirinya sebagai pengambil keputusan terakhir dalam isu-isu utama kebijakan luar negeri, serta menunjuk tokoh-tokoh yang dipercaya untuk memimpin militer, aparat keamanan, penyiaran negara, dan lembaga peradilan.

Dewan Kemaslahatan kini didominasi oleh orang-orang yang ditunjuknya, sehingga pengaruh Rafsanjani di dalamnya berkurang. Hal yang sama juga terjadi pada Dewan Garda. Selain itu, secara de facto Khamenei memperoleh pengaruh yang cukup besar terhadap pengangkatan para menteri oleh presiden terpilih, khususnya pada kementerian yang berkaitan langsung dengan kewenangan konstitusionalnya seperti luar negeri, dalam negeri, dan intelijen.

Selama lebih dari dua dekade menjabat sebagai Pemimpin Tertinggi, Khamenei juga membangun

kewibawaannya melalui citra sebagai sosok yang moderat dan sederhana.

Seorang mantan aktivis komunis yang pernah dipenjara bersama Khamenei pada masa pemerintahan Syah—dan kemudian menjadi oposisi di Republik Islam—mengenang Khamenei sebagai "orang yang sangat baik": ramah, mudah bergaul, dan memiliki selera humor yang mampu membantu mereka bertahan menghadapi kerasnya kehidupan penjara.

Setelah revolusi, ketika masa jabatan presiden pertamanya hampir berakhir, Khomeini bahkan harus secara langsung meminta Khamenei agar bersedia mencalonkan diri kembali. Sehari setelah wafatnya Khomeini, ketika nama Khamenei secara resmi diajukan sebagai calon Pemimpin Tertinggi di Majelis Ahli (*Assembly of Experts*), ia justru menyampaikan pidato yang menolak pencalonannya sendiri. Rekaman arsip menunjukkan bahwa sesaat setelah pemungutan suara selesai, wajahnya tampak seolah memikul beban yang sangat berat.

Khamenei memperkuat citra moderat tersebut dengan reputasi integritas pribadi yang tinggi. Tidak pernah muncul tuduhan korupsi yang serius terhadap dirinya maupun keluarganya. Rumah resmi Pemimpin Tertinggi dikenal memiliki makanan dan karpet yang sederhana—dua simbol penting status sosial dalam budaya Iran. Ia juga dilaporkan melarang anak-anaknya terlibat dalam dunia bisnis ataupun menduduki jabatan di dewan direksi perusahaan. Seluruh langkah tersebut secara bertahap memperkuat otoritas

pribadinya, di samping kewenangan institusional yang telah dimilikinya.

Otoritas tersebut sangat diperlukan untuk mengelola konflik ideologis yang terus berlangsung di Republik Islam.

Pada tahun-tahun pertama setelah revolusi, garis pemisah utama dalam politik Iran adalah antara para pendukung dan penentang negara *velayat-e faqih*. Setelah Khomeini dan para pendukungnya berhasil mengalahkan kelompok non-Islamis, arena politik kemudian didominasi oleh mereka yang menunjukkan "komitmen praktis" terhadap tatanan konstitusional Republik Islam.

Namun kekalahan kelompok sekuler tidak mengakhiri perbedaan ideologi. Sebaliknya, persaingan semakin tajam di antara kelompok-kelompok yang sama-sama loyal kepada Khomeini tetapi memiliki pandangan berbeda mengenai berbagai persoalan kebijakan penting.

Situasi ini sejalan dengan visi politik Khomeini yang menghendaki Iran menjadi sebuah Republik Islam yang memiliki konstitusi serta mekanisme *checks and balances* di antara berbagai pusat kekuasaan, bukan sebuah negara yang semata-mata mengklaim diri sebagai negara Islam seperti Arab Saudi atau Afghanistan di bawah Taliban.

Dalam Republik Islam Iran, kedaulatan memang berasal dari Tuhan, tetapi pertanggungjawaban—setidaknya dalam kehidupan duniawi—berada di tangan rakyat beserta institusi-institusi yang mereka bentuk. Untuk menjawab persoalan, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat secara efektif, sistem dirancang agar mendorong perdebatan dan kompetisi

politik yang nyata selama tetap berada dalam batas-batas konstitusi dan prinsip-prinsip agama.

Pada pertengahan 1980-an, muncul dua arus besar yang saling berhadapan, yang secara sederhana disebut sebagai kelompok kiri dan kanan.

Pada awalnya, perbedaan antara kedua kubu mencakup persoalan kebijakan luar negeri maupun domestik. Seiring waktu, perbedaan mengenai politik luar negeri mulai berkurang, sedangkan perbedaan mengenai kebijakan dalam negeri justru semakin tajam.

Dalam bidang ekonomi, kelompok kiri berpendapat bahwa pendekatan ekonomi yang berorientasi pada negara merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan tujuan-tujuan sosial revolusi serta konsep keadilan dalam Islam. Sebaliknya, kelompok konservatif menolak hampir semua bentuk campur tangan negara dalam ekonomi karena dianggap bertentangan dengan hak kepemilikan dan aktivitas pasar yang diakui oleh syariat.

Sepanjang sebagian besar dekade 1980-an, perpecahan ini tampak jelas di dalam cabang eksekutif pemerintahan. Presiden Khamenei cenderung berpandangan konservatif, sedangkan Perdana Menteri Mir-Hossein Mousavi menjadi tokoh utama kubu kiri.

Di luar pemerintahan, kelompok kiri menguasai Majelis yang terpilih pada tahun 1980, 1984, dan 1988. Dengan memanfaatkan mayoritasnya di parlemen, mereka mengesahkan berbagai undang-undang ekonomi selama hampir satu dekade. Sebagai tandingan, kelompok konservatif menggunakan dominasi mereka di Dewan Garda

untuk menyatakan bahwa berbagai undang-undang tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam.

Kedua kubu juga hampir sama tajamnya dalam berselisih mengenai persoalan sosial dan budaya.

Pada tahun 1987, konflik antara kelompok kiri dan konservatif di dalam Partai Republik Islam (*Islamic Republican Party/IRP*) menjadi sedemikian serius sehingga Presiden Khamenei dan Ketua Majelis Rafsanjani memutuskan—dengan restu Khomeini—untuk membubarkan partai tersebut sebelum keretakan internalnya semakin terlihat.

Setahun kemudian, perpecahan kiri-kanan itu memperoleh bentuk yang lebih terbuka ketika sekelompok ulama kiri yang dipimpin Mehdi Karroubi, termasuk Mohammad Khatami, memperoleh izin dari Khomeini untuk memisahkan diri dari *Society of Combatant Clergy*, organisasi ulama pro-Khomeini yang telah ada sebelumnya, dan membentuk organisasi tandingan bernama *Assembly of Combatant Clerics*.

Bagi penutur bahasa Inggris, perbedaan nama antara *Assembly of Combatant Clerics* dan *Society of Combatant Clergy* mungkin terdengar sepele atau bahkan lucu. Namun sesungguhnya perbedaan keduanya sangat mendasar. Persaingan mereka bahkan dapat dibandingkan dengan hubungan antara Partai Demokrat dan Partai Republik di Amerika Serikat, atau antara partai-partai kiri dan kanan di berbagai negara Eropa.

Menjelang akhir hayatnya, Khomeini semakin khawatir terhadap meningkatnya konflik ideologis tersebut.

Keinginannya untuk mengendalikan perpecahan inilah yang menjadi alasan utama pembentukan Dewan Kemaslahatan (*Expediency Council*) serta dorongannya untuk merevisi konstitusi pada bulan-bulan terakhir sebelum wafat.

Sejak menggantikan Khomeini, fokus utama Khamenei adalah menjaga keseimbangan agar sistem politik Republik Islam yang sangat terpolarisasi tetap dapat berfungsi.

Secara pribadi, Khamenei memang seorang konservatif, tetapi tidak seekstrem kelompok ulama garis keras. Ia percaya pada keseimbangan antara unsur konstitusional dan unsur legalistik-keulamaan dalam tatanan Republik Islam. Ketika menjabat sebagai presiden, ia termasuk sedikit tokoh konservatif yang bersedia mentoleransi keterlibatan tokoh-tokoh dari Gerakan Pembebasan (*Liberation Movement*) dalam kehidupan politik Iran.

Perhatiannya lebih tertuju pada penjagaan nilai-nilai inti revolusi dan Islam daripada pada penentuan secara rinci arah kebijakan, khususnya kebijakan domestik.

Karena itu, sebagai Pemimpin Tertinggi, Khamenei berusaha menempatkan dirinya pada posisi strategis sebagai penyeimbang berbagai arus politik utama di Republik Islam.

Pendekatan tersebut tampak jelas dalam cara ia menjalankan tugas-tugas resminya. Dengan jaringan perwakilan yang luas di seluruh lembaga pemerintahan, didukung staf independen yang menangani berbagai bidang kebijakan, Khamenei berhati-hati agar tidak bergantung kepada pemerintahan yang sedang berkuasa dalam memperoleh informasi maupun dukungan administratif.

Ia juga memelihara hubungan pribadi dan jaringan penasihat yang berasal dari berbagai kelompok politik penting.

Menjelang pemilihan presiden tahun 2005, Khamenei menjelaskan pandangannya:

"Keberadaan dua faksi yang sama-sama setia kepada konstitusi justru bermanfaat bagi sistem. Kedua faksi itu ibarat dua sayap seekor burung yang memungkinkannya terbang."

Bagi Khamenei, tugas utamanya adalah memastikan bahwa persaingan antarfaksi tidak sampai membuat Republik Islam lumpuh ataupun mengikis identitas keagamaan dan revolusionernya.

Pandangan inilah yang kemudian membentuk pendekatannya dalam menghadapi dua presiden yang sama-sama bersifat polarisatif, meskipun dengan cara yang berbeda: Mohammad Khatami dan Mahmoud Ahmadinejad.

RAFSANJANI: BAYANG-BAYANG PANJANG SANG "HIU"

Dalam banyak hal, kebangkitan politik Mohammad Khatami dan Mahmoud Ahmadinejad sangat dipengaruhi oleh masa kepresidenan pendahulu mereka, Ali Akbar Hashemi Rafsanjani.

Rafsanjani terpilih sebagai presiden pada tahun 1989 hampir tanpa perlawanan, memperoleh sekitar **96 persen suara** melawan seorang kandidat lemah dari sisa-sisa Gerakan Pembebasan (*Liberation Movement*) yang dipimpin Mehdi Bazargan. (Ebrahim Yazdi, penerus Bazargan sebagai

ketua Gerakan Pembebasan yang pernah menjabat sebentar sebagai menteri luar negeri dalam kabinet Bazargan, sebenarnya ingin mencalonkan diri. Namun ia didiskualifikasi oleh Dewan Garda karena menolak menerima prinsip *velayat-e faqih*.)

Naik ke kursi kepresidenan setelah berakhirnya Perang Iran-Irak dan wafatnya Imam Khomeini, Rafsanjani memusatkan perhatian pemerintahannya, Korps Garda Revolusi Islam (*IRGC*), serta sebanyak mungkin perangkat negara pada tugas besar rekonstruksi nasional.

Tugas tersebut memang sangat mendesak. Menjelang akhir dekade 1980-an, Republik Islam berada dalam kondisi ekonomi yang sangat terpuruk. Revolusi Islam dan kepergian Syah telah memicu pelarian modal dalam skala besar. Tidak lama kemudian, Perang Iran-Irak menghantam perekonomian secara sangat keras sehingga produk domestik bruto (PDB) per kapita turun hampir separuh hanya dalam beberapa tahun. Sepanjang dekade itu, kebijakan ekonomi yang sangat berorientasi pada negara di bawah Perdana Menteri Mir-Hossein Mousavi juga beberapa kali menyebabkan kelangkaan pangan dan berbagai kebutuhan pokok lainnya.

Rafsanjani tampak sebagai sosok yang cocok menghadapi tantangan tersebut.

Meskipun Khamenei pernah secara terbuka meminta agar kebiasaan itu dihentikan, Rafsanjani sering dijuluki "**kooseh**" atau "**hiu**".

Julukan tersebut berasal dari kondisi medis (*androgenic alopecia*) yang membuat Rafsanjani hampir tidak memiliki

janggut. Berbeda dengan ulama Syiah lainnya yang berjanggut lebat, pipinya tampak licin seperti kulit seekor hiu. Namun julukan itu juga mencerminkan persepsi publik bahwa Rafsanjani memiliki kemampuan "berenang" di wilayah-wilayah yang biasanya tidak dikuasai para ulama, terutama dunia bisnis dan ekonomi.

Sebagai putra keluarga petani sekaligus pewaris salah satu perkebunan pistachio terbesar di Iran, Rafsanjani membangun kekayaan pribadinya melalui investasi tanah dan sektor konstruksi. Berbekal naluri bisnis yang kuat, ia yakin memahami langkah-langkah yang diperlukan untuk menghidupkan kembali perekonomian Iran.

Ia menawarkan sebuah visi masa depan: Republik Islam yang tetap setia pada prinsip-prinsip agama dan revolusinya, tetapi sekaligus mampu menjadi bagian dari tatanan ekonomi global pasca-Perang Dingin yang saat itu mulai terbentuk.

Walaupun maju sebagai kandidat dari **Society of Combatant Clergy**, selama masa kepresidenannya Rafsanjani berupaya membentuk arus politik baru yang mendukung visinya. Kelompok ini kemudian dikenal sebagai "**kanan modern**" **(*modern right*)**, untuk membedakannya dari kelompok "**kanan tradisional**" maupun kelompok kiri.

Melalui Dewan Kemaslahatan (*Expediency Council*), Rafsanjani berusaha mengatasi kebuntuan legislatif dengan menciptakan berbagai kewenangan eksekutif baru dan memanfaatkannya untuk melaksanakan reformasi ekonomi pascarevolusi.

Perdagangan mulai diliberalisasi secara bertahap.

Bursa Efek Teheran kembali dibuka.

Anggaran negara dalam jumlah besar dialokasikan untuk membangun kembali infrastruktur yang rusak akibat perang. (Kelompok pendukung Rafsanjani di Majelis bahkan menyebut diri mereka **Executives of Construction** atau "Para Pelaksana Pembangunan".)

Pemerintah juga mulai mengambil langkah awal untuk memprivatisasi sebagian aset ekonomi yang sebelumnya dimiliki keluarga Syah—sebuah kebijakan yang dipandang penting bagi rasionalisasi ekonomi jangka panjang.

Langkah-langkah tersebut berhasil membantu memulihkan pertumbuhan ekonomi Iran yang sebelumnya mengalami kerusakan sangat parah.

Menjelang pemilihan Majelis tahun 1992, Rafsanjani secara terbuka mendorong Dewan Garda agar mendiskualifikasi banyak kandidat yang berafiliasi dengan **Assembly of Combatant Clerics**, kelompok ulama kiri. Tujuannya adalah mengurangi perlawanan terhadap agenda reformasi ekonominya.

Pada saat yang sama, ia berusaha merangkul kaum kiri moderat ke dalam lingkaran politiknya. Ia memasukkan sejumlah anggota parlemen kiri ke dalam koalisi pemerintah serta merekrut para intelektual berhaluan kiri—sebagian di antaranya kelak menjadi pelopor gerakan reformasi—ke **Center for Strategic Research**, lembaga pemikir yang berada di bawah pengaruhnya.

Dalam pemilu presiden 1993, Rafsanjani kembali menang dengan mudah menghadapi lawan-lawan yang relatif lemah.

Namun ketika memasuki masa jabatan keduanya, semakin jelas bahwa Rafsanjani menghadapi kesulitan besar dalam mewujudkan agenda-agenda utama visinya.

Selama periode pertama pemerintahannya, Iran meminjam dana dalam jumlah besar dari luar negeri untuk membiayai program rekonstruksi dan pembangunan.

Meskipun ekonomi mulai tumbuh kembali, pertumbuhan tersebut tidak cukup cepat untuk menopang meningkatnya beban utang. Pada tahun 1993 Iran menghadapi krisis utang.

Pemerintah Rafsanjani berhasil menegosiasikan penjadwalan ulang pembayaran kepada para kreditur internasional. Namun konsekuensinya, akses terhadap pinjaman baru menjadi lebih terbatas sehingga konsumsi domestik melemah dan ekonomi mengalami kontraksi pada tahun 1993 dan 1994.

Di bidang kebijakan luar negeri, sebagaimana telah dibahas sebelumnya, pemerintahan George H. W. Bush maupun Bill Clinton tidak memberikan respons positif terhadap upaya Rafsanjani memperbaiki hubungan dengan Barat. Negara-negara Eropa pun tidak bersedia menjalin kerja sama secara serius tanpa keterlibatan Amerika Serikat.

Situasi tersebut membatasi kemampuan Teheran untuk berintegrasi dengan berbagai institusi ekonomi global, seperti Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), serta

menghambat masuknya investasi Barat ke sektor minyak dan gas Iran.

Menghadapi meningkatnya resistensi terhadap agenda ekonominya, Rafsanjani akhirnya menghindari reformasi-reformasi yang lebih berat secara politik, termasuk privatisasi dalam skala lebih luas.

Padahal, reformasi tersebut berpotensi menghasilkan manfaat pembangunan yang lebih besar dalam jangka panjang, meskipun untuk sementara waktu dapat menurunkan taraf hidup sebagian masyarakat.

Pada akhirnya, pemerintahannya hanya berhasil meletakkan fondasi awal bagi penyesuaian struktural ekonomi yang lebih menyeluruh.

Di tengah kondisi ekonomi yang masih sulit, kebijakannya semakin diragukan oleh kelompok kiri, kelompok kanan, maupun masyarakat luas.

Persepsi yang berkembang adalah bahwa liberalisasi ekonomi—khususnya privatisasi—lebih banyak menguntungkan kelompok kapitalis kroni yang dekat dengannya, termasuk, menurut persepsi publik, anggota keluarganya sendiri.

Menurut berbagai kajian ekonomi independen, tingkat kemiskinan maupun indikator ketimpangan pendapatan sebenarnya mengalami penurunan selama masa pemerintahan Rafsanjani.

Namun menjelang akhir masa jabatan keduanya, persepsi mengenai meningkatnya korupsi dan pengayaan diri oleh segelintir elite telah merusak citra politiknya secara signifikan.

Setelah ia tidak lagi menjabat sebagai presiden, tuduhan-tuduhan tersebut terus bermunculan.

Dalam salah satu kasus dugaan suap, pemerintah Amerika Serikat menuduh perusahaan minyak Norwegia **Statoil** telah memberikan pembayaran kepada salah seorang putra Rafsanjani sejak tahun 2002 untuk membantu memperoleh peluang bisnis di Republik Islam. Akibat kasus tersebut, CEO Statoil mengundurkan diri pada tahun 2003, dan perusahaan itu menyelesaikan perkara tersebut melalui kesepakatan hukum di Amerika Serikat pada tahun 2006.

Warisan politik Rafsanjani yang kompleks dan ambigu inilah yang kemudian membentuk ruang politik tempat Mohammad Khatami dan Mahmoud Ahmadinejad menjalankan pemerintahan mereka.

Di sisi lain, Rafsanjani juga berusaha memperkuat posisi presiden dibandingkan Pemimpin Tertinggi, misalnya dengan mencoba mengintegrasikan Korps Garda Revolusi ke dalam militer reguler.

Namun Khamenei berhasil menggagalkan berbagai upaya tersebut.

Dengan demikian, Khamenei semakin menegaskan posisinya sebagai penjaga utama stabilitas dan keberlangsungan keseluruhan sistem Republik Islam.

Perkembangan ini kemudian menjadi salah satu faktor penting yang membentuk jalannya pemerintahan Khatami maupun Ahmadinejad pada tahun-tahun berikutnya.

(SALAH) MEMAHAMI FENOMENA KHATAMI

Ketika pertama kali terpilih sebagai presiden, banyak pengamat Barat dan kalangan diaspora Iran meyakini bahwa Mohammad Khatami akan memainkan peran penting dalam mengembalikan evolusi politik Iran ke jalur yang mereka anggap sebagai arah alaminya menuju liberalisme sekuler. Mereka membayangkan dua kemungkinan.

Pertama, Khatami dapat mengubah sistem dari dalam, secara bertahap memperluas dimensi demokratis dalam tatanan politik pascarevolusi serta perlahan tetapi pasti mengurangi ruang lingkup *velayat-e faqih* (kepemimpinan para ahli fikih). Kedua, ia mungkin gagal mentransformasikan sistem, sehingga memperlihatkan kontradiksi-kontradiksi yang melekat dalam Republik Islam dan, pada akhirnya, mendorong masyarakat menjadi lebih radikal untuk menuntut perubahan yang lebih mendasar.

Namun, tidak satu pun dari kedua skenario tersebut yang benar-benar terjadi. Seiring perkembangan peristiwa, menjadi jelas bahwa kemenangan-kemenangan elektoral Khatami bukanlah langkah menuju transformasi Iran menjadi sebuah demokrasi liberal. Bahkan, kemenangan tersebut juga tidak menunjukkan bahwa masyarakat Iran secara luas menerima agenda reformis. Di sisi lain, kegagalan Khatami berulang kali dalam memenuhi berbagai janji utama kampanyenya juga tidak mendorong rakyat Iran melakukan gerakan revolusioner untuk menentang Republik Islam.

Dengan mengesampingkan romantisasi Barat terhadap gerakan reformasi—yang kemudian berlanjut dalam bentuk glorifikasi terhadap Gerakan Hijau (*Green Movement*)—

terpilihnya Khatami pada dasarnya bukanlah sebuah titik balik ideologis dalam kehidupan politik Republik Islam. Karier politiknya lebih tepat dipahami sebagai contoh bagaimana seorang politisi yang berbakat dapat, untuk sementara waktu, memanfaatkan kondisi politik tertentu yang secara khusus menguntungkan dirinya.

Kebangkitan Khatami berlangsung di tengah upaya berkelanjutan kelompok kiri pascarevolusi Iran untuk menemukan kembali identitas sekaligus menghidupkan kembali pengaruh politik mereka. Selama masa kepresidenan Akbar Hashemi Rafsanjani, kelompok kiri mengalami sejumlah kemunduran serius. Mereka kehilangan kendali atas parlemen pada tahun 1992, dan dalam pemilihan presiden 1993 bahkan gagal mengajukan calon akibat perpecahan internal serta penolakan dari Guardian Council (Dewan Garda Konstitusi).

Pada masa jabatan kedua Rafsanjani, sekelompok intelektual berhaluan kiri mulai merumuskan sebuah program politik baru yang kemudian dikenal sebagai *reformisme* (*reformism*). Program ini lahir dari dua kelompok utama.

Kelompok pertama adalah kaum nasionalis religius, yang secara historis berakar pada Liberation Movement (Gerakan Pembebasan) dan sejak awal tidak pernah menerima konsep negara *velayat-e faqih*.

Kelompok kedua dapat digambarkan sebagai para revolusioner yang bertransformasi menjadi reformis. Mereka adalah para pendukung kiri Revolusi Imam Khomeini—termasuk beberapa tokoh yang terlibat dalam pendudukan

Kedutaan Besar Amerika Serikat di Teheran pada tahun 1979—yang menyimpulkan bahwa untuk memperbaiki posisi politik faksi mereka, diperlukan penyusunan agenda yang tampak lebih moderat dan tidak terlalu radikal.

Dalam bidang kebijakan luar negeri, kaum reformis mulai melunakkan dukungan tradisional kelompok kiri terhadap gagasan mengekspor revolusi, sehingga membuka jalan bagi pemerintahan Khatami untuk menerima unsur-unsur utama strategi besar (*grand strategy*) yang telah dirumuskan pada masa Rafsanjani.

Dalam bidang ekonomi, sejauh mereka membahasnya, kaum reformis juga mulai mengurangi penekanan pada tradisi ekonomi yang sangat berorientasi negara (*statism*) yang sebelumnya dianut kelompok kiri. Hal ini membuka ruang bagi pertimbangan yang lebih terbuka terhadap sebagian reformasi ekonomi berbasis mekanisme pasar.

Namun, perhatian utama mereka justru terletak pada pluralisme budaya dan sosial. Mereka berpendapat bahwa kebebasan intelektual serta masyarakat sipil yang kuat diperlukan untuk mengakhiri apa yang mereka anggap sebagai monopoli kelompok kanan tradisional atas dimensi-dimensi politik dalam *ijtihad* (penafsiran hukum Islam secara independen). Setelah monopoli tersebut berhasil dipatahkan, menurut pandangan mereka, Republik Islam dapat berkembang menjadi negara yang sepenuhnya demokratis.

Sebagai sebuah gerakan politik, reformisme sendiri tidak pernah memberikan penjelasan yang jelas mengenai apa konsekuensi demokratisasi terhadap konsep *velayat-e faqih*. Namun demikian, sejumlah pemikir reformis—antara

lain Akbar Ganji, Saeed Hajjarian, Mohsen Kadivar, Abdolkarim Soroush, dan Ebrahim Yazdi—secara terbuka mengakui bahwa proses demokratisasi pada akhirnya akan mengakhiri keberadaan sistem *velayat-e faqih* itu sendiri.

Agar dapat efektif secara politik, reformisme membutuhkan seorang figur yang mampu menjadi simbol dan penggerak gerakan tersebut. Di sinilah Khatami memainkan perannya. Ia merupakan tokoh yang sangat tepat untuk mengusung agenda baru kelompok kiri sekaligus memanfaatkan secara maksimal kondisi politik menjelang berakhirnya masa kepresidenan Rafsanjani.

Khatami baru memasuki kontestasi pemilihan presiden tahun 1997 pada tahap yang relatif terlambat, setelah tokoh kiri paling senior di Iran, mantan Perdana Menteri Mir-Hossein Mousavi, akhirnya memutuskan untuk tidak mencalonkan diri.

Setelah resmi menjadi kandidat, Khatami harus berhadapan dengan lawan konservatif yang tampak sangat kuat, yaitu Ali Akbar Nateq-Nouri, saat itu Ketua Majles (Parlemen Iran) dan secara luas dipandang sebagai kandidat paling berpeluang menang.

Namun, selama masa kampanye, sejumlah faktor penting justru berbalik menguntungkan Khatami.

Pertama, meningkatnya persepsi publik mengenai praktik korupsi selama pemerintahan Rafsanjani menciptakan peluang bagi munculnya kandidat yang dianggap bersih dari praktik tersebut. Data jajak pendapat menunjukkan bahwa para pemilih secara luas memandang

Khatami sebagai sosok yang bersih, sedangkan Nateq-Nouri dipersepsikan sebagai penerus politik Rafsanjani.

Terlepas dari benar atau tidaknya persepsi tersebut, citra itu sangat merugikan peluang Ketua Majles tersebut untuk memenangkan pemilu.

Di samping itu, status Khatami sebagai seorang *rouhani* (ulama) sekaligus *seyed*—keturunan Nabi Muhammad—yang setiap hari tampak melalui sorban hitam yang dikenakannya, menjadi modal politik yang sangat berharga. (Para ulama yang bukan keturunan Nabi, seperti Rafsanjani, mengenakan sorban putih.)

Meskipun kelompok kanan tradisional memberikan dukungan kuat kepada Nateq-Nouri melalui Society of Combatant Clergy dan berbagai jaringan lainnya, citra Khatami sebagai seorang tokoh agama membuat mereka sulit mempertanyakan komitmennya terhadap Islam. Hal ini sekaligus menghilangkan sebagian besar keuntungan politik yang seharusnya diperoleh Nateq-Nouri dari statusnya sebagai ulama.

Identitas Khatami sebagai seorang *seyed*, serta sebagai putra dari seorang ayatollah terkemuka, juga membuatnya dapat diterima oleh kelompok-kelompok masyarakat yang lebih tradisional dan membantunya memperluas basis dukungan, melampaui para pemilih inti dari kelompok kiri.

Khatami memang tidak setenar Mousavi, tetapi pengalamannya sebagai Menteri Kebudayaan dan Bimbingan Islam dalam kabinet Rafsanjani telah memberinya pengakuan yang luas di tingkat nasional. Selain itu, dukungannya terhadap kebebasan budaya dan media

terbukti sangat populer di kalangan masyarakat. (Mengurangi pembatasan terhadap apa yang boleh dibaca dan ditonton rakyat Iran, serta memberikan ruang yang lebih besar bagi kehidupan pribadi mereka, selalu menjadi bagian dari agenda reformis yang paling banyak mendapat dukungan publik.)

Dalam kampanye pemilihan presiden 1997, rekam jejak Khatami sebagai menteri dipandang sebagai bukti sekaligus komitmennya terhadap Republik Islam dan kesediaannya menantang kepentingan-kepentingan mapan demi membawa perubahan ke arah yang lebih baik. Persepsi ini memungkinkannya mempresentasikan agenda reformasi bukan sebagai sesuatu yang radikal, melainkan sebagai sesuatu yang penting bagi kesejahteraan, vitalitas, bahkan kelangsungan hidup Republik Islam.

Sebagaimana di banyak negara lain, seorang politisi yang dipandang peduli terhadap persoalan rakyat biasa akan memperoleh keuntungan politik. Dibandingkan dengan kredibilitas keagamaannya serta citranya sebagai pribadi yang jujur dan memiliki niat baik, kemampuan Khatami dalam membangun citra populis sebenarnya merupakan kelemahannya. Ia adalah seorang intelektual yang berpendidikan tinggi, berpandangan kosmopolitan, dan sering digambarkan media sebagai seorang pemikir. Namun, Nateq-Nouri maupun dua kandidat lainnya juga tidak memiliki kredibilitas yang kuat sebagai tokoh populis.

Lebih jauh lagi, Khatami terbukti sebagai politisi paling piawai dalam kontestasi tersebut. Ia tampil meyakinkan saat berkampanye di hadapan massa, mampu membangun

kedekatan dengan para pendukung, serta tampil sangat baik di televisi. Senyum hangat dan sikapnya yang bersahabat membuat banyak pemilih merasa simpatik kepadanya. Pada hari pemungutan suara, seluruh faktor tersebut berpadu dan mengantarkannya meraih kemenangan telak.

Dalam narasi yang umum berkembang di Barat maupun di kalangan diaspora Iran, Pemimpin Tertinggi Ali Khamenei disebut-sebut telah berupaya melemahkan pemerintahan Khatami sejak hari pertama ia terpilih. Namun, menurut penulis, fakta sejarah tidak mendukung narasi tersebut.

Memang benar bahwa kampanye Khatami membangkitkan kemarahan sebagian kelompok kanan. Sebagaimana kaum konservatif pada dekade 1980-an pernah mengecam kecenderungan kiri Mousavi dan Karroubi sebagai jalan menuju penggantian pemerintahan Islam dengan Marxisme yang diperbarui, generasi kanan yang lebih muda pada dekade 1990-an—yang sering disebut *hezbollahis* (berasal dari bentuk Persia kata Arab *Hizballah*, "Partai Allah")—mengkhawatirkan bahwa reformisme akan menyeret Republik Islam secara bertahap menuju liberalisme sekuler.

Ketika kemenangan Khatami diumumkan, kerusuhan terjadi di Teheran dan Esfahan. Khamenei segera merilis pesan ucapan selamat yang sebelumnya telah ia kirimkan kepada Khatami. Seorang mantan anggota *hezbollahi* bahkan mengakui hampir lima belas tahun kemudian bahwa tindakan tersebut merupakan isyarat yang jelas kepada "kami yang berkepala panas" agar menghormati hasil

pemilu. Penulis juga mencatat bahwa mereka yang mengkritik Khamenei karena meminta rakyat menerima terpilihnya kembali Ahmadinejad pada tahun 2009 sering kali melupakan bahwa ia mengambil sikap yang hampir sama setelah kemenangan Khatami pada tahun 1997.

Setelah pelantikan Khatami, Khamenei memberikan keleluasaan yang cukup besar kepada presiden baru tersebut dalam menyusun kabinetnya dan secara diam-diam mendukung pengesahan para menteri pilihannya oleh Majles yang saat itu masih dikuasai kaum konservatif. Walaupun Majles kemudian memakzulkan Menteri Dalam Negeri pertama pilihan Khatami, Khamenei tetap membela beberapa menteri reformis lainnya dari tuntutan pencopotan.

Selama masa jabatan pertamanya, pemerintahan Khatami berhasil mencatat sejumlah kemajuan penting dalam memperluas kebebasan individu, kebebasan budaya, dan kebebasan pers. Pemerintah juga mengambil langkah-langkah nyata untuk memperkuat supremasi hukum, termasuk menangani dugaan penyalahgunaan wewenang oleh aparat keamanan negara, terutama dalam kasus yang dikenal sebagai *chain murders*, yaitu serangkaian pembunuhan terhadap para pembangkang Iran yang diduga melibatkan sejumlah pejabat pemerintah.

Menurut penulis, tidak satu pun dari langkah-langkah tersebut dapat terlaksana tanpa persetujuan diam-diam dari Khamenei.

Para pendukung Khatami di Iran maupun para pengkritik Republik Islam di Barat sering berargumen bahwa lembaga peradilan—yang pada akhirnya berada di bawah

kewenangan Khamenei—menutup surat kabar reformis dan menangkap tokoh-tokoh reformis selama masa pemerintahan Khatami.

Penulis mengakui bahwa memang sejumlah surat kabar reformis ditutup. Namun, banyak di antaranya kembali terbit hanya beberapa hari kemudian dengan nama yang berbeda. Surat kabar yang tidak melampaui apa yang disebut Khamenei sebagai "garis merah"—misalnya mempertanyakan prinsip-prinsip dasar tatanan konstitusional Republik Islam seperti *velayat-e faqih*—tidak ditutup. Dengan demikian, menurut penulis, tidak pernah ada periode ketika masyarakat Iran kehilangan akses terhadap berbagai surat kabar reformis yang terbit setiap hari.

Masalah utama kaum reformis, menurut penulis, bukanlah Khamenei, melainkan Khatami sendiri. Terlepas dari segala kelebihannya sebagai kandidat presiden, presiden reformis pertama Iran tersebut ternyata merupakan seorang penyusun strategi politik yang kurang efektif ketika telah menjabat.

Pada tahun-tahun awal masa jabatan pertamanya, faktor-faktor yang sebelumnya mengantarkan Khatami ke kursi presiden juga membantu memperluas dukungan masyarakat terhadap gerakan reformis. Menjelang pemilihan Majles tahun 2000, Khatami bersama Mehdi Karroubi berhasil menghimpun para kandidat yang sejalan dengan mereka dalam sebuah koalisi reformis baru bernama **Islamic Iran Participation Front** (*Mosharekat* atau "Partisipasi").

Surat kabar reformis mendukung kampanye mereka melalui kritik tanpa henti terhadap pemerintahan Rafsanjani maupun kelompok kanan. Hasilnya, kandidat-kandidat Mosharekat memenangkan mayoritas besar kursi parlemen. Mereka tidak hanya mengalahkan banyak kandidat konservatif, tetapi juga memberikan kekalahan telak kepada kelompok **Executives of Construction** yang berafiliasi dengan Rafsanjani. Putri Rafsanjani gagal memperoleh kursi parlemen, sementara Rafsanjani sendiri hanya lolos dengan selisih tipis dan akhirnya memilih mengundurkan diri sebelum dilantik.

Kemenangan tersebut tampak sebagai keberhasilan besar kaum reformis. Namun, menurut penulis, hasil itu juga memperlihatkan kelemahan mendasar Khatami dan para sekutunya dalam menyusun strategi jangka panjang untuk merealisasikan agenda reformasi.

Guardian Council tetap berada di bawah kendali kaum konservatif. Satu-satunya jalur lain yang dapat digunakan kaum reformis adalah **Expediency Council**. Namun, dengan menyerang Rafsanjani secara keras selama kampanye pemilu parlemen, mereka justru menghilangkan insentif bagi mantan presiden tersebut—yang masih menjabat sebagai Ketua Expediency Council—untuk bekerja sama. Akibatnya, mereka kehilangan saluran politik yang dibutuhkan guna melaksanakan bagian-bagian paling penting dari agenda reformasi.

Kenyataan ini segera terlihat ketika, tidak lama setelah menguasai Majles, kaum reformis mengajukan rancangan undang-undang yang bertujuan mempersulit lembaga

peradilan menutup media massa. Dalam langkah yang jarang terjadi, Khamenei secara terbuka menyatakan penolakannya terhadap rancangan tersebut. Karena tidak memiliki konsensus mengenai langkah berikutnya, blok reformis akhirnya menarik diri dengan cepat.

Setelah kemenangan dalam pemilu parlemen tahun 2000, Khatami dengan mudah memenangkan pemilihan presiden berikutnya pada tahun 2001 karena menghadapi lawan yang relatif lemah. Namun, bahkan ketika rakyat Iran bersiap memilihnya kembali, mulai muncul pandangan bahwa Khatami bukanlah seorang politisi yang siap bertarung mempertahankan kebijakannya.

Ketika Wali Kota Teheran, Gholam Karabaschi—pendukung utama Khatami dalam pemilu 1997—divonis bersalah atas tuduhan korupsi pada tahun 1998 yang menurut banyak reformis bermotif politik, Khatami memilih diam. Demikian pula ketika demonstrasi mahasiswa tahun 1999 yang memprotes penutupan surat kabar pro-Khatami dibubarkan secara paksa, Khatami justru secara terbuka mengambil jarak dari para demonstran yang telah mempertaruhkan diri demi mendukungnya.

Setelah terpilih kembali dan didukung mayoritas reformis di Majles, Khatami kembali berupaya mengesahkan berbagai kebijakan melalui undang-undang. Akan tetapi, kaum reformis tetap menghadapi penolakan keras dari Guardian Council. Dalam beberapa kesempatan, Khamenei bahkan turun tangan untuk membujuk Dewan tersebut agar menyetujui beberapa rancangan undang-undang, misalnya undang-undang tahun 2002 yang menetapkan kesetaraan

nilai *blood money* (diyat) bagi korban tindak pidana yang beragama Islam maupun non-Muslim.

Namun, Khamenei tidak bersedia mempermudah pengesahan kebijakan-kebijakan yang menurutnya mengancam keutuhan tatanan konstitusional Republik Islam. Kebuntuan inilah yang, menurut penulis, memperlihatkan kelemahan terbesar Khatami sebagai presiden: ketidakmampuannya merumuskan argumentasi yang meyakinkan tentang bagaimana perubahan-perubahan konstitusional yang diperlukan untuk menjalankan agenda reformasi dapat tetap selaras dengan visi Imam Khomeini mengenai pemerintahan Islam.

Kegagalan tersebut tampak paling jelas pada tahun 2002 ketika Khatami mengajukan apa yang disebutnya sebagai "**dua rancangan undang-undang kembar" (twin bills)** kepada Majles. Salah satunya bertujuan "memperjelas"—yang dalam praktiknya berarti memperluas—kewenangan presiden dibandingkan lembaga-lembaga negara lainnya. Rancangan lainnya menghapus kewenangan Guardian Council untuk menyeleksi dan memveto calon pejabat publik.

Jika disahkan, kedua rancangan tersebut akan mengubah secara signifikan cara kerja sistem konstitusional Republik Islam. Karena itu, tidak mengherankan apabila baik Khamenei maupun pusat-pusat kekuasaan konservatif menganggapnya terlalu radikal.

Akan tetapi, meskipun menurut Khatami sendiri kedua rancangan itu merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan agenda yang telah dua kali membawanya memenangkan

pemilu presiden, ia tidak benar-benar memperjuangkannya. Ketika Guardian Council menyatakan kedua rancangan tersebut tidak sah, Khatami justru menariknya kembali dari Majles. Keputusan ini memicu kemarahan di kalangan reformis, bahkan sebagian di antara mereka menyerukan agar Khatami mengundurkan diri dari jabatannya.

Menjelang berakhirnya masa jabatan keduanya, Khatami secara luas dipandang—bahkan oleh para pendukungnya sendiri—sebagai sosok yang sangat mengecewakan. Namun, kegagalannya yang berulang kali dalam mewujudkan agenda reformasi tidak mendorong rakyat Iran melakukan gerakan revolusioner melawan sistem.

Ketika Khatami menolak berdiri bersama para mahasiswa yang berdemonstrasi pada tahun 1999, sebagian besar masyarakat Iran juga tidak memberikan dukungan kepada mereka. Memasuki awal dekade 2000-an, ketika semakin jelas bahwa Khatami yang telah dua kali terpilih telah kehilangan pengaruh politiknya, masyarakat juga tidak turun ke jalan untuk menuntut reformasi yang lebih mendasar.

Selama masa jabatan keduanya, sebagian analis Barat dan diaspora Iran beranggapan bahwa, khususnya di kalangan generasi muda, rakyat Iran mulai apatis terhadap politik dan lebih memilih memusatkan perhatian pada kehidupan pribadi mereka. Namun, menurut penulis, kenyataannya bukan demikian. Rakyat Iran tidak kehilangan minat terhadap politik ataupun terhadap Republik Islam. Sebaliknya, mereka mulai kehilangan antusiasme terhadap

gerakan reformasi. Pergeseran sentimen inilah yang pada akhirnya mengantarkan terpilihnya presiden paling konservatif di Republik Islam sejak Ali Khamenei, yaitu Mahmoud Ahmadinejad, dalam pemilihan presiden tahun 2005.

LAHIRNYA GENERASI BARU KAUM KONSERVATIF

Jika terpilihnya Mohammad Khatami menandai kemunculan kaum reformis sebagai kekuatan utama dalam politik nasional Iran, maka kemenangan Mahmoud Ahmadinejad delapan tahun kemudian menandai lahirnya generasi baru kaum konservatif.

Sebagian pengamat Iran menyebut kelompok ini sebagai *radical right* (kanan radikal), sementara sebagian pengamat berbahasa Inggris menyebut mereka sebagai *neoconservatives*. Namun, penulis lebih memilih istilah **kaum konservatif generasi baru (new-generation conservatives)**, karena kemunculan mereka pada dasarnya merupakan hasil dari proses regenerasi di kalangan elite politik konservatif Republik Islam. Menariknya, proses regenerasi seperti ini hampir tidak memiliki padanan di kubu reformis.

Akibat perubahan tersebut, tokoh-tokoh utama konservatif Iran tidak lagi didominasi oleh para ulama senior yang tergabung dalam **Society of Combatant Clergy**, melainkan oleh generasi baru yang sebagian besar berasal dari kalangan sipil dan bukan ulama.

Perubahan wajah konservatisme Iran ini bukanlah proses yang terjadi secara alamiah, melainkan merupakan langkah politik yang secara sengaja dirancang oleh

Pemimpin Tertinggi Ali Khamenei bersama beberapa sekutu ulama terdekatnya pada awal dekade 2000-an.

Menurut sejumlah penasihat Khatami maupun politisi konservatif terkemuka, hasil pemilihan parlemen tahun 2000 membuat Khamenei khawatir bahwa sistem politik Iran mulai kehilangan keseimbangannya. Kekhawatiran tersebut bukan semata-mata karena kemenangan reformis, melainkan karena sebagian unsur dalam kubu reformis dinilai memiliki tujuan akhir untuk menghapus sistem *velayat-e faqih*. Walaupun Khamenei tidak pernah meragukan komitmen pribadi Khatami terhadap tatanan konstitusional Republik Islam, ia melihat adanya kelompok-kelompok dalam gerakan reformasi yang ingin mengakhiri prinsip dasar tersebut.

Dalam pandangan Khamenei, keseimbangan sistem hanya dapat dipertahankan apabila kelompok-kelompok tersebut diimbangi oleh kekuatan politik konservatif yang cukup kuat di arena elektoral.

Masalahnya, kebangkitan reformis justru mendorong kelompok kanan tradisional bersekutu dengan Rafsanjani dan kelompok kanan modern. Aliansi tersebut ternyata tidak efektif secara elektoral karena popularitas Rafsanjani sendiri terus menurun.

Meskipun masih memiliki sejumlah tokoh senior yang dihormati—seperti mantan Menteri Luar Negeri Ali Akbar Velayati—Khamenei menilai bahwa untuk menjadikan kelompok *principlist* lebih kompetitif dalam pemilu, diperlukan regenerasi kepemimpinan konservatif. Oleh karena itu, ia secara tenang namun tegas mendorong munculnya generasi baru pemimpin konservatif.

Berbeda dengan generasi sebelumnya yang dibentuk oleh pengalaman Revolusi Islam 1979, pengalaman yang membentuk generasi konservatif baru adalah **Perang Iran-Irak (1980–1988)**.

Banyak di antara mereka pernah bertugas dalam **Pasdaran (Korps Garda Revolusi Islam/IRGC)** maupun organisasi paramiliter **Basij**. Kedua organisasi tersebut kemudian menjadi saluran utama mobilisasi politik kaum konservatif generasi baru.

Lebih luas lagi, basis organisasi gerakan ini terdiri atas berbagai jaringan yang dibentuk pada akhir dekade 1980-an dan sepanjang dekade 1990-an oleh para veteran perang. Setelah kembali dari medan perang, mereka merasa bahwa Republik Islam sedang menghadapi ancaman dari dalam: korupsi semakin meluas, sebagian pejabat—termasuk sejumlah ulama—mengejar keuntungan pribadi, sementara semangat revolusi semakin memudar.

Banyak veteran perang yang pernah mempertaruhkan nyawa dan kehilangan rekan-rekan seperjuangan merasa marah terhadap kondisi tersebut. Menurut penulis, kemarahan inilah yang menjadi fondasi utama lahirnya konservatisme generasi baru.

Gerakan ini bertujuan mengembalikan Republik Islam ke jalur yang diyakini sebagai amanat ilahi. Bagi mereka, reformisme tidak lebih dari liberalisme yang disamarkan. Karena itu, alih-alih berbicara mengenai reformasi politik, mereka menekankan pentingnya menghidupkan kembali nilai-nilai Islam serta visi revolusioner Imam Khomeini.

Dalam bidang kebijakan luar negeri, mereka menghendaki pendekatan yang lebih tegas dibandingkan kebijakan Rafsanjani maupun kaum reformis. Dalam bidang ekonomi, mereka mengembangkan pendekatan yang lebih populis dibandingkan baik kelompok kanan tradisional maupun kanan modern.

Selama lebih dari satu dekade berikutnya, tiga tokoh muncul sebagai wajah utama konservatisme generasi baru, yaitu **Mahmoud Ahmadinejad**, **Ali Larijani**, dan **Mohammad Baqer Qalibaf**.

Meskipun memiliki karakter politik yang berbeda, ketiganya memiliki sejumlah kesamaan. Mereka dikenal sebagai tokoh yang religius, tetapi sekaligus memiliki latar belakang teknokratis dan citra sebagai pejabat yang berkomitmen membangun Republik Islam yang lebih baik serta lebih bersih dari korupsi.

Ketiganya sama-sama mencalonkan diri sebagai presiden pada tahun 2005 untuk menggantikan Khatami. Setelah Ahmadinejad menjabat sebagai presiden, Larijani maupun Qalibaf tetap mempertahankan ambisi untuk menggantikannya dalam pemilihan presiden tahun 2013. Menurut penulis, perjalanan politik ketiga tokoh tersebut pada dasarnya merupakan sejarah perkembangan konservatisme generasi baru itu sendiri.

Ali Larijani: Aristokrat Revolusi

Apabila istilah *revolutionary aristocracy* (aristokrasi revolusioner) memiliki makna dalam politik Iran, maka Ali Larijani merupakan contoh yang paling tepat.

Ayahnya, Grand Ayatollah Haj Mirza Hashem Amoli, merupakan salah seorang ulama Syiah terkemuka yang memiliki kedudukan setara dengan Imam Khomeini maupun Grand Ayatollah Ali al-Sistani di Irak.

Lahir pada tahun 1958, Larijani menempuh pendidikan matematika dan ilmu komputer di Sharif University of Technology sebelum meraih gelar doktor filsafat Barat dari Universitas Teheran. Selama Perang Iran-Irak, ia bertugas di Korps Garda Revolusi Islam (Pasdaran).

Pada tahun 1988, bersama sejumlah veteran perang lainnya, Larijani mendirikan **Islamic Society of Engineers**. Organisasi tersebut bertujuan meningkatkan pengetahuan Islam, politik, ilmu pengetahuan, dan teknologi masyarakat Iran sekaligus mempertahankan kebebasan-kebebasan dasar seperti kebebasan berpendapat dan berkumpul, serta melawan pengaruh budaya asing yang dianggap berasal dari materialisme Barat maupun Timur.

Organisasi ini kemudian berkembang menjadi salah satu basis utama konservatisme generasi baru. Ahmadinejad sendiri termasuk salah satu anggota awalnya.

Larijani juga memiliki hubungan yang sangat dekat dengan Ali Khamenei sejak keduanya masih aktif pada masa perang. Setelah menjadi Pemimpin Tertinggi, Khamenei mengangkat Larijani sebagai Direktur Penyiaran Nasional Iran pada tahun 1994. Ia menduduki jabatan tersebut selama sepuluh tahun sebelum kemudian menjadi penasihat keamanan nasional Khamenei.

Setelah gagal memenangkan pemilihan presiden tahun 2005, Larijani diangkat menjadi Sekretaris Dewan Keamanan

Nasional Tertinggi sekaligus Kepala Perunding Nuklir Iran. Walaupun pengangkatan tersebut secara formal dilakukan oleh Presiden Ahmadinejad, penulis menegaskan bahwa keputusan tersebut pada hakikatnya merupakan kehendak Khamenei.

Karena perbedaan pandangan dengan Ahmadinejad, Larijani mengundurkan diri pada tahun 2007. Setahun kemudian ia terpilih sebagai anggota parlemen dari kota Qom dan tidak lama sesudahnya dipilih menjadi Ketua Majles.

Penulis menggambarkan Larijani sebagai politisi yang memadukan kecerdasan intelektual, wawasan internasional yang luas, dan akar keagamaan Syiah yang sangat kuat.

Istrinya merupakan putri seorang ayatollah terkenal yang terbunuh dalam kampanye teror kelompok Mujahideen-e Khalq (MEK) pada awal dekade 1980-an. Keempat saudara laki-lakinya juga merupakan tokoh penting dalam kehidupan politik Iran sehingga sejumlah jurnalis Amerika menjuluki keluarga Larijani sebagai "**Keluarga Kennedy-nya Iran.**"

Salah satu kakaknya, Mohammad Javad Larijani, pernah belajar di hauzah Qom, menempuh pendidikan teknik elektro di Sharif University, lalu meraih gelar doktor matematika di University of California, Berkeley. Ia pernah menjadi anggota parlemen dan Wakil Menteri Luar Negeri pada masa Rafsanjani. Saat ini ia memimpin Institute for Studies in Theoretical Physics and Mathematics, mengepalai Dewan Hak Asasi Manusia Iran, sekaligus menjadi penasihat Khamenei.

Adiknya yang lain, Sadeq Larijani, merupakan ulama Syiah yang pada tahun 2009 ditunjuk Khamenei sebagai Ketua Lembaga Peradilan untuk memperbaiki penanganan proses hukum terhadap para demonstran pasca pemilihan presiden tahun tersebut.

Hubungan keluarga yang kuat membantu Larijani memperoleh dukungan luas di kalangan elite politik sekaligus memperkuat citranya sebagai pribadi yang saleh dan berintegritas. Namun, di sisi lain, latar belakang tersebut juga memunculkan kesan bahwa ia merupakan bagian dari elite politik Iran.

Di antara para konservatif generasi baru, Larijani dianggap memiliki hubungan terbaik dengan kelompok kanan tradisional maupun kanan modern. Rekam jejaknya sebagai veteran Pasdaran juga menjadi aset politik yang penting.

Mohammad Baqer Qalibaf: Teknokrat dan Pahlawan Perang

Mohammad Baqer Qalibaf, yang lahir pada tahun 1960, memperoleh ketenaran nasional sebagai salah satu komandan Pasdaran termuda dan paling berhasil selama Perang Iran-Irak.

Setelah perang berakhir, ia tetap berkarier di Pasdaran hingga akhirnya menjadi Komandan Angkatan Udara Garda Revolusi. Posisi tersebut memberinya jaringan politik yang sangat luas di lingkungan militer.

Seperti Larijani, hubungan dekat Qalibaf dengan Khamenei telah terjalin sejak masa perang. Hubungan

tersebut kemudian menjadi salah satu faktor penting dalam karier politiknya.

Pada tahun 1999, Khamenei menunjuknya sebagai Kepala Kepolisian Nasional Iran. Jabatan itu ia tinggalkan pada tahun 2005 untuk mencalonkan diri sebagai presiden. Setelah gagal memenangkan pemilu, Dewan Kota Teheran memilihnya sebagai Wali Kota Teheran menggantikan Ahmadinejad.

Sejak pencalonannya pada tahun 2005, Qalibaf berusaha memperluas basis politiknya dengan menarik dukungan generasi muda yang lebih modern dan berorientasi teknokratis.

Seorang aktivis konservatif muda menggambarkan strategi tersebut dengan mengatakan bahwa **Qalibaf ingin menjadi kandidat kelas menengah.**

Ketika ditanya apa yang dimaksud dengan kelas menengah di Iran, ia menjelaskan bahwa kelas menengah bukan ditentukan oleh tingkat pendapatan, melainkan oleh gaya hidup dan orientasi budaya.

Seseorang yang hanya mampu membeli segelas teh di kedai kopi, orang lain yang membeli kopi mahal, maupun mereka yang mampu mentraktir banyak orang, semuanya tetap dianggap kelas menengah selama mereka memiliki minat terhadap media internasional seperti BBC Persian dan memiliki aspirasi sosial yang serupa.

Melalui strategi tersebut, Qalibaf berharap dapat menarik pemilih yang lebih luas. Namun, pendekatan itu juga berisiko menjauhkan sebagian pendukung konservatif tradisionalnya.

MAHMOUD AHMADINEJAD DAN POLITIK POPULIS

Dibandingkan Larijani maupun Qalibaf, Mahmoud Ahmadinejad mengalami kenaikan politik yang jauh lebih cepat. Menurut penulis, hal ini terutama disebabkan oleh kemampuannya yang luar biasa sebagai politisi populis.

Ahmadinejad berhasil membangun koalisi politik yang mencakup para veteran Perang Iran-Irak beserta keluarganya, kelompok religius, dan masyarakat berpenghasilan rendah.

Ia memainkan peran penting dalam pembentukan hampir seluruh organisasi utama yang menjadi basis mobilisasi konservatif generasi baru.

Walaupun ikut mendirikan Islamic Society of Engineers, karier politik Ahmadinejad lebih erat terkait dengan dua organisasi lain, yaitu **Isargaran** dan **Abadgaran**.

Istilah *isar* dalam bahasa Arab berarti pengorbanan tanpa pamrih. Dalam bahasa Persia, *isargaran* merujuk kepada mereka yang mengorbankan diri demi membela tujuan suci, khususnya para pejuang Revolusi Islam dan veteran Perang Iran-Irak.

Pada pertengahan dekade 1990-an, Ahmadinejad bersama sejumlah veteran perang yang kecewa terhadap arah perkembangan politik Iran mendirikan organisasi **Society of Devotees of the Islamic Revolution (Isargaran)**.

Sejak awal berdiri, Isargaran menggabungkan seruan untuk kembali kepada kemurnian cita-cita Revolusi Islam dengan agenda ekonomi populis. Kombinasi inilah yang kemudian menjadi ciri khas retorika politik Ahmadinejad sepanjang kariernya.

Pada pemilihan presiden tahun 1997, Isargaran mendukung Nateq-Nouri melawan Khatami.

Selama pemerintahan pertama Khatami, organisasi ini secara aktif mengkritik kebijakan reformis, terutama karena dianggap terlalu memusatkan perhatian pada isu-isu elite seperti kebebasan individu dan masyarakat sipil, sementara mengabaikan persoalan ekonomi sehari-hari yang dihadapi rakyat biasa.

Dalam pemilihan parlemen tahun 2000, Isargaran berhasil memenangkan hampir 20 persen kursi Majles dan menjadi blok konservatif terbesar di parlemen. Tidak lama kemudian Ahmadinejad diangkat sebagai juru bicara resmi organisasi tersebut.

Baik di dalam maupun di luar parlemen, Isargaran terus mengembangkan kritik yang menggabungkan pendekatan ideologis dan populis terhadap agenda reformasi Khatami. Ketika Khatami mengeluhkan terbatasnya kewenangan presiden dan mengajukan *twin bills*, Isargaran justru membela mekanisme checks and balances dalam konstitusi serta menilai bahwa rancangan tersebut hanya mengalihkan perhatian dari persoalan utama, yaitu peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pada tahun 2002, Nateq-Nouri—yang saat itu menjabat sebagai Kepala Staf Khamenei—bekerja sama dengan para pemimpin Isargaran, termasuk Ahmadinejad, serta sejumlah organisasi konservatif lainnya untuk membentuk koalisi elektoral baru bernama **Abadgaran** (Coalition of Developers/Builders of Islamic Iran).

Koalisi tersebut pertama kali mengikuti pemilu Dewan Kota Teheran tahun 2003 dan berhasil memenangkan mayoritas kursi. Dewan kota hasil pemilu inilah yang kemudian mengangkat Ahmadinejad sebagai Wali Kota Teheran.

Dalam pemilu parlemen tahun 2004, Abadgaran kembali memperoleh kemenangan besar sehingga kelompok *principlist* berhasil menguasai mayoritas kursi Majles.

Banyak pengamat di luar Iran menjelaskan kemenangan tersebut sebagai akibat diskualifikasi terhadap sejumlah besar kandidat reformis oleh Guardian Council. Namun, penulis berpendapat bahwa faktor yang lebih penting adalah meningkatnya popularitas konservatisme generasi baru beserta pesan politik yang mereka bawa.

Seluruh perkembangan tersebut akhirnya membuka jalan bagi terpilihnya seorang konservatif generasi baru, Mahmoud Ahmadinejad, sebagai Presiden Iran pada tahun 2005—hasil yang sebelumnya tidak banyak diperkirakan oleh para pengamat.

Menurut penulis, banyak kritik terhadap legitimasi Republik Islam terlalu berfokus pada pemilihan presiden tahun 2009. Padahal, pemahaman yang utuh mengenai dinamika politik Iran justru harus dimulai dari siklus pemilu tahun 2005, karena pemilu itulah yang memperlihatkan secara paling jelas arah perkembangan politik Republik Islam pada masa berikutnya.

PEMILU YANG MENJADI TITIK BALIK

Ketika berbagai faksi politik mulai mempersiapkan diri menghadapi pemilihan presiden tahun 2005, mantan Presiden **Akbar Hashemi Rafsanjani** bertekad untuk kembali memainkan peran penting dalam politik nasional. Faktor inilah yang kemudian membuat hampir seluruh prediksi politik menjadi bias.

Para analis politik, baik di dalam maupun luar Iran, hampir secara seragam memperkirakan bahwa pemilu 2005 akan menjadi pemilihan presiden pertama dalam sejarah Republik Islam yang harus berlangsung dalam dua putaran. Mereka memperkirakan Rafsanjani akan menempati posisi pertama pada putaran awal, dan sebagian besar dari mereka juga yakin bahwa ia pada akhirnya akan memenangkan pemilihan tersebut.

Menariknya, banyak kalangan Barat yang sebelumnya bersikap skeptis terhadap Rafsanjani ketika ia menjabat sebagai presiden pada dekade 1990-an justru menyambut pencalonannya pada tahun 2005. Mereka berharap bahwa setelah terpilih kembali, Rafsanjani akan kembali membuka hubungan dan pendekatan dengan negara-negara Barat.

Hanya sedikit orang yang membayangkan bahwa seorang wali kota Teheran yang relatif belum dikenal luas, **Mahmoud Ahmadinejad**, justru akan memenangkan pertarungan tersebut dengan kemenangan telak.

Ketika masa kampanye resmi dimulai, sekitar satu bulan sebelum hari pemungutan suara, lebih dari seribu warga Iran mendaftarkan diri sebagai calon presiden. Namun, dalam waktu satu minggu, **Guardian Council**

(Dewan Garda Konstitusi) hanya menyetujui delapan kandidat untuk mengikuti putaran pertama pemilu.

Bagi banyak pengamat Barat, masyarakat Iran tampak sangat menerima peran Guardian Council dalam proses pemilihan umum mereka. Dalam perspektif liberal, lembaga tersebut sering dipandang sebagai badan yang tidak dipilih oleh rakyat dan memiliki kewenangan sewenang-wenang untuk mengeluarkan calon tertentu dari kompetisi politik.

Namun, menurut penulis, tidak semua masyarakat Iran melihatnya demikian.

Sejumlah narasumber Iran yang diwawancarai penulis menjelaskan bahwa setiap sistem politik sebenarnya memiliki mekanisme untuk menyaring calon-calon yang ingin menduduki jabatan tinggi.

Di Amerika Serikat, misalnya, terdapat sistem pemilihan pendahuluan (*primary system*), di mana salah satu faktor utama yang menentukan keberhasilan kandidat adalah kemampuan mereka mengumpulkan dana kampanye. Di Amerika Serikat dan beberapa negara Eropa, partai politik juga memiliki mekanisme penyaringan kandidat yang secara tidak langsung memberikan batasan ideologis tertentu.

Di Turki, para kandidat harus menunjukkan kesetiaan terhadap tatanan konstitusional yang secara ketat bersifat sekuler. Bahkan hingga era modern, **Justice and Development Party (AKP)** tidak dapat terlalu terbuka menampilkan kecenderungan Islamisnya tanpa risiko menghadapi pembubaran atau pembatasan aktivitas politik oleh pengadilan Turki yang didukung oleh militer.

Dalam konteks Iran pascarevolusi, proses penyaringan dilakukan melalui evaluasi Guardian Council terhadap para kandidat berdasarkan kriteria yang tercantum dalam konstitusi.

Kriteria tersebut mencakup dukungan terhadap:

- "karakter Islam dari sistem politik",
- penerimaan terhadap seluruh aturan dan regulasi berdasarkan standar Islam,
- pengakuan terhadap Islam Syiah sebagai agama resmi Iran,
- serta penerimaan terhadap prinsip-prinsip tertentu seperti karakter demokratis pemerintahan dan doktrin *imamate of the ummah* sebagai prinsip yang tidak dapat diubah.

Dengan demikian, kompetisi politik di Iran dibatasi hanya bagi mereka yang menerima parameter dasar tersebut.

Namun, menurut sejumlah warga Iran yang diwawancarai penulis, persyaratan semacam itu juga terdapat dalam sistem konstitusional lain. Mereka memberikan contoh Amerika Serikat, di mana setiap presiden, senator, dan anggota Kongres wajib mengucapkan sumpah untuk mempertahankan Konstitusi Amerika Serikat sebelum mulai menjalankan jabatan.

Sebagaimana ditunjukkan oleh para jurnalis Barat yang meliput proses pendaftaran kandidat di Kementerian Dalam Negeri Iran pada tahun 2005, sebagian besar calon yang tidak lolos seleksi Guardian Council sebenarnya merupakan tokoh yang, dalam istilah yang paling ringan, memiliki pengaruh sangat terbatas dalam kehidupan publik Iran.

Namun, beberapa keputusan diskualifikasi memang tampak lebih kontroversial, misalnya tidak ada satu pun kandidat perempuan yang mendapatkan persetujuan.

Meskipun demikian, delapan kandidat yang akhirnya disetujui merupakan tokoh-tokoh yang memiliki reputasi, dikenal luas, dan cukup representatif terhadap berbagai spektrum politik dalam Republik Islam.

Mereka mencerminkan berbagai posisi ideologis utama yang ada dalam sistem politik Iran.

Kandidat dari Berbagai Faksi Politik

Rafsanjani, tentu saja, berhasil lolos sebagai kandidat. Berada di antara dua kutub kiri dan kanan, mantan presiden tersebut berusaha menampilkan dirinya sebagai seorang tokoh tengah yang pragmatis.

Dari kubu reformis terdapat tiga kandidat utama.

Pertama, **Mehdi Karroubi**, yang pernah menjabat sebagai Ketua Majles pada periode 2000–2004. Ia maju sebagai kandidat dari **Combatant Clerics Association**, organisasi yang turut ia dirikan.

Namun, kelompok pendukung Khatami meragukan kemampuan Karroubi untuk mengalahkan Rafsanjani. Kandidat pilihan utama mereka adalah **Mostafa Moin**, mantan Menteri Sains, Riset, dan Teknologi dalam kabinet Khatami, yang mendapat dukungan dari **Islamic Iran Participation Front (Mosharekat)**.

Kandidat reformis ketiga adalah **Mohsen Mehralizadeh**, mantan Kepala Organisasi Olahraga Nasional Iran pada masa Khatami sekaligus salah satu wakil presiden muda dalam pemerintahannya.

Awalnya Guardian Council menolak pencalonan Moin dan Mehralizadeh, tetapi kemudian menyetujui keduanya setelah Khamenei secara terbuka meminta agar Dewan tersebut mempertimbangkan kembali keputusan mereka.

Dari kubu *principlist* (konservatif), terdapat empat kandidat.

Pertama adalah **Mohsen Rezaei**, salah satu pendiri dan komandan awal Garda Revolusi Islam. Setelah pensiun dari posisi tersebut pada tahun 1998 akibat perbedaan pandangan dengan Presiden Khatami, ia menjabat sebagai Sekretaris Jenderal **Expediency Council** yang saat itu dipimpin Rafsanjani.

Namun, Rezaei segera menyadari bahwa ia tidak memiliki basis dukungan rakyat yang cukup kuat dan akhirnya menarik diri sebelum putaran pertama.

Kandidat berikutnya adalah **Ali Larijani**, yang mendapat dukungan dari **Council for Coordinating the Forces of Islamic Revolution**, sebuah lembaga yang dibentuk di bawah kepemimpinan Nateq-Nouri untuk menyatukan kelompok konservatif generasi baru dengan kelompok kanan tradisional.

Selama berbulan-bulan, lembaga tersebut berusaha menjadikan Larijani sebagai satu-satunya kandidat konservatif dalam pemilu 2005.

Namun, di kalangan *principlist* muncul kekhawatiran bahwa Larijani tidak memiliki daya tarik personal yang cukup kuat untuk memenangkan putaran kedua melawan Rafsanjani.

Karena alasan tersebut, dua tokoh konservatif generasi baru lainnya, **Mohammad Baqer Qalibaf** dan **Mahmoud Ahmadinejad**, juga ikut mencalonkan diri.

Yang menarik, tidak satu pun organisasi konservatif generasi baru yang sejak awal memiliki hubungan dekat dengan Ahmadinejad memberikan dukungan kepadanya pada putaran pertama.

Larijani memperoleh dukungan dari **Islamic Society of Engineers** dan Council for Coordinating the Forces of Islamic Revolution.

Sementara itu, **Isargaran** dan **Abadgaran**—dua organisasi yang sangat penting dalam perkembangan konservatisme generasi baru—justru memberikan dukungan kepada Qalibaf.

Tidak seorang pun tampaknya memperkirakan bahwa Ahmadinejad akan menjadi kandidat konservatif yang paling efektif untuk menghadapi Rafsanjani apabila pemilu berlanjut ke putaran kedua.

Para kandidat dalam pemilihan presiden Iran tahun 2005 mengusung berbagai tema dan pesan politik yang berbeda-beda.

Rafsanjani sangat mengandalkan keunggulan utamanya, yaitu tingkat pengenalan publik yang jauh lebih tinggi dibandingkan kandidat lain. Secara substansi, kampanyenya tidak jauh berbeda dari rekam jejaknya ketika menjabat sebagai presiden. Ia menekankan pentingnya pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi asing.

Untuk mencapai tujuan tersebut, Rafsanjani menyatakan bahwa ia mampu menyelesaikan perundingan

dengan negara-negara Eropa mengenai program nuklir Iran serta memperbaiki kembali hubungan dengan Amerika Serikat.

Dari kubu reformis, **Mehdi Karroubi** menjalankan kampanye yang bersifat populis. Ia berjanji memberikan sekitar 65 dolar AS per bulan kepada setiap warga dewasa Iran sebagai bentuk distribusi kembali kekayaan minyak negara.

Sementara itu, **Mostafa Moin** berjanji akan melanjutkan kebijakan-kebijakan Presiden Khatami yang sedang berakhir masa jabatannya.

Adapun **Mohsen Mehralizadeh** menampilkan dirinya—meskipun secara tidak sengaja menjadi bahan lelucon—sebagai kandidat dari generasi muda. Padahal, pada usia 49 tahun, ia sebenarnya sama usianya dengan Ahmadinejad, hanya dua tahun lebih tua dari Larijani, dan empat tahun lebih tua dari Qalibaf.

Di kubu konservatif, **Ali Larijani** menjalankan kampanye yang relatif kurang menarik perhatian.

Sebaliknya, **Mohammad Baqer Qalibaf** tampil jauh lebih energik. Ia berusaha membangun citra sebagai pemimpin modern yang berpandangan jauh ke depan dan cocok membawa Republik Islam menuju masa depan yang lebih teknokratis serta global.

Dalam kampanye, Qalibaf sering mengenakan jas rancangan desainer Eropa (tentunya tanpa dasi, karena menghindari dasi telah menjadi simbol penolakan terhadap budaya Barat sejak Revolusi Islam).

Meskipun ia baru belajar menerbangkan pesawat setelah menjadi Komandan Angkatan Udara Garda Revolusi pada tahun 1998, banyak foto dan poster kampanyenya menampilkan dirinya mengenakan seragam pilot atau berada di kokpit pesawat.

Qalibaf mempromosikan dirinya sebagai seorang manajer kuat yang mampu menyelesaikan berbagai persoalan secara efektif. Namun, kampanyenya tidak banyak menawarkan program politik yang konkret.

Berbeda dengan kandidat lainnya, **Mahmoud Ahmadinejad** merupakan kandidat yang paling aktif bekerja sekaligus paling populis dalam pemilu tersebut.

Kampanyenya sangat menekankan latar belakang hidupnya yang sederhana dan kesalehan religiusnya.

Setelah menjadi Wali Kota Teheran, Ahmadinejad menolak tinggal di kediaman resmi wali kota dan memilih tetap tinggal di apartemen pribadinya yang sederhana di kawasan kota yang tidak terlalu bergengsi. Keputusan tersebut kemudian menjadi simbol politik yang sangat kuat dalam kampanye presidennya.

Berbeda dengan Qalibaf yang menampilkan citra teknokrat modern, Ahmadinejad menghindari penggunaan jas formal dan lebih memilih pakaian yang menyerupai rakyat biasa Iran—seperti jaket sederhana yang dipadukan dengan celana panjang yang terkadang tidak terlalu serasi, atau bahkan jaket olahraga biasa.

Bagi pendukung kandidat lawan maupun para jurnalis yang meliput pemilu tersebut, gaya berpakaian Ahmadinejad bahkan menjadi bahan candaan rutin: apakah

hari itu Ahmadinejad mengenakan "jaket cokelat" atau "jaket abu-abu"?

Namun, di balik gaya sederhananya, isi kampanye Ahmadinejad sangat jelas.

Ia menyerang kelompok elite yang menurutnya telah memonopoli kekayaan dan kekuasaan, sekaligus berjanji memperluas kesempatan ekonomi dan sosial bagi rakyat biasa Iran.

Ketika menjadi Wali Kota Teheran, Ahmadinejad telah memperoleh popularitas di kalangan kelas bawah kota tersebut melalui program pinjaman berbunga rendah bagi para pemuda agar mereka dapat membangun rumah tangga—sebuah kebutuhan penting dalam masyarakat Iran karena pernikahan umumnya membutuhkan kesiapan finansial.

Ia menjadikan program tersebut sebagai contoh model kebijakan yang ingin diterapkannya apabila menjadi presiden.

Selain itu, Ahmadinejad melakukan kampanye nasional jauh lebih luas dibandingkan kandidat lainnya. Ia meninggalkan Teheran dan berusaha menjangkau sebanyak mungkin wilayah di seluruh Iran.

Pada tanggal **17 Juni 2005**, sekitar **63 persen dari 47 juta pemilih yang memenuhi syarat** datang memberikan suara pada putaran pertama pemilu.

Hasilnya, Rafsanjani dan Ahmadinejad muncul sebagai dua kandidat dengan suara tertinggi dan harus melanjutkan ke putaran kedua.

Rafsanjani memperoleh sekitar **21 persen suara**, sementara Ahmadinejad memperoleh sekitar **20 persen**. Kandidat lainnya memperoleh hasil sebagai berikut:

- Mehdi Karroubi: sekitar **17 persen**
- Mohammad Baqer Qalibaf: sekitar **14 persen**
- Mostafa Moin: sekitar **13 persen**
- Ali Larijani: sekitar **6 persen**
- Mohsen Mehralizadeh: sekitar **5 persen**

Sekitar 4 persen suara dinyatakan kosong atau tidak sah.

Pada satu sisi, hasil ini menunjukkan kemampuan politik Ahmadinejad. Namun pada sisi lain, hasil tersebut juga menggambarkan kekuatan relatif gerakan reformasi dan konservatisme setelah berakhirnya era Khatami.

Ahmadinejad berhasil mengungguli Larijani, Qalibaf, dan tiga kandidat reformis dalam putaran pertama karena secara praktis ia menjalankan kampanye yang lebih efektif.

Meskipun kelompok-kelompok konservatif utama justru mendukung kandidat lain, organisasi kampanye Ahmadinejad berhasil membangun mesin politik yang lebih baik untuk menggerakkan pemilih pada hari pemungutan suara.

Kunci keberhasilannya adalah hubungan erat Ahmadinejad dengan **Garda Revolusi (Pasdaran)** dan **Basij**.

Meskipun Larijani dan Qalibaf juga memiliki hubungan dengan kedua organisasi tersebut, Ahmadinejad dinilai paling efektif memanfaatkan jaringan tersebut untuk memastikan para pendukungnya hadir ke tempat pemungutan suara, terutama di daerah-daerah terpencil Iran.

Setelah putaran pertama, Karroubi dan Moin menuduh bahwa aparat keamanan telah meningkatkan suara Ahmadinejad secara ilegal melalui praktik suap dan intimidasi terhadap pendukung kandidat lain.

Rafsanjani menyatakan memiliki kekhawatiran serupa dan mendukung permintaan penyelidikan resmi.

Namun, tidak ada bukti yang berhasil diajukan untuk mendukung tuduhan tersebut. Guardian Council memang melakukan pemeriksaan terhadap sejumlah kecil kotak suara, tetapi isu tersebut tidak mendapatkan dukungan luas dari masyarakat.

Hasil pemilu tersebut menantang kritik di Barat yang menyatakan bahwa rakyat Iran "tidak memiliki pilihan" akibat peran Guardian Council dalam menyaring kandidat.

Menurut penulis, mayoritas masyarakat Iran bertindak seolah-olah mereka percaya bahwa mereka memiliki pilihan.

Tingkat partisipasi pemilih yang sebelumnya mengalami penurunan sejak pemilu presiden 2001, pemilu dewan kota 2003, hingga pemilu parlemen 2004, justru meningkat secara tidak terduga dalam putaran pertama pemilu 2005.

Terdapat tiga kandidat reformis yang kredibel, dua di antaranya—Karroubi dan Moin—merupakan tokoh penting dalam politik Iran.

Namun, banyak analis yang mengkritik keputusan reformis membagi suara mereka sering mengabaikan bahwa fenomena yang sama juga terjadi di kubu kanan, di mana terdapat tiga kandidat konservatif yang kuat.

Secara keseluruhan:

- Tiga kandidat konservatif (Ahmadinejad, Qalibaf, dan Larijani) memperoleh total sekitar **40 persen suara**.
- Tiga kandidat reformis (Karroubi, Moin, dan Mehralizadeh) hanya memperoleh sekitar **35 persen suara**.

Analisis lebih mendalam, termasuk perbandingan dengan pemilu sebelumnya, menunjukkan adanya penurunan dukungan publik terhadap reformisme dan peningkatan dukungan terhadap kelompok kanan, terutama konservatisme generasi baru.

Jika dihitung berdasarkan seluruh pemilih yang memenuhi syarat:

- Khatami memperoleh dukungan dari **57 persen pemilih potensial** pada tahun 1997 dengan tingkat partisipasi 77 persen.
- Pada tahun 2001, ia memperoleh dukungan dari **49 persen pemilih potensial** dengan tingkat partisipasi 63 persen.
- Pada tahun 2005, dengan tingkat partisipasi yang sama yaitu 63 persen, kandidat reformis hanya memperoleh dukungan dari sekitar **22 persen pemilih potensial** pada putaran pertama.

Sebaliknya, sekitar **25 persen pemilih potensial** memilih kandidat konservatif, sementara **13 persen** memilih Rafsanjani.

Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa sebagian pemilih yang sebelumnya mendukung Khatami pada

akhirnya memilih Rafsanjani atau kandidat konservatif, bukan kandidat reformis.

Pergeseran dukungan ke arah konservatisme ini semakin terlihat jelas dalam putaran kedua.

Dalam masa satu minggu antara putaran pertama dan kedua, Rafsanjani menjalankan kampanye yang kurang aktif.

Ia tetap menggunakan retorika umum mengenai reformasi moderat dan berusaha menarik pemilih reformis dengan membagikan foto dirinya bersama Presiden Khatami.

Seperti banyak pengamat politik lainnya, Rafsanjani yakin dirinya akan menang.

Meskipun termasuk salah satu orang terkaya di Iran, ia menyatakan bahwa dirinya tidak memiliki waktu maupun sumber daya untuk berkampanye di luar Teheran. Bahkan di Teheran sendiri, ia hanya melakukan sedikit kegiatan publik dan lebih banyak menghabiskan waktu bersama media asing.

Sementara itu, kampanye Ahmadinejad justru semakin kuat.

Poster-poster Ahmadinejad muncul di berbagai tempat. Ketika pendukung Rafsanjani membagikan stiker bergaya Amerika, pendukung Ahmadinejad mulai memasang foto kandidat mereka yang dicetak sederhana di kendaraan pribadi.

Dalam sebuah pemilu Iran yang belum pernah terjadi sebelumnya, kandidat yang awalnya dianggap sebagai underdog justru melakukan kampanye besar-besaran hampir di seluruh negeri.

Ia menekankan latar belakang kehidupannya yang sederhana, berjanji mengurangi kemiskinan, melawan

korupsi yang ia sebut sebagai "mafia minyak" di Teheran, serta mempertahankan hak-hak Republik Islam dari tekanan Amerika Serikat dan Barat.

Semua hal tersebut semakin memperkuat persepsi pemilih mengenai perbedaan besar antara Ahmadinejad dan Rafsanjani.

Pada tanggal **24 Juni 2005**, sekitar **60 persen pemilih yang memenuhi syarat** mengikuti putaran kedua.
Hasilnya sangat mengejutkan:

- Mahmoud Ahmadinejad: **62 persen**
- Akbar Hashemi Rafsanjani: **36 persen**
- Suara kosong/tidak sah: sekitar **2 persen**

Kemenangan tersebut merupakan salah satu hasil paling menentukan dalam sistem pemilu yang setidaknya masih memiliki tingkat kompetisi politik dalam setengah abad terakhir.
Ahmadinejad tidak hanya memperoleh dukungan dari basis konservatif tradisional, tetapi juga dari:

- pemilih yang belum menentukan pilihan berdasarkan ideologi,
- kelompok masyarakat yang lebih menilai karakter individu kandidat,
- bahkan sebagian pemilih reformis yang kecewa terhadap Rafsanjani atau terhadap gerakan reformasi itu sendiri.

Menurut penulis, kemenangan Ahmadinejad terlalu besar untuk dijelaskan melalui manipulasi atau kecurangan pemilu.

Jumlah suara Ahmadinejad hampir mencapai **17 juta suara**, sementara Rafsanjani memperoleh kurang dari **10 juta suara**. Bahkan para analis Barat yang biasanya kritis terhadap sistem pemilu Iran harus mengakui bahwa hasil tersebut merupakan kekalahan besar namun nyata bagi Rafsanjani dan kaum reformis.

Yang menarik adalah banyak pengamat, baik di dalam maupun luar Iran, merasa terkejut terhadap hasil akhir tersebut.

Padahal, menurut penulis, mereka seharusnya tidak terkejut.

Popularitas Rafsanjani telah menurun selama bertahun-tahun, dan hal tersebut sudah terlihat jelas dalam pemilu Majles tahun 2000.

Dalam kampanye presiden tahun 2005, Rafsanjani tidak melakukan upaya serius untuk mengatasi penurunan popularitas tersebut.

Sebaliknya, kampanyenya yang sangat bergaya Barat—dengan stiker, ikat kepala, berbagai simbol promosi, serta pendukungnya dari kawasan elit Teheran utara yang membunyikan klakson mobil dan mengadakan pertemuan jalanan seperti festival—justru kurang menarik bagi kelompok masyarakat di luar kelas elite.

Dalam gaya kampanye maupun kegagalannya menarik pemilih luas, kampanye Rafsanjani tahun 2005 menjadi pendahulu dari kampanye presiden Mir-Hossein Mousavi yang juga gagal pada tahun 2009.

Hasil pemilu 2005 juga memberikan gambaran penting mengenai legitimasi Republik Islam lebih dari seperempat abad setelah Revolusi Islam.

Di satu sisi, hasil tersebut menunjukkan bahwa sebagian masyarakat Iran—mungkin sekitar seperempat dari seluruh pemilih potensial—mengalami kekecewaan terhadap sistem. Kelompok tersebut termasuk sebagian pemilih reformis yang memilih Rafsanjani pada putaran kedua maupun mereka yang memilih tidak ikut pemilu.

Ini bukan persoalan kecil, sebagaimana kemudian terlihat dalam pemilu presiden 2009 dan periode setelahnya.

Namun, hasil pemilu 2005 juga menunjukkan bahwa mayoritas kuat masyarakat Iran masih mempertahankan komitmen terhadap tatanan politik yang lahir dari revolusi Khomeini.

Karena alasan itulah, mereka memilih meninggalkan arus reformisme yang dianggap tidak efektif dan bahkan berpotensi membahayakan identitas jangka panjang Republik Islam.



Sejalan dengan visi Imam Khomeini mengenai Republik Islam yang menggabungkan agama dan politik partisipatif, tidak ada satu pun presiden Iran yang terpilih melampaui batas konstitusional dua periode masa jabatan. AFP/Atta Kenare.

BAB 6
PEMILU YANG KONTROVERSIAL

"Pemilu merupakan salah satu pilar penting dalam sistem ini, dan demokrasi religius dibangun berdasarkan pemilihan umum."
— **Ayatollah Seyed Ali Khamenei**, 8 Maret 2012

Pada tanggal **12 Juni 2009**, Republik Islam Iran menyelenggarakan pemilihan presiden kesepuluh dalam sejarahnya.

Presiden petahana **Mahmoud Ahmadinejad**, yang mencalonkan diri untuk masa jabatan kedua, menghadapi tiga kandidat pesaing:

1. **Mir-Hossein Mousavi**, mantan perdana menteri Iran;
2. **Mehdi Karroubi**, mantan Ketua Majles (parlemen Iran);
3. **Mohsen Rezaei**, mantan komandan Garda Revolusi Islam (*Islamic Revolutionary Guard Corps/IRGC*).

Ketika proses pemungutan suara di Iran hampir selesai, kami sedang menjadi tuan rumah sebuah diskusi di Washington bersama sejumlah pakar Timur Tengah dan tokoh yang berpengalaman dalam kebijakan luar negeri untuk membahas pemilu Iran serta hubungan Amerika Serikat–Iran secara umum.

Kami mengundang seorang akademisi Iran yang sedang berkunjung ke Amerika Serikat untuk membuka diskusi tersebut.

Setelah menjelaskan bahwa dirinya bukan pendukung Ahmadinejad, ia menyampaikan sejumlah faktor yang

menurutnya dapat menguntungkan presiden petahana tersebut dan berpotensi membuatnya memenangkan pemilu.

Sementara itu, di Teheran, Mousavi telah lebih dahulu menyatakan kemenangan—padahal tempat pemungutan suara masih terbuka dan belum ada satu pun suara yang dihitung.

Ia mengatakan bahwa dirinya telah menerima "informasi" yang menunjukkan bahwa ia adalah "pemenang pemilu ini dengan selisih yang besar."

Salah satu penasihatnya bahkan menyatakan bahwa Mousavi telah memperoleh **65 persen suara**.

Dalam diskusi kami di Washington, **Trita Parsi**, ketua **National Iranian American Council**, berkali-kali memeriksa BlackBerry miliknya. Kemudian ia menyela pembicaraan dengan penuh kegembiraan dan mengumumkan:

"MSNBC telah menyatakan bahwa Mousavi memenangkan pemilu!"

Akademisi Iran yang hadir dalam diskusi tersebut merespons bahwa ia merasa aneh melihat media asing menyatakan pemenang pemilu Iran, terutama ketika proses pemungutan suara bahkan mungkin belum selesai.

Ketika acara diskusi berakhir, pemungutan suara di Iran baru saja ditutup dan proses penghitungan suara sedang berlangsung.

Ia kemudian meminta izin menggunakan komputer untuk melihat hasil awal penghitungan.

Saat ia membuka laporan dari berbagai situs berita Iran dan membandingkan informasi yang tersedia, kami segera menyimpulkan bahwa apa pun dasar klaim kemenangan

Mousavi maupun prediksi MSNBC, hal tersebut tidak didasarkan pada hasil penghitungan suara yang sebenarnya.

Sebab, ketika kami menelusuri berbagai situs berita Iran, terlihat bahwa berdasarkan hasil resmi sementara, **Ahmadinejad justru unggul dan unggul dengan selisih yang besar.**

Meskipun saat itu kami belum sepenuhnya menyadarinya, pengalaman kami sore itu—dengan Trita Parsi, seorang aktivis diaspora Iran yang mendukung reformasi, dengan antusias mengutip pernyataan MSNBC mengenai kemenangan Mousavi sementara hasil penghitungan resmi menunjukkan hal yang berbeda—menjadi pertanda awal dari kontroversi besar yang segera muncul.

Ahmadinejad memang akhirnya dinyatakan sebagai pemenang dengan memperoleh **62,5 persen suara**.

Namun, Mousavi dan para pendukungnya dengan keras menolak hasil tersebut.

Mereka menuduh bahwa pemilu telah dimanipulasi, dicurangi, dan "dirampas", serta menyatakan bahwa kelompok reformis dan para pendukungnya—yang menurut mereka merupakan pemenang sebenarnya—telah kehilangan hak politiknya.

Persepsi yang terus bertahan bahwa kemenangan Ahmadinejad pada tahun 2009 hanya mungkin terjadi melalui kecurangan pemilu telah membawa konsekuensi yang sangat besar.

Pandangan tersebut memperkuat tiga kekhawatiran utama terhadap Republik Islam Iran:

1. **senjata pemusnah massal (*weapons of mass destruction*/*WMD*)**,
2. **terorisme**, dan
3. **kediktatoran**.

Ketiga isu tersebut sebelumnya menjadi alasan utama yang digunakan untuk membenarkan invasi Amerika Serikat ke Irak.

Akibatnya, semakin banyak pihak meyakini bahwa Republik Islam Iran tidak dapat—atau bahkan tidak boleh—dihadapi melalui jalur diplomasi.

Bahkan mereka yang sebelumnya mengidentifikasi diri sebagai pendukung kebijakan keterlibatan (*engagement*) dengan Teheran—baik dari kelompok kiri maupun kanan dalam politik Barat—mulai mendukung gagasan perubahan rezim (*regime change*).

Kesalahpahaman tersebut hingga kini masih memberikan pengaruh besar terhadap kebijakan Amerika Serikat.

Jika peluang normalisasi hubungan (*rapprochement*) dianggap tidak mungkin, maka perang akan menjadi satu-satunya pilihan jangka panjang untuk menghadapi tantangan Iran.

Namun, apabila Washington menilai bahwa mereka belum mampu melakukan perang baru di Timur Tengah dalam waktu dekat, maka Amerika akan mengambil berbagai langkah selain konfrontasi militer langsung untuk mengisolasi, menekan, dan memaksa Teheran.

Langkah tersebut bahkan dapat mencakup upaya untuk mencapai kesepakatan nuklir terbatas dengan

Republik Islam Iran—hingga suatu saat perang kembali dianggap memungkinkan secara politik dan strategis.

Demikianlah logika politik yang telah mendorong kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran sejak Juni 2009.

KEKUATAN PETAHANA (*THE INCUMBENT'S STRENGTHS*)

Mungkin karena masyarakat Amerika Serikat mengalami kesulitan memahami bagaimana seseorang yang mereka anggap "benar-benar gila" (*bat-shit insane*) dapat memiliki popularitas politik, mereka dan banyak masyarakat Barat lainnya mengabaikan berbagai kekuatan yang dimiliki **Mahmoud Ahmadinejad** dalam pemilu tahun 2009.

Gaya populis yang telah membantunya memenangkan pemilu tahun 2005 sangat memengaruhi cara ia menjalankan pemerintahan sebagai presiden.

Ahmadinejad merupakan presiden pertama Republik Islam Iran yang benar-benar memiliki jangkauan nasional.

Ia mengadakan rapat kabinet pertamanya di **Mashhad**—kota terbesar kedua di Iran yang terletak di wilayah timur laut negara tersebut.

Pada masa jabatan pertamanya, ia mengunjungi seluruh **31 provinsi Iran**, sesuatu yang belum pernah dilakukan oleh presiden sebelumnya. Bahkan, sebagian besar provinsi tersebut ia kunjungi lebih dari satu kali.

Dalam kunjungannya ke luar Teheran, ia tidak hanya mendatangi ibu kota provinsi, tetapi juga kota-kota kecil dan desa-desa terpencil di seluruh Iran—sebuah negara yang luas wilayahnya sekitar lima kali lebih besar daripada Prancis.

Ia mampu menarik perhatian massa rakyat biasa. Setelah menyampaikan pidato, Ahmadinejad sering kali mendengarkan keluhan masyarakat secara langsung, bahkan hingga berjam-jam.

Mengikuti contoh rapat kabinet di Mashhad, ia kemudian mengadakan pertemuan kabinet di berbagai kota provinsi lainnya.

Gaya populisme tersebut juga tercermin dalam kebijakan pemerintahannya.

Seperti yang ia lakukan ketika menjadi wali kota Teheran, Ahmadinejad menjadikan program pertamanya sebagai presiden berupa **"Dana Cinta Imam Reza"** (*Imam Reza Love Fund*)—dinamai berdasarkan Imam Reza, Imam Syiah kedelapan yang makamnya berada di Mashhad.

Program tersebut bertujuan memberikan bantuan keuangan kepada pasangan muda agar mereka mampu menikah dan memulai kehidupan rumah tangga.

Ia juga meminta bank-bank menurunkan tingkat bunga pinjaman bagi masyarakat biasa Iran.

Selain itu, pemerintahannya menaikkan:

- upah minimum,
- gaji perawat dan pekerja kesehatan,
- serta pensiun bagi pegawai negeri.

Untuk mengatasi tekanan inflasi yang semakin berat, pemerintah Ahmadinejad membuka pasar domestik terhadap barang impor di berbagai sektor dan menerapkan pengendalian harga pada sektor lainnya.

Dalam skala yang lebih besar, pemerintah menggunakan pendapatan dari kenaikan harga minyak untuk meningkatkan belanja negara pada:

- pembangunan infrastruktur fisik,
- program kesejahteraan sosial,
- program renovasi sekolah nasional,
- serta berbagai proyek pembangunan yang ditujukan bagi wilayah-wilayah terpencil.

Di Teheran, banyak ekonom—termasuk beberapa pejabat di **Bank Sentral Iran** dan **Organisasi Manajemen dan Perencanaan Pemerintah**—serta sejumlah politisi mengkritik kebijakan Ahmadinejad.

Mereka menilai bahwa Ahmadinejad memasukkan terlalu banyak uang ke dalam perekonomian, menguras **Dana Stabilisasi Minyak (*Oil Stabilization Fund*)**, dan merusak mekanisme pengelolaan anggaran negara.

Namun, terlepas dari kelemahan ekonomi dari berbagai program tersebut, Ahmadinejad memahami dampak politik yang ingin ia capai.

Program-program tersebut populer di kalangan kelompok masyarakat yang menjadi basis pendukungnya.

Bahkan ketika sebagian program tidak sepenuhnya mencapai tujuan yang dinyatakan, para pendukungnya cenderung menyalahkan kelompok kepentingan korup yang terus dikritik oleh Ahmadinejad dalam pidato-pidatonya.

Dalam kebijakan luar negeri, sikap Ahmadinejad yang lebih keras terkait isu nuklir Iran dan hubungan dengan Washington juga memperoleh dukungan masyarakat.

Hal tersebut semakin memperkuat citranya sebagai pemimpin yang berani mempertahankan hak dan kepentingan Republik Islam Iran.

Dibandingkan para pendahulunya, Ahmadinejad menjalankan masa kepresidenannya dalam **mode kampanye permanen**.

Ketika ia kembali mencalonkan diri untuk masa jabatan kedua, secara praktis ia telah melakukan kampanye selama empat tahun sebelumnya.

Dalam sebuah sistem politik yang membatasi masa kampanye resmi hanya satu bulan sebelum pemilu, pendekatan tersebut memberikan keuntungan besar bagi Ahmadinejad dan membuat hampir semua calon penantangnya berada dalam posisi yang kurang menguntungkan.

Namun, ketika Ahmadinejad terus mempertahankan gaya populisnya, ia juga menjadi presiden yang paling memecah belah dalam sejarah Republik Islam Iran.

Kelompok masyarakat yang tidak menyukai Ahmadinejad menunjukkan penolakan yang sangat kuat terhadap dirinya.

Bahkan di kalangan kelompok kanan konservatif sekalipun, ia menimbulkan kontroversi.

Kelompok-kelompok **principlist** yang sebelumnya mendukung kampanye putaran kedua Ahmadinejad pada tahun 2005 merasa kecewa ketika melihat posisi kabinet dan jabatan penting pemerintahan daerah lebih banyak diberikan kepada loyalis Ahmadinejad.

Banyak dari mereka merupakan tokoh yang tidak dikenal sebelumnya atau bahkan dianggap bertentangan dengan kelompok elite politik yang telah mapan.

Ketika masa pemerintahan Khatami dimulai, parlemen yang dikuasai konservatif menyetujui seluruh calon menteri yang diajukannya.

Sebaliknya, beberapa calon menteri yang diajukan Ahmadinejad justru ditolak oleh parlemen yang secara politik dianggap sebagai sekutunya sendiri.

Perlawanan konservatif terhadap Ahmadinejad menjadi salah satu faktor penting yang memengaruhi pemilu **Majelis Ahli (*Assembly of Experts*) tahun 2006**.

Kelompok reformis pada dasarnya memboikot pemilu tersebut.

Ahmadinejad mendukung daftar kandidat yang dipimpin oleh **Ayatollah Taqi Mesbah Yazdi**—yang sering disebut sebagai penasihat spiritualnya.

Sementara itu, sejumlah ulama konservatif lain beserta pendukung mereka membentuk daftar tandingan.

Setelah mengalami kekalahan memalukan pada pemilu presiden 2005, **Ali Akbar Rafsanjani** berusaha mengembalikan pengaruh politiknya.

Meskipun ia sudah memiliki kursi di Majelis Ahli, Rafsanjani melakukan negosiasi dengan kelompok konservatif anti-Ahmadinejad agar namanya ditempatkan sebagai kandidat utama mereka di Teheran, wilayah di mana ia masih memiliki popularitas lebih tinggi dibanding daerah lain.

Rafsanjani berhasil memenangkan kursi dengan mudah.

Ketika ketua Majelis Ahli meninggal pada tahun berikutnya, Rafsanjani kemudian terpilih sebagai ketua baru.

Demikian pula dalam pemilu dewan kota tahun 2006, kelompok pendukung Ahmadinejad berusaha menguasai Dewan Kota Teheran dengan tujuan menggantikan wali kota **Mohammad Baqer Qalibaf**.

Namun, koalisi principlist alternatif justru memenangkan pemilu dan kembali menunjuk Qalibaf sebagai wali kota.

Selama dua tahun pertama masa kepresidenannya, Ahmadinejad juga mengalami konflik dengan sekretaris jenderal **Dewan Keamanan Nasional Tertinggi Iran (*Supreme National Security Council*)**, yaitu **Ali Larijani**, salah satu tokoh utama kelompok principlist.

Larijani akhirnya mengundurkan diri pada tahun 2007.

Dalam pemilu parlemen tahun berikutnya, Larijani memenangkan kursi dari Qom dan ketika parlemen baru mulai bekerja, ia terpilih sebagai ketua parlemen.

Menjelang pemilu tersebut, kelompok konservatif di parlemen terpecah menjadi dua koalisi:

1. **United Principlists Front**, yang menjadi kelompok pendukung Ahmadinejad;
2. **Broad Principlists Coalition**, yang menarik dukungan dari kelompok konservatif yang menentang Ahmadinejad.

Perkembangan ini mendorong sejumlah pengamat Barat menyimpulkan bahwa basis politik Ahmadinejad sedang runtuh.

Namun, ketidaksukaan kelompok konservatif terhadap Ahmadinejad pada dasarnya lebih merupakan reaksi terhadap gaya politiknya dan persepsi bahwa ia memberikan terlalu banyak jabatan serta keuntungan politik kepada para loyalis pribadinya, bukan kepada kelompok principlist secara umum.

Baik Larijani maupun Qalibaf sebenarnya mempertimbangkan untuk menantang Ahmadinejad dalam pemilu 2009.

Larijani menggunakan posisinya sebagai ketua parlemen untuk menjadi pusat konsolidasi kelompok konservatif yang kecewa terhadap Ahmadinejad.

Sementara itu, Qalibaf memperkuat citranya sebagai teknokrat dan manajer yang efektif dengan menunjukkan keberhasilannya mengelola birokrasi dan kontraktor Kota Teheran.

Ia juga membangun profil internasional dengan menghadiri **World Economic Forum di Davos pada tahun 2006**.

Namun pada akhirnya, keduanya memilih tidak mencalonkan diri.

Menurut penasihat salah satu dari mereka, keputusan tersebut diambil karena **Ayatollah Khamenei "tidak mendorong" mereka untuk maju.**

Hanya **Mohsen Rezaei**, sekretaris jenderal Dewan Penentu Kepentingan (*Expediency Council*) dan mantan

komandan Garda Revolusi, yang maju menantang Ahmadinejad dari kelompok kanan.

Namun, meskipun memiliki rekam jejak yang kuat, Rezaei tidak pernah menjadi kandidat yang benar-benar memiliki peluang besar.

Ketika kampanye 2009 semakin dekat, baik United Front maupun Broad Coalition akhirnya dibubarkan.

Meskipun masih terdapat ketidakpuasan terhadap Ahmadinejad di kalangan konservatif, ia tetap memasuki pemilu dengan dukungan principlist yang relatif bersatu.

Jika Ahmadinejad ingin dikalahkan, maka kekalahannya harus datang dari kandidat kelompok kiri—seseorang dengan daya tarik lintas kelompok yang luar biasa, yang mampu memperoleh suara di luar basis anti-Ahmadinejad dan reformis yang sudah ada.

Dan sebagaimana masyarakat Barat cenderung mengabaikan kekuatan Ahmadinejad, mereka juga mengabaikan kelemahan-kelemahan Mousavi.

KELEMAHAN PENANTANG (*THE CHALLENGER'S WEAKNESSES*)

Cara bagaimana Mousavi akhirnya menjadi penantang utama presiden menunjukkan banyak hal mengenai kesulitan yang telah membebani gerakan reformasi sejak masa jabatan kedua Khatami—kesulitan yang terutama terlihat dari tidak adanya penerus Khatami yang benar-benar memiliki kredibilitas.

Tidak satu pun kandidat reformis dalam putaran pertama pemilu 2005 berhasil masuk ke putaran kedua, dan

suara reformis tidak memiliki pengaruh berarti dalam kemenangan telak Ahmadinejad pada putaran kedua.

Setelah itu, Mehdi Karroubi mengundurkan diri dari Partai Partisipasi (*Participation Front*) untuk membentuk partainya sendiri dengan tujuan menantang Ahmadinejad dalam pemilu berikutnya.

Namun, banyak reformis meragukan bahwa Karroubi yang sudah berusia lebih dari tujuh puluh tahun mampu memenangkan pemilu.

Sebagian mendukungnya atas dasar prinsip, karena ia dianggap sebagai satu-satunya kandidat reformis yang benar-benar maju. Namun sebagian besar lainnya mencari kandidat yang lebih kuat, termasuk mereka yang mendorong Khatami untuk kembali mencalonkan diri sebagai presiden.

Para penasihat Khatami percaya bahwa sebagian besar rakyat Iran masih memandangnya secara positif sebagai sosok yang memiliki integritas dan kesalehan. Namun penghormatan tersebut tidak menghapus kekecewaan atas janji-janji politik yang dianggap belum terpenuhi selama masa kepresidenannya.

Bahkan banyak pengagumnya melihat Khatami sebagai seorang politisi yang lemah, tidak bersedia memperjuangkan agendanya secara tegas.

Selain itu, sebagaimana dikatakan oleh salah satu tokoh reformis yang pernah menjabat dalam pemerintahannya, Khatami hampir sama kontroversialnya bagi kelompok konservatif seperti Ahmadinejad bagi kelompok reformis.

Karena itu, sebagian besar reformis menyimpulkan bahwa strategi yang lebih tepat adalah mencalonkan

seseorang yang tetap dapat diterima oleh basis pendukung mereka, tetapi juga mampu menarik dukungan dari kelompok konservatif yang kecewa terhadap Ahmadinejad.

Namun, hingga saat itu—dan bahkan setelahnya—belum terjadi perubahan generasi dalam kelompok elite reformis yang sebanding dengan munculnya generasi baru pemimpin konservatif.

Seperti pada tahun 2005, kelompok reformis kembali mempertimbangkan beberapa tokoh muda, termasuk **Sadeq Kharrazi**, keponakan mantan menteri luar negeri Iran yang memiliki karier diplomatik yang cukup menonjol, serta **Mohammad Reza Khatami**, adik laki-laki mantan presiden Khatami.

Mohammad Reza Khatami dikenal sebagai pahlawan Perang Iran-Irak, seorang dokter yang sukses, dan pernah menjadi anggota parlemen pada periode 2000–2004 ketika kelompok reformis menguasai mayoritas kursi Majles. Ia bahkan pernah menjabat sebagai wakil ketua parlemen.

Namun, Kharrazi menghadapi masalah politik karena sebelumnya terlibat dalam berbagai perundingan nuklir dan hubungan dengan Amerika Serikat pada masa pemerintahan Khatami. Ia masih mendapat kritik keras dari sebagian kelompok konservatif karena dianggap terlalu lunak, terutama karena membantu Amerika Serikat dalam isu Afghanistan dan menghentikan sementara aktivitas pengayaan uranium Iran selama hampir dua tahun dalam perundingan nuklir dengan Eropa tanpa memperoleh imbalan yang dianggap sepadan.

Karena itu, ketika kelompok reformis melihat peta politik menjelang pemilu 2009, sebagian besar menyimpulkan bahwa mereka harus mencari kandidat kompromi.

Kekalahan Rafsanjani pada tahun 2005 mendorongnya untuk berusaha menggagalkan kemenangan kembali Ahmadinejad, sehingga akhirnya ia masuk dalam sebuah aliansi de facto dengan Khatami dan kelompok reformis.

Namun menjelang tahun 2009, jelas bahwa Rafsanjani bukan lagi kandidat yang memiliki peluang besar.

Pemilu Majelis Ahli tahun 2006 menunjukkan bahwa ia masih memiliki kemampuan politik, tetapi tidak ada peningkatan signifikan dalam citranya di mata publik.

Selain itu, tidak ada satu pun tokoh dekatnya yang dianggap mampu memenuhi kebutuhan kelompok reformis.

Seperti pada tahun 2005, beberapa tokoh yang pernah menduduki posisi penting dalam pemerintahan Khatami—misalnya **Hassan Rohani**, mantan sekretaris Dewan Keamanan Nasional Tertinggi Iran—juga dikaitkan dengan kebijakan luar negeri yang dianggap gagal oleh sebagian kelompok reformis.

Faktor-faktor inilah yang akhirnya mendorong kelompok reformis memilih Mousavi sebagai penantang utama Ahmadinejad.

Meskipun keputusan tersebut mungkin terlihat masuk akal pada saat itu, jika dilihat kembali, keputusan tersebut tampak sangat keliru.

Mousavi berusia satu tahun lebih tua dibandingkan Khatami; pada tahun 2009 usianya mencapai 67 tahun.

Sebagai mantan perdana menteri dan anggota Dewan Penentu Kepentingan (*Expediency Council*), ia memiliki posisi politik yang cukup kuat untuk menghindari penolakan dari Dewan Pengawal (*Guardian Council*).

Namun, ia tidak pernah terlibat dalam politik elektoral tingkat tinggi selama lebih dari dua puluh tahun, dan sebagian besar generasi muda Iran tidak memiliki ingatan langsung tentang dirinya.

Selain itu, rekam jejak politik Mousavi tidak mudah disesuaikan dengan citra seorang reformis.

Akar politiknya justru berasal dari kelompok kiri Islam yang paling radikal.

Sebagai seorang arsitek, ia pernah menjadi murid dari **Ali Shariati**, seorang intelektual kiri yang memiliki hubungan dengan Gerakan Pembebasan (*Liberation Movement*).

Setelah bergabung dengan revolusi, Mousavi ikut mendirikan **Partai Republik Islam (*Islamic Republican Party*)** dan sempat menjabat sebagai menteri luar negeri di bawah Presiden **Mohammad Ali Rajai**.

Ketika Khamenei menjadi presiden pada tahun 1981, pilihannya untuk jabatan perdana menteri adalah **Ali Akbar Velayati**.

Namun, mayoritas Majles yang dikuasai kelompok kiri menolak menyetujui Velayati yang dianggap konservatif. Akibatnya, jabatan tersebut akhirnya diberikan kepada Mousavi.

Sebagai perdana menteri, Mousavi bukanlah tokoh yang dikenal sebagai pendukung perluasan kebebasan politik.

Ia menjalankan kebijakan ekonomi yang sangat berorientasi pada peran negara (*statist policies*) yang kemudian dianggap memberikan dampak buruk terhadap perekonomian.

Meskipun tekanan akibat Perang Iran-Irak tentu menjadi tantangan besar bagi pemerintahan mana pun, banyak pihak menilai bahwa kepemimpinan Mousavi memperburuk kelangkaan pangan dan kebutuhan pokok selama masa perang.

Selain itu, ia tidak memiliki kemampuan yang kuat dalam kampanye politik modern.

Kepribadiannya diibaratkan seperti **Bob Dole**—seorang tokoh politik Amerika yang dikenal kurang menarik dalam kampanye publik dan tidak terlalu efektif di televisi.

Untuk mengalahkan Ahmadinejad—yang dianggap sebagai salah satu politisi paling berbakat dalam sejarah Republik Islam Iran dan memiliki kemampuan luar biasa dalam mengeksploitasi kelemahan lawan-lawannya—merupakan tantangan yang sangat besar sejak awal.

Mousavi dapat dikatakan sebagai salah satu kandidat paling berpengalaman yang pernah menantang seorang presiden petahana.

Namun untuk menang, ia harus mampu menggerakkan seluruh ketidakpuasan terhadap Ahmadinejad dan bahkan melampauinya, sementara dalam siklus pemilu presiden, sejarah menunjukkan bahwa seorang

petahana biasanya masih mempertahankan sebagian besar dukungan yang sebelumnya membawanya berkuasa.

Jika membandingkan kekuatan dan kelemahan kedua kandidat, peluang Mousavi untuk mengalahkan Ahmadinejad sejak awal sebenarnya sangat kecil.

Namun, dalam usahanya untuk menang, ia tetap akan memberikan tekanan besar terhadap sistem politik Republik Islam Iran.

JEJAK PENDAPAT DAN DEBAT

Dalam mempelajari pemilu dan hasil-hasilnya dalam sistem politik yang bahkan hanya memiliki tingkat kompetisi terbatas, para analis Barat telah bergantung pada survei opini publik. Survei tidak pernah sempurna, dan terkadang dapat memberikan hasil yang sangat menyesatkan. Namun, ketika dilakukan secara andal, survei merupakan alat terbaik yang tersedia untuk memahami sikap politik masyarakat luas, serta memiliki rekam jejak yang kuat dalam memprediksi hasil pemilu.

Dalam sebuah bentuk kegagalan profesional secara kolektif, sebagian besar pakar Iran di Barat mengabaikan informasi yang diberikan oleh survei-survei yang secara metodologis kuat yang dilakukan selama pemilu 2009 dan setelahnya. Kata kuncinya di sini adalah "secara metodologis kuat"—yakni survei yang menggunakan sampel yang cukup besar dan acak untuk meminimalkan kesalahan pengambilan sampel, serta menggunakan pertanyaan yang jelas dan dirumuskan secara netral.

Survei opini publik telah dilakukan di Iran selama lebih dari dua dekade. Dalam beberapa minggu menjelang pemilu 2009, puluhan survei dilakukan—oleh para kandidat, organisasi berita, universitas, dan lembaga pemerintah. Hasil prediksi survei tersebut sangat beragam, dengan sebagian memperkirakan kemenangan Ahmadinejad dan sebagian lainnya memperkirakan kemenangan Mousavi, serta perbedaan besar dalam perkiraan selisih kemenangan.

Namun, sebagian besar survei tersebut tidak akan memenuhi standar para ahli survei profesional. Banyak yang tidak berupaya menggunakan metode pengambilan sampel ilmiah. Beberapa di antaranya merupakan "push poll", yaitu survei yang menyusun pertanyaan dengan cara memberikan gambaran lebih positif terhadap salah satu kandidat dibandingkan kandidat lainnya.

Salah satu survei yang dilakukan oleh kubu Mousavi mengirim para pewawancara ke stasiun metro di wilayah utara Tehran—wilayah pendukung Mousavi, sebuah kantong masyarakat liberal kelas menengah atas yang dapat dibandingkan dengan Upper West Side di Manhattan—untuk menanyakan kepada para pejalan kaki siapa yang akan mereka pilih. Tidak mengherankan, Mousavi memperoleh dukungan besar di wilayah tersebut.

Dengan standar metodologi yang kuat, terdapat tiga belas survei yang dilakukan terkait pemilu 2009 yang layak mendapat perhatian khusus. Survei-survei tersebut dilakukan oleh empat organisasi, dalam rentang waktu mulai dari sebelum masa kampanye resmi dimulai pada 15 Mei hingga tiga bulan setelah pemungutan suara.

Tiga di antaranya merupakan lembaga Barat yang dikenal luas: Terror Free Tomorrow (TFT) yang berbasis di Amerika Serikat dan memiliki pengalaman melakukan survei terhadap masyarakat Muslim; GlobeScan yang berbasis di Kanada dan juga memiliki pengalaman internasional; serta World Public Opinion (WPO) yang dijalankan oleh Program on International Policy Attitudes (PIPA) dari Universitas Maryland.

Lembaga keempat adalah unit survei dari Universitas Tehran. Masing-masing lembaga Barat tersebut melakukan satu survei—TFT satu bulan sebelum pemilu, GlobeScan tujuh hingga sebelas hari setelah pemilu, dan WPO/PIPA sekitar dua setengah hingga tiga bulan setelah pemilu.

Sementara itu, unit survei Universitas Tehran melakukan sepuluh survei: delapan sebelum pemilu, dimulai pertengahan Mei hingga malam sebelum pemungutan suara, satu sekitar sepuluh hari setelah pemilu, dan satu lagi sekitar satu bulan kemudian.

Hasil survei mereka konsisten dengan hasil survei dari lembaga-lembaga Barat tersebut, sehingga memperkuat keandalan data dan penggunaannya dalam menilai pemilu tersebut. Selain itu, temuan dari tiga belas survei tersebut kemudian dikonfirmasi satu tahun setelahnya melalui survei lain yang juga menggunakan metode ilmiah yang kuat, yang dilakukan oleh Charney Research, sebuah lembaga yang dipimpin oleh mantan peneliti jajak pendapat untuk Bill Clinton dan Nelson Mandela.

Data tersebut menunjukkan bahwa menurut persepsi para pemilih, Ahmadinejad telah memulai kampanye

dengan keunggulan atas Mousavi—dengan selisih lebih dari dua banding satu menurut TFT, dan lebih dari tiga banding satu menurut Universitas Tehran.

Para penasihat Mousavi juga menilai bahwa Ahmadinejad telah unggul sejak awal kampanye, terutama karena tingkat pengenalan publik terhadap Mousavi lebih rendah, khususnya di kalangan pemilih muda, setelah ia lama tidak aktif dalam politik.

Didukung oleh dua mantan presiden, Mousavi memiliki sumber daya untuk menjalankan kampanye serius, dengan aksi massa yang terorganisasi dengan baik dan iklan media yang diproduksi secara profesional. Ia juga memiliki surat kabar dan situs web sendiri, keduanya bernama *Kaleme* ("kata").

Mousavi tidak mengulangi kesalahan besar kampanye Rafsanjani pada 2005. Ia berusaha berkampanye di luar Tehran, terutama di wilayah-wilayah mayoritas Azeri di Iran, tempat ia berharap latar belakang etnis Azerinya dapat menarik dukungan pemilih.

Meskipun basis utama dukungannya berasal dari kelompok reformis yang berkomitmen dan masyarakat kelas atas, ia juga berusaha menarik pemilih konservatif pragmatis (pendukung Rafsanjani) serta kelompok prinsipalis yang kecewa terhadap Ahmadinejad.

Banyak jurnalis Barat melaporkan bahwa Mousavi sedang membangun kembali koalisi yang sebelumnya membawa Khatami memenangkan pemilu, termasuk dukungan besar dari kelompok muda dan perempuan.

Ahmadinejad menjalankan versi terbaru dari kampanye 2005-nya, dengan anggaran lebih besar dan iklan yang lebih canggih. Ia menarik dukungan dari kelompok konservatif ideologis, tetapi juga dari masyarakat kurang mampu, kelompok yang lebih religius, serta penduduk kota kecil dan daerah pedesaan.

Strategi ini terlihat bahkan di Tehran. Di wilayah utara kota yang lebih makmur, sebagian besar foto kandidat yang terlihat di mobil dan toko adalah foto Mousavi. Sementara wilayah selatan Tehran yang lebih banyak dihuni kelas pekerja dan masyarakat religius menjadi basis Ahmadinejad, dengan banyak tanda dukungan terhadap petahana.

Keunggulan awal Ahmadinejad atas Mousavi bukan hanya disebabkan oleh tingkat pengenalan publik yang lebih tinggi, tetapi juga mencerminkan luasnya basis politiknya. Mousavi menghadapi tantangan besar.

Mousavi tampaknya berhasil menggeser opini publik ke arahnya selama dua minggu terakhir bulan Mei. Jumlah massa dalam kegiatan kampanyenya meningkat. Lebih konkret lagi, survei Universitas Tehran menunjukkan bahwa ia berhasil memperkecil jarak dengan Ahmadinejad, dari 63–19 pada awal masa kampanye menjadi 57–26 seminggu kemudian, 48–30 beberapa hari setelahnya, dan 39–30 pada 1 Juni.

Survei Universitas Tehran juga menunjukkan bahwa pada awal kampanye masyarakat menilai kampanye Ahmadinejad lebih efektif dibandingkan Mousavi; tetapi pada 1 Juni, keduanya dinilai memiliki efektivitas kampanye yang sama.

Menurut survei TFT dan Universitas Tehran, baik Karroubi maupun Rezae memulai kampanye dengan dukungan rendah, hanya beberapa persen. Data Universitas Tehran menunjukkan tidak adanya peningkatan signifikan terhadap dukungan mereka dalam dua minggu pertama kampanye.

Namun, meskipun angka Mousavi meningkat, tidak ada satu pun survei yang menggunakan metode kuat yang pernah menunjukkan bahwa ia berada di posisi terdepan. Angka 30 persen dalam survei Universitas Tehran pada 1 Juni, yang masih tertinggal sembilan poin dari Ahmadinejad, merupakan pencapaian terbaik Mousavi.

Setelah itu, angka dukungan semakin mengarah kepada petahana. Faktor utama yang mendorong perubahan ini adalah sesuatu yang juga dianggap penting dalam pemilu Amerika Serikat: televisi.

Antara 2 Juni hingga 8 Juni, Iran mengadakan debat televisi pertama antar kandidat presiden. Debat tersebut menciptakan dinamika yang mirip dengan debat Kennedy-Nixon pada pemilu Amerika Serikat tahun 1960.

Siaran langsung tersebut menarik banyak penonton dan kemudian tersebar luas melalui internet, sehingga lebih banyak orang dapat menyaksikannya. Debat tersebut membangkitkan antusiasme pemilih dan hampir pasti turut berkontribusi terhadap tingginya tingkat partisipasi pada 12 Juni.

Debat tersebut tidak mempertemukan seluruh kandidat sekaligus. Sebaliknya, dalam enam sesi debat, dua kandidat saling berhadapan secara langsung.

Debat tanggal 3 Juni antara Ahmadinejad dan Mousavi tampaknya memberikan keuntungan bagi Ahmadinejad—bahkan para pendukung Mousavi mengakui bahwa petahana terlihat percaya diri sementara kandidat mereka terlihat kaku dan kurang meyakinkan.

Ahmadinejad secara khusus berhasil menghubungkan Mousavi dengan Rafsanjani, dan kemudian dengan putra Rafsanjani yang pernah dituduh melakukan korupsi.

Dengan membandingkan pemerintahan Rafsanjani dengan pemerintahannya sendiri—di mana menurutnya tidak ada menteri yang "menjadi jutawan"—Ahmadinejad memperkuat citranya sebagai pembela rakyat biasa.

Meskipun pendukung Mousavi di luar negeri terus mengatakan kepada masyarakat Barat tanpa dukungan data bahwa kandidat mereka memenangkan debat, survei yang dapat dipercaya menunjukkan bahwa Ahmadinejad justru unggul dan memperkuat posisinya menjelang hari pemilu.

Survei Universitas Tehran menunjukkan bahwa keunggulan Ahmadinejad atas Mousavi kembali melebar setelah debat televisi tersebut: menjadi 48–29 pada 4 Juni, 52–28 pada 6–8 Juni, 54–23 pada 9–10 Juni, dan 57–27 pada 11 Juni (sehari sebelum pemilu).

Pada hari pemilu, tingkat partisipasi mencapai sekitar 85 persen. Para analis yang mendukung Mousavi menganggap tingginya partisipasi akan menguntungkan kandidat penantang tersebut, tetapi optimisme mereka mengabaikan bahwa debat tersebut juga telah membangkitkan pemilih pendukung Ahmadinejad.

Menurut hasil resmi, petahana menang dengan 62,5 persen suara. Mousavi berada jauh di posisi kedua dengan 33,5 persen. Rezae memperoleh kurang dari 2 persen, Karroubi kurang dari 1 persen, dan lebih dari 1 persen suara dinyatakan kosong atau tidak sah.

Hasil tersebut sesuai dengan apa yang telah diperkirakan oleh survei-survei metodologis kuat sebelum pemilu bagi analis yang tidak dipengaruhi preferensi pribadi.

Survei tersebut juga menjelaskan mengapa Ahmadinejad menang. Dalam survei TFT dan Universitas Tehran, Ahmadinejad mengungguli Mousavi dengan selisih dua digit (bahkan terkadang 40–50 poin) dalam pertanyaan mengenai kandidat mana yang "lebih memahami masalah rakyat", "lebih jujur", "lebih sederhana dan dekat dengan rakyat", "lebih teguh", serta "lebih mampu membuat Iran unggul di dunia".

Survei Universitas Tehran menunjukkan bahwa masyarakat Iran menilai Ahmadinejad "lebih mampu menangani masalah ekonomi negara". Meskipun banyak yang mengeluhkan inflasi, TFT menemukan bahwa sebagian besar masyarakat tidak menyalahkan presiden atas kondisi tersebut.

Sebagian besar responden dalam survei Universitas Tehran juga menilai kampanye Ahmadinejad lebih positif. Ketika ditanya apakah kampanye seorang kandidat lebih banyak berfokus pada penyampaian programnya sendiri atau menyerang kandidat lain, Ahmadinejad selalu

memperoleh lebih dari 51 persen responden yang mengatakan bahwa ia fokus pada programnya sendiri.

Temuan tersebut diperkuat oleh empat survei metodologis kuat setelah pemilu: dua dari Universitas Tehran dan masing-masing satu dari GlobeScan serta WPO/PIPA.

Persentase responden yang menyatakan telah memilih sesuai dengan tingkat partisipasi resmi sebesar 85 persen: 86 persen dalam survei GlobeScan dan 87 persen dalam survei WPO/PIPA.

Persentase responden yang mengatakan memilih Ahmadinejad juga sesuai dengan hasil resmi: 61 persen dalam survei pertama Universitas Tehran, 56 persen dalam survei GlobeScan, 66 persen dalam survei kedua Universitas Tehran, dan 55 persen dalam survei WPO/PIPA.

Mereka yang tidak menyukai hasil resmi pemilu menolak survei-survei yang menunjukkan bahwa hasil tersebut masuk akal. Dari berbagai survei yang dibahas, hanya survei TFT yang dirilis sebelum pemilu. Banyak analis Barat menolaknya karena dilakukan hampir satu bulan sebelum pemungutan suara.

Namun, survei Universitas Tehran sebelum dan sesudah pemilu serta survei GlobeScan, WPO/PIPA, dan Charney Research setelah pemilu semuanya memberikan hasil yang serupa.

Selain itu, terdapat bukti internal dalam berbagai survei tersebut bahwa responden memberikan jawaban secara jujur, tanpa merasa harus menyembunyikan pilihan

mereka kepada pewawancara melalui telepon yang mungkin diawasi.

Sebagai contoh, tidak terdapat fenomena "bandwagoning", yaitu semakin banyak orang mengaku setelah pemilu bahwa mereka sebenarnya sejak awal mendukung pemenang.

Untuk menyangkal temuan tersebut, sebagian analis Barat bahkan berpendapat bahwa masyarakat Iran tidak dapat disurvei secara akurat karena secara budaya mereka terbiasa berbohong kepada orang asing.

Terlepas dari klaim tersebut, tidak ada masyarakat mana pun yang akan berbohong kepada lembaga survei dalam persentase yang sama di empat belas survei berbeda yang menggunakan sampel ilmiah—dan itulah yang harus terjadi jika hasil survei hendak dijelaskan sebagai akibat dari kebohongan yang disengaja.

STRATEGI POLITIK MOUSAVI

Berdasarkan data jajak pendapat, wajar untuk mempertanyakan apakah Mousavi pernah memiliki dasar yang masuk akal untuk berpikir bahwa ia dapat menang. Jajak pendapat Universitas Tehran memang tidak dipublikasikan sebelum pemilu, tetapi tim kampanyenya mengetahui hasil tersebut. Berdasarkan peningkatan angka dukungan dalam survei dan semakin besarnya jumlah massa yang menghadiri acara kampanyenya, para penasihatnya meyakini sebelum debat bahwa ia memiliki peluang—bukan untuk menang langsung pada 12 Juni, tetapi untuk membuat

Ahmadinejad gagal memperoleh lebih dari 50 persen suara, sehingga pemilu harus dilanjutkan ke putaran kedua.

Jika tren peningkatan dukungan tersebut terus berlanjut seperti pada dua minggu pertama kampanye, Mousavi dapat memasuki putaran kedua dengan basis pendukung yang lebih bersemangat dan dengan perasaan memiliki momentum politik (sebuah faktor penting untuk menarik pemilih yang baru menentukan pilihan pada tahap akhir). Namun, setelah debat berlangsung, berbagai jajak pendapat dan indikator lainnya menunjukkan bahwa kemungkinan tersebut semakin kecil.

Dalam meninjau kembali kampanye Mousavi, ada kemungkinan bahwa pada hari pemungutan suara ia sudah memahami bahwa dirinya tidak akan menang melalui kotak suara. Jika demikian, ia mungkin juga menghitung bahwa ia masih dapat memperoleh kursi kepresidenan apabila selisih suara cukup tipis dan ia mampu memberikan tekanan yang besar kepada Ayatollah Khamenei sehingga Dewan Wali (Guardian Council) membatalkan hasil pemilu dan mengadakan pemilihan ulang, sekaligus mendiskreditkan Ahmadinejad dalam proses tersebut.

Dengan mempertimbangkan hipotesis ini, perhatikan tindakan kandidat tersebut dan beberapa pendukungnya pada hari-hari terakhir kampanye. Pada 9 Juni, Rafsanjani mengirimkan surat terbuka kepada Khamenei yang meminta agar ia memaksa Ahmadinejad menarik kembali tuduhan korupsi terhadap Rafsanjani dan keluarganya. Surat itu juga mendesak Khamenei untuk menghentikan berbagai rencana

yang tidak disebutkan secara spesifik yang menurutnya bertujuan memanipulasi hasil pemilu.

Setelah pemilu 2005, Rafsanjani dan Karroubi telah menuduh kubu Ahmadinejad melakukan kecurangan, tetapi tanpa memberikan bukti yang mendukung tuduhan tersebut. Kali ini, Rafsanjani tampaknya telah mempersiapkan opini publik terlebih dahulu.

Dokumen-dokumen WikiLeaks menunjukkan bahwa beberapa hari sebelum pemilu, seorang mantan pejabat yang dekat dengan Rafsanjani—yang juga menjadi penasihat kampanye Mousavi—menceritakan kepada staf Voice of America (lembaga propaganda eksternal pemerintah Amerika Serikat) berbagai kisah mengenai rencana manipulasi hasil pemilu yang melibatkan putra Khamenei, dengan bantuan para komandan Garda Revolusi dan Basij. Namun, menurut salah satu penyiar VOA, ia tidak memberikan bukti apa pun atas tuduhan tersebut.

Dua hari setelah surat Rafsanjani, tepat pada malam sebelum pemilu, Mousavi mengirimkan surat terbuka lainnya kepada Khamenei. Dalam surat tersebut, ia mengecam berbagai "tindakan" yang menurutnya "tidak menghasilkan apa pun selain menimbulkan frustrasi dan kekecewaan bagi masyarakat yang secara aktif berpartisipasi dalam memperkuat fondasi sistem Republik Islam."

Ia menuduh bahwa Garda Revolusi dan Basij "ikut campur dalam pemilu" untuk menguntungkan Ahmadinejad, sebuah tuduhan yang memiliki kemiripan dengan keluhan Rafsanjani, Moin, dan Karroubi pada tahun 2005. Ia juga menyatakan bahwa "anggota Dewan Wali (...)

dan beberapa pengawas di provinsi-provinsi tidak menjalankan prinsip netralitas" serta "secara terbuka mendukung" Ahmadinejad.

Selain itu, ia menuduh bahwa "Kementerian Dalam Negeri dan para gubernur provinsi ragu-ragu menerima daftar perwakilan saya [di] tempat penghitungan suara dan di tempat pemungutan suara." Namun, ia tidak memberikan bukti yang mendukung seluruh tuduhan tersebut.

Para analis Barat sering mengabaikan makna sebenarnya dari surat-surat terbuka tersebut. Padahal, terutama surat Mousavi, tampaknya telah disusun untuk membangun dasar bagi upaya mendiskreditkan hasil pemilu setelah pemungutan suara selesai.

MENILAI TUDUHAN KECURANGAN

Jajak pendapat saja tentu tidak dapat membuktikan keabsahan hasil sebuah pemilu. Validasi membutuhkan penilaian yang cermat terhadap prosedur dan proses yang menghasilkan keputusan tersebut, serta apakah proses itu telah diselewengkan. Mousavi, Karroubi, dan pihak lainnya mengajukan berbagai keluhan mengenai pemilu 2009 untuk mendukung tuduhan mereka bahwa hasil resmi telah dicurangi. Para kritikus asing dan jurnalis kemudian mengangkat serta memperluas tuduhan tersebut, dengan dampak yang sangat besar baik di dalam maupun di luar Iran. Namun, tidak satu pun dari tuduhan tersebut yang pernah terbukti. Sebagian besar bahkan tidak mampu bertahan ketika diuji dengan pemeriksaan yang paling sederhana sekalipun.

Prosedur pemungutan suara, penghitungan suara, dan pencatatan hasil dalam pemilu Iran berlangsung di bawah pengawasan terus-menerus dan berlapis dari pejabat Kementerian Dalam Negeri, Dewan Wali (Guardian Council), pejabat kehakiman, serta para relawan masyarakat. Selain itu, setiap kandidat berhak menempatkan pengawas di tempat pemungutan suara dan di setiap lokasi tempat suara dikumpulkan untuk dijumlahkan ke tingkat yang lebih tinggi. Para kandidat mendaftarkan pengawas mereka terlebih dahulu melalui situs Kementerian Dalam Negeri agar mereka memperoleh identitas resmi yang memberi akses ke fasilitas terkait.

Pada tahun 2009, terdapat 45.692 tempat pemungutan suara—31.398 berada di lokasi tetap dan 14.298 lainnya merupakan tempat pemungutan suara bergerak yang berpindah-pindah, sebagaimana pemilu sebelumnya, untuk melayani daerah pedesaan, rumah sakit, serta tempat lain yang sulit dijangkau pemilih. Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri, sebanyak 40.676 pengawas terdaftar untuk Mousavi, 33.058 untuk Ahmadinejad, 13.506 untuk Karroubi, dan 5.421 untuk Rezae.

Setiap warga Iran yang berusia 18 tahun atau lebih, termasuk mereka yang tinggal di luar negeri, memiliki hak memilih. Pada tahun 2009, pemerintah Iran bahkan menyediakan tempat pemungutan suara bagi warga Iran di luar negeri di hampir seratus negara, termasuk Amerika Serikat.

Untuk memberikan suara, seorang warga Iran harus menunjukkan identitas resmi yang memuat foto pemiliknya,

sidik jari, dan nomor unik. Di tempat pemungutan suara, nama pemilih dan nomor identitasnya dicatat sebanyak tiga kali: secara manual dalam daftar pemilih, melalui komputer, dan kembali secara manual pada potongan kertas suara. Sebelum memberikan suara, pemilih harus memberikan cap sidik jari dengan tinta ungu pada potongan kertas tersebut, yang kemudian dipisahkan dari surat suara dan dimasukkan ke dalam "kotak potongan suara". Pemisahan potongan suara sebelum pemungutan suara dilakukan untuk menjaga kerahasiaan pilihan pemilih.

Pemilih kemudian menandai surat suara dan memasukkannya ke dalam kotak suara. Setelah itu, kartu identitasnya diberi tanda khusus untuk mencegah pemilih tersebut memberikan suara lebih dari satu kali.

Penghitungan suara dilakukan langsung di tempat pemungutan suara. Sebelum pemungutan suara dimulai, para pengawas menyaksikan bahwa kotak suara diperiksa dan dipastikan dalam keadaan kosong. Tidak ada suara yang dihitung sebelum tempat pemungutan suara ditutup.

Setelah pemungutan suara selesai, para pengawas menyaksikan proses penghitungan surat suara dan pencocokan jumlah potongan suara. Mereka kemudian mengawasi pencatatan jumlah suara untuk setiap kandidat dalam Formulir 22 yang dikeluarkan pemerintah. Di setiap tempat pemungutan suara, beberapa salinan Formulir 22 ditandatangani oleh pejabat pemilu dan para pengawas kandidat.

Formulir yang telah ditandatangani dimasukkan ke dalam kotak suara yang kemudian disegel dan diserahkan

kepada pejabat lokal untuk disimpan. Salinan formulir juga dikirimkan ke Kementerian Dalam Negeri dan diberikan kepada setiap pengawas kandidat. Selain itu, informasi dari Formulir 22 dikirim secara elektronik ke kantor tingkat distrik, tempat suara dari berbagai tempat pemungutan suara digabungkan menjadi hasil tingkat distrik dan dicatat dalam Formulir 28 yang dikeluarkan pemerintah.

Hasil tersebut kemudian dikirimkan secara elektronik dan fisik kepada Kementerian Dalam Negeri, yang menggabungkannya menjadi hasil tingkat provinsi dan nasional. Pada tahun 2009, untuk pertama kalinya, data dari setiap tempat pemungutan suara juga dikirimkan langsung ke kementerian.

Pada 13 Juni, setelah hasil sementara menunjukkan Ahmadinejad menang, Mousavi mulai menuduh adanya kecurangan. Pada 14 Juni, ia bertemu dengan Ayatollah Khamenei, yang kemudian pada hari berikutnya memerintahkan Dewan Wali untuk menyelidiki keluhan para kandidat yang kalah.

Secara resmi, Mousavi menyampaikan kasusnya melalui tiga surat terbuka kepada Dewan Wali, di mana ia menuntut "pembatalan hasil pemilu." Surat-surat tersebut dipublikasikan melalui situs web dan surat kabarnya pada 14, 20, dan 28 Juni. Tuduhannya dapat dirangkum menjadi sepuluh poin utama.

Tiga tuduhan pertama berkaitan dengan perilaku Ahmadinejad. Mengulang keberatan Rafsanjani terhadap pernyataan "keterlaluan" dari presiden petahana, Mousavi

menyatakan bahwa Ahmadinejad telah secara salah menuduhnya melakukan tindakan kriminal.

Ia juga mengulangi tuduhan sebelum pemilu bahwa Ahmadinejad secara ilegal "menggunakan seluruh sumber daya publik yang disediakan negara untuk kampanye pemilihannya di berbagai kota dan provinsi," serta bahwa aturan yang melarang "angkatan bersenjata, termasuk Basij," terlibat dalam aktivitas politik telah "dilanggar secara terang-terangan."

Selain itu, ia menuduh Ahmadinejad telah "membocorkan rahasia negara" dalam debat televisi, sehingga merusak "keamanan nasional."

Tiga tuduhan berikutnya mengulang keluhan umum yang sering disampaikan kandidat yang menantang petahana. Ia menuduh Ahmadinejad sengaja menjadwalkan proyek pembangunan dan peningkatan gaji pegawai pemerintah, pensiun, serta bantuan bagi masyarakat miskin dan penduduk pedesaan menjelang pemilu.

Ia juga menuduh media negara memberikan "waktu tambahan secara ilegal" kepada kandidat petahana. Dalam salah satu bagian yang kemudian tampak ironis setelah perkembangan berikutnya, ia keberatan bahwa Ahmadinejad telah "memperingatkan kemungkinan kerusuhan setelah pemilu" dan menuduh Mousavi "berkonspirasi untuk memulai kerusuhan," sementara Ahmadinejad sendiri dianggap "menyiratkan bahwa kemenangannya sudah pasti."

Ia juga menyatakan bahwa tempat pemungutan suara ditutup lebih awal untuk mengurangi jumlah suara bagi

dirinya, meskipun kenyataannya tempat pemungutan suara tetap buka setidaknya tiga jam lebih lama dari waktu penutupan yang diumumkan.

Bahkan jika keenam tuduhan tersebut benar, tidak satu pun secara otomatis dapat dikategorikan sebagai kecurangan pemilu.

Namun, Mousavi kemudian mengajukan empat tuduhan tambahan yang menurutnya merupakan "indikator jelas adanya aktivitas kecurangan yang luas dan terorganisir."

Tuduhan pertama berkaitan dengan pengelolaan dan integritas surat suara, bahkan sebelum pemilih memberikan suara. Ia menuduh bahwa "ratusan tempat pemungutan suara di seluruh negeri, terutama di kota-kota besar, kehabisan surat suara beberapa jam sebelum waktu penutupan," dan bahwa hal tersebut terutama terjadi di wilayah yang menjadi basis dukungannya.

Ia juga menyatakan bahwa "jutaan surat suara tambahan dicetak tanpa nomor seri," sehingga membuka peluang terjadinya kecurangan.

Kedua, Mousavi menyatakan bahwa terdapat "lebih dari 170 distrik pemilihan" dari total 368 distrik di mana "persentase suara yang diberikan berada antara 95 persen hingga 140 persen dari jumlah total pemilih yang memenuhi syarat." Menurutnya, angka tersebut menunjukkan adanya sejumlah besar suara yang dicoblos atau dicatat secara curang.

Ketiga, Mousavi mempersoalkan perlakuan terhadap para pengawas kampanyenya. Seperti dalam suratnya

sebelum pemilu kepada Khamenei, ia menuduh bahwa ia tidak diberikan hak hukum untuk menempatkan pengawas di semua tempat pemungutan suara.

Sebagaimana telah disebutkan, sebanyak 40.676 pengawas Mousavi telah terdaftar di Kementerian Dalam Negeri, jumlah terbesar dibanding kandidat lainnya. Mousavi menyatakan bahwa tambahan 5.016 pengawas lainnya ditolak mendapatkan izin. Ia juga menuduh bahwa "banyak" pengawasnya "diusir" dari tempat pemungutan suara, baik yang tetap maupun bergerak, serta bahwa di "sebagian besar" tempat pemungutan suara mereka tidak diperbolehkan menyaksikan proses penempatan kotak suara.

Terakhir, Mousavi mempersoalkan proses penghitungan suara. Ia menuduh bahwa kementerian telah "mulai mengumumkan hasil penghitungan suara sebelum proses penghitungan selesai di banyak tempat pemungutan suara."

Tuduhan ini sangat berani, mengingat deklarasi kemenangannya pada hari pemilu dan klaim salah satu penasihatnya bahwa ia memperoleh 65 persen suara telah dibuat ketika tempat pemungutan suara masih terbuka, belum ada suara yang dihitung, dan belum tersedia informasi nyata mengenai hasil pemilu.

Sebaliknya, justru setelah pernyataan Mousavi tersebut, Kementerian Dalam Negeri mulai mengumumkan hasil suara secara bertahap berdasarkan laporan dari lapangan setelah tempat pemungutan suara ditutup, tanpa menunggu seluruh suara dikumpulkan terlebih dahulu.

Sebelum dan sesudah Dewan Wali melaporkan hasil penyelidikan terhadap keluhan Mousavi pada 16 Juli 2009, Mousavi memperluas tuduhannya melalui surat terbuka tambahan, pernyataan di surat kabar dan situs webnya, serta pidato dalam demonstrasi.

Secara keseluruhan, tuduhan Mousavi mengarah pada dua teori berbeda mengenai bagaimana kecurangan tersebut diduga terjadi. Pertama, kotak suara telah diisi dengan sejumlah besar surat suara palsu, baik sebelum ditempatkan di tempat pemungutan suara maupun ketika pengawasan terhadapnya dicegah.

Kedua, suara asli tidak pernah dihitung, tetapi digantikan dengan hasil yang telah disiapkan sebelumnya.

Percakapan dengan para penasihat Mousavi menunjukkan bahwa kandidat tersebut dan timnya sendiri tidak mampu menyepakati satu narasi tunggal—sebuah kondisi yang menarik, karena bukti nyata seharusnya membawa mereka memilih salah satu teori.

Jika Mousavi memiliki bukti nyata mengenai kecurangan, bukti tersebut seharusnya memungkinkan mereka menentukan teori mana yang benar. Namun kenyataannya, ia tidak pernah memberikan bukti untuk kedua teori tersebut.

Ia juga tidak pernah membuktikan satu pun dari berbagai tuduhan pelanggaran pemilu yang diajukan, padahal hampir seluruh tuduhan tersebut, jika benar, seharusnya mudah didokumentasikan.

Sebaliknya, tujuan utama tampaknya adalah membangun tekanan yang cukup besar terhadap Khamenei agar memaksa pembatalan hasil pemilu.

Satu-satunya penjelasan lain yang mungkin adalah bahwa Mousavi sangat tidak memahami proses pemilu dan cara efektif menggugat hasilnya. Namun, kemungkinan tersebut tampak sangat kecil mengingat ia adalah mantan perdana menteri, didukung oleh dua mantan presiden, serta dibantu penasihat berpengalaman.

REALITAS ALTERNATIF

Dalam beberapa bulan menjelang invasi Amerika Serikat ke Irak pada tahun 2003, komunitas kebijakan, intelijen, dan media Amerika gagal melakukan pemeriksaan kritis terhadap klaim-klaim yang lemah secara intelektual—bahkan jika tidak bisa disebut sepenuhnya palsu—mengenai program senjata pemusnah massal Saddam Hussein, hubungan Baghdad dengan Al-Qa'ida dan kelompok teroris lainnya, serta politik internal Irak.

Melalui kegagalan tersebut, mereka turut membantu membangun sebuah alasan yang direkayasa untuk perang, yang kemudian memungkinkan salah satu kesalahan strategis terbesar Amerika Serikat sejak berakhirnya Perang Dingin.

Pada tahun 2009, komunitas yang sama—dan dalam beberapa kasus individu yang sama—kembali mempermalukan diri mereka sendiri terkait pemilihan umum Iran. Perbedaan pendapat Mousavi bukanlah sebuah tantangan berbasis fakta terhadap penyalahgunaan

kekuasaan yang menghasilkan hasil pemilu yang curang. Namun ketidakmampuannya membuktikan tuduhan-tuduhannya tidak menghentikan para komentator Barat dan berbagai media untuk menerima tuduhan tersebut sebagai fakta.

Dengan cara yang sangat mirip dengan periode menjelang Perang Irak, para elit politik, kebijakan, dan media, termasuk para analis Iran yang dianggap sebagai "terbaik" dan "paling dihormati" di Barat, gagal melakukan evaluasi pemilu secara ketat dan objektif.

Dengan tergesa-gesa mengambil kesimpulan berdasarkan rumor yang dilebih-lebihkan dan, dalam beberapa kasus, klaim yang sepenuhnya dibuat-buat, mereka menciptakan sebuah realitas alternatif, dengan mengabaikan fakta-fakta yang tidak sesuai dengan keyakinan mereka. Ketika semakin banyak data survei mulai melemahkan klaim-klaim mereka yang tidak terbukti, hanya sedikit dari mereka yang bersedia mundur dan mengatakan bahwa "kita mungkin tidak akan pernah mengetahui kebenarannya."

Sebagian ahli Iran di Barat bahkan melangkah lebih jauh daripada sekadar menerima klaim-klaim yang tidak terbukti mengenai kecurangan pemilu. Ketika Mousavi tidak mampu membuktikannya, mereka mencoba membuktikannya sendiri dengan menyatakan bahwa hasil pemilu terlalu bertentangan dengan pola pemungutan suara sebelumnya sehingga tidak mungkin dapat dipercaya.

Tiga kelemahan dalam pendekatan ini perlu mendapat perhatian khusus.

Pertama, banyak analis membandingkan pemilu 2009 dengan putaran pertama pemilu 2005, ketika Rafsanjani dan Ahmadinejad memperoleh suara lebih banyak dibandingkan kandidat lainnya dan maju ke putaran kedua. Dengan cara pandang tersebut, perolehan suara Ahmadinejad pada tahun 2009 tampak mencurigakan sangat besar.

Namun, perbandingan tersebut keliru. Analogi yang tepat adalah seperti mengatakan bahwa karena Barack Obama hanya memperoleh 38 persen suara dalam pemilihan pendahuluan berbentuk kaukus di Iowa pada Januari 2008, maka ia tidak mungkin memenangkan 54 persen suara negara bagian tersebut dalam pemilu umum melawan John McCain sepuluh bulan kemudian.

Sebagaimana telah dijelaskan, survei berkualitas tinggi menunjukkan bahwa pemilu 2009 sejak awal merupakan pertarungan dua kandidat utama. Perolehan suara Ahmadinejad pada putaran kedua pemilu 2005 (61,7 persen) sangat dekat dengan hasil yang diperolehnya pada tahun 2009 (62,5 persen).

Kedua, para analis berpendapat bahwa hasil pemilu 2009 menyimpang secara tidak masuk akal dari pola perilaku politik kelompok etnis tertentu sebelumnya. Mereka menganggap tidak masuk akal bahwa Karroubi, seorang tokoh dari etnis Lur, tidak memenangkan Provinsi Lorestan, daerah asalnya, sebagaimana yang ia lakukan pada tahun 2005, dan bahwa Ahmadinejad—yang hanya memperoleh 7 persen suara di provinsi tersebut pada putaran pertama tahun 2005—justru memperoleh 70 persen pada tahun 2009.

Namun, sebagaimana telah disebutkan, survei berkualitas tinggi menunjukkan bahwa dukungan terhadap Karroubi sepanjang kampanye 2009 hanya berada pada tingkat rendah. Di tingkat nasional, banyak pemilih menolak membuang suara mereka kepada kandidat yang mereka anggap tidak memiliki peluang menang, dan banyak pemilih Lur tampaknya membuat pilihan yang sama.

Hasil pemilu menunjukkan bahwa Karroubi memang memperoleh keuntungan dari faktor identitas etnis. Ia mendapatkan suara lima kali lebih besar di Lorestan dibandingkan perolehan nasionalnya, dan bahkan dua puluh lima kali lebih besar di daerah asalnya. Namun keuntungan tersebut tidak mampu mengimbangi hilangnya dukungan dari pemilih yang menyimpulkan bahwa ia tidak mungkin menang.

Selain itu, tidak ada dasar untuk mengasumsikan bahwa pemilih Lur yang meninggalkan Karroubi akan secara otomatis beralih mendukung Mousavi. Lorestan merupakan salah satu provinsi Iran yang lebih konservatif; mayoritas pemilih di sana mendukung Nateq-Nouri dibandingkan Khatami pada tahun 1997.

Para analis juga terlalu menekankan rendahnya perolehan suara Mousavi di kalangan etnis Azeri. Sebagaimana telah disebutkan, Mousavi memenangkan mayoritas suara di Azerbaijan Barat, tetapi tidak di Ardabil maupun Azerbaijan Timur (provinsi asalnya).

Salah satu pernyataan Karim Sadjadpour yang kurang tepat dan banyak dikutip adalah bahwa hasil tersebut "sama

masuk akalnya dengan John McCain memenangkan suara pemilih Afrika-Amerika melawan Obama" pada tahun 2008.

Pengamat Iran di Departemen Luar Negeri Amerika Serikat yang berada di Dubai juga menyampaikan pandangan serupa, dengan mengatakan bahwa secara historis bahkan kandidat presiden minoritas yang berasal dari Azerbaijan selalu memenangkan provinsi-provinsi tersebut.

Namun kenyataannya, tidak ada sejarah yang menunjukkan bahwa masyarakat Azeri selalu memilih berdasarkan identitas etnis. Kandidat presiden keturunan Azeri tidak selalu memperoleh dukungan besar dari kelompok etnisnya sendiri. Mohsen Mehralizadeh, misalnya, hanya memperoleh 29 persen suara Azeri pada tahun 2005.

Khamenei sendiri merupakan keturunan Azeri dari pihak ayah. Berbeda dengan pemilih di Sistan-Baluchistan (yang dimenangkan Mousavi), masyarakat Azeri tidak memilih untuk memberikan suara menentang sistem politik yang ada.

Seperti halnya Karroubi di Lorestan, Mousavi memang memperoleh suara lebih baik di wilayah Azeri dibandingkan rata-rata nasional, tetapi tidak cukup untuk mengimbangi lemahnya dukungan di wilayah lain.

Pernyataan Sadjadpour juga mengabaikan kekuatan Ahmadinejad di wilayah Azeri. Sebelum memasuki politik nasional, Ahmadinejad pernah menjadi gubernur distrik di Azerbaijan Timur dan gubernur jenderal Ardabil. Ia mempelajari cukup banyak bahasa Azeri hingga mampu

mengutip puisi Azeri di hadapan masyarakat yang mayoritas Azeri selama kampanye.

Pada tahun 2005, ia memperoleh mayoritas suara yang signifikan di ketiga provinsi mayoritas Azeri tersebut.

Ketiga dan terakhir, sebagian analis menunjukkan bahwa dari lebih dari 200.000 warga Iran yang memberikan suara di luar negeri—di mana secara teori lebih sulit bagi pemerintah Iran untuk melakukan jenis kecurangan yang dituduhkan—Mousavi justru memperoleh hasil lebih baik dibandingkan di dalam negeri. Bahkan berdasarkan hasil resmi, ia memenangkan mayoritas suara warga Iran di luar negeri.

Namun angka-angka tersebut perlu dilihat lebih dekat. Data dari Amerika Utara, Eropa, dan wilayah lain yang sebagian besar pemilihnya benar-benar merupakan ekspatriat menunjukkan bahwa Mousavi memperoleh mayoritas besar.

Tetapi data dari Irak, Arab Saudi, dan Suriah—wilayah yang sering dikunjungi warga Iran untuk tujuan keagamaan, bisnis, maupun keluarga, sehingga pemilihnya banyak terdiri dari warga Iran yang sebenarnya masih tinggal di Iran—menunjukkan pola yang sama dengan hasil dalam negeri: 63,5 persen untuk Ahmadinejad dan 32,7 persen untuk Mousavi.

Tentu saja, kita tidak dapat memastikan secara langsung bagaimana hampir 40 juta surat suara yang diberikan dalam pemilu tersebut ditangani dan dihitung.

Namun, baik Mousavi maupun pihak lain di Iran, maupun analis Barat, tidak pernah memberikan dasar

empiris ataupun alasan logis yang kuat untuk menyangkal legitimasi kemenangan Ahmadinejad dalam pemilu tersebut.

Yang menarik, satu tahun setelah pemilu, Ali Ansari tidak melanjutkan analisis statistik yang sebelumnya ia janjikan terkait hasil pemilu. Sebaliknya, ia menerbitkan refleksi naratif mengenai pemilu tersebut, dengan berpendapat bahwa kontroversi yang muncul sebenarnya tidak pernah terutama mengenai kecurangan pemilu, melainkan mengenai "struktur dan ideologi" Republik Islam.

Setelah sebelumnya menerbitkan analisis statistik yang dianggap lemah mengenai hasil resmi pemilu, ia kemudian mengkritik mereka yang terlalu berfokus pada "detail—sering kali detail statistik"—karena menurutnya hal tersebut justru mengaburkan "konteks yang lebih luas" dari perkembangan politik.

Tidak diragukan lagi bahwa sulit untuk menarik kembali sebuah kesalahan profesional. Namun Ansari dan para spesialis Iran pendukung Gerakan Hijau lainnya telah menyebabkan kerusakan nyata dan berpotensi serius.

Narasi mengenai "pemilu yang dicuri" telah merusak citra Republik Islam sebagai mitra potensial dalam negosiasi, baik di kalangan kelompok liberal maupun kelompok non-neokonservatif, serta meningkatkan risiko terjadinya konflik atau perang pada akhirnya dengan Amerika Serikat.

ILUSI TENTANG MILITERISASI

Hingga saat ini, masih mudah ditemukan kelompok reformis Iran atau anggota elit yang memiliki hubungan dengan Mousavi dan/atau Rafsanjani yang mengklaim

bahwa sumber-sumber tertentu yang memiliki posisi tinggi (namun selalu anonim) di Kementerian Dalam Negeri atau Garda Revolusi telah memberi tahu mereka, sebelum pemilu, mengenai rencana untuk mengubah hasil pemilu demi menguntungkan Ahmadinejad.

Dalam beberapa versi cerita mereka, rencana tersebut dikendalikan oleh putra Khamenei. Dalam versi lain, pelakunya adalah Nateq-Nouri (yang dikritik Ahmadinejad bersama Rafsanjani dalam debat televisi dengan Mousavi). Dalam sebagian cerita, keputusan untuk merekayasa hasil pemilu disebut telah dibuat berbulan-bulan sebelum pemilu; sementara dalam versi lainnya, keputusan tersebut baru dibuat satu minggu sebelum pemilu, setelah dianggap bahwa Mousavi telah memenangkan debat melawan Ahmadinejad (meskipun, sebagaimana telah disebutkan, tidak ada bukti yang menunjukkan hal tersebut).

Dalam hampir semua versi cerita tersebut, kecurangan pemilu dikatakan dilakukan melalui kerja sama erat dengan para pemimpin senior Pasukan Pengawal Revolusi (Pasdaran) dan Basij.

Tidak satu pun dari cerita-cerita tersebut mampu menjelaskan bagaimana rekayasa hasil pemilu yang tidak pernah terdokumentasi itu sebenarnya dilakukan. Namun, cerita-cerita tersebut menunjukkan alasan tambahan mengapa banyak orang Barat terus mempercayainya: cerita tersebut sesuai dengan narasi lain yang juga direkayasa, yaitu mengenai meningkatnya militerisasi Republik Islam selama masa pemerintahan Ahmadinejad, dengan perhatian khusus kepada Garda Revolusi.

Sebagian pengamat membandingkan Pasdaran dengan Pengawal Praetorian pada masa Kekaisaran Romawi. Sebagian lainnya menggunakan contoh setelah Revolusi Prancis dan menggambarkannya sebagai pelopor dari sebuah kecenderungan baru yang bersifat Bonapartis, yang membawa Iran semakin dekat menuju pemerintahan militer.

Dalam kerangka pemikiran tersebut, banyak komentator Barat menggambarkan pemilu 2009 sebagai sebuah kudeta militer secara de facto. Menteri Luar Negeri Amerika Serikat saat itu, Hillary Clinton, bahkan memperkuat penilaian tersebut dengan menyatakan bahwa Republik Islam sedang berubah menjadi "kediktatoran militer."

Namun, analogi dengan Romawi klasik atau Prancis pascarevolusi tidak sesuai dengan realitas Iran saat ini.

Memang benar bahwa Garda Revolusi memiliki hubungan khusus dengan tingkat tertinggi kepemimpinan politik dan keagamaan Republik Islam, serta menjalankan peran nonmiliter yang tidak dilakukan oleh angkatan bersenjata reguler negara tersebut.

Namun, justru Rafsanjani, bukan Ahmadinejad, yang pertama kali memberikan Garda Revolusi peran ekonomi yang signifikan pada awal 1990-an, ketika ia berupaya memanfaatkan tenaga kerja terorganisasi untuk pembangunan kembali pascaperang dengan mengubah sebagian Pasdaran menjadi sesuatu yang menyerupai Korps Zeni Angkatan Darat Amerika Serikat.

Memang benar bahwa selama pemerintahan Ahmadinejad, sebuah perusahaan teknik dan konstruksi

yang berafiliasi dengan Garda Revolusi menerima sejumlah kontrak besar, termasuk pengembangan sebagian wilayah ladang gas South Pars, pembangunan sebagian jalur metro Tehran, serta pembangunan pipa yang memungkinkan Republik Islam mengekspor gas ke Pakistan.

Namun, tidak ada sesuatu yang baru atau bersifat subversif dalam perluasan aktivitas ekonomi Garda Revolusi tersebut. Hal itu hampir tidak dapat dianggap sebagai pengambilalihan ekonomi Iran oleh Pasdaran.

Meningkatnya penggunaan perusahaan-perusahaan yang berafiliasi dengan Pasdaran untuk proyek-proyek besar lebih menunjukkan bagaimana Tehran merespons tekanan sanksi internasional dibandingkan menunjukkan ambisi politik dan finansial dari kelompok-kelompok tertentu di Iran.

Demikian pula, cukup mudah untuk membuktikan adanya peningkatan jumlah anggota Garda Revolusi yang memainkan peran penting dalam kehidupan politik Iran, baik sebagai anggota terpilih dalam dewan kota dan Majelis, maupun dalam berbagai posisi yang ditunjuk oleh pemerintah.

Namun peningkatan tersebut lebih merupakan akibat dari faktor perkembangan generasi dan budaya politik, bukan hasil dari sebuah konspirasi antara Pasdaran dan pendukungnya untuk mengambil alih sistem politik.

Para pria yang pada usia remaja, dua puluhan, dan awal tiga puluhan mereka bertempur dalam Perang Pertahanan Suci melawan Irak kini telah memasuki usia empat puluhan dan lima puluhan—tepat pada tahap

kehidupan ketika orang-orang yang tertarik pada politik mulai mengejar posisi dalam kehidupan publik, terutama dalam masyarakat yang masih memberikan penghargaan tinggi terhadap pengalaman militer.

Ketika Irak menyerang Republik Islam yang masih baru berusia sekitar satu setengah tahun, para pemimpin Iran tidak mempercayai sepenuhnya struktur militer reguler yang diwarisi dari rezim Shah.

Akibatnya, sebagian besar pemuda Iran yang ingin mempertahankan negara dan pemerintahan baru mereka memilih menjadi sukarelawan dalam Pasdaran atau Basij, sebuah lembaga terpisah yang baru secara resmi berafiliasi dengan Garda Revolusi pada tahun 2007.

Dalam kondisi seperti itu, tidak mengherankan bahwa semakin banyak veteran perang dengan latar belakang Pasdaran atau Basij kini memenangkan jabatan politik melalui pemilihan umum atau ditunjuk untuk posisi-posisi penting.

Saat ini, dua puluh lima tahun setelah berakhirnya Perang Iran-Irak, sekitar sepertiga kursi di Majelis Iran ditempati oleh mantan anggota Pasdaran.

Sebagai perbandingan, Kongres Amerika Serikat ke-91 yang mulai bekerja pada tahun 1969, dua puluh empat tahun setelah menyerahnya Jerman dan Jepang, memiliki 75 persen anggota yang berasal dari veteran Perang Dunia II (sebanyak 398 kursi).

Pada tahun 2005, tujuh belas tahun setelah Perang Iran-Irak berakhir, Republik Islam untuk pertama kalinya memilih seorang veteran konflik tersebut—Mahmoud

Ahmadinejad, yang pernah bertugas dalam Basij, bukan Pasdaran—sebagai presiden.

Pada tahun 1962, tujuh belas tahun setelah berakhirnya Perang Dunia II, pemilih Amerika telah mengirim dua veteran perang tersebut (Dwight D. Eisenhower dan John F. Kennedy) ke Gedung Putih. Lima veteran Perang Dunia II lainnya kemudian juga menjadi presiden: Lyndon Johnson, Richard Nixon, Gerald Ford, Ronald Reagan, dan George H. W. Bush.

Sangat mungkin, bahkan mungkin besar kemungkinannya, bahwa Ahmadinejad akan digantikan oleh veteran lain dari Perang Iran-Irak.

Pada periode pasca-Perang Dunia II, Amerika Serikat tidak memilih seorang presiden yang tidak pernah memiliki pengalaman militer hingga tahun 1992. Bahkan ketika itu, kurangnya pengalaman militer Bill Clinton menjadi isu penting dalam kampanyenya untuk mengalahkan presiden petahana George H. W. Bush, seorang penerbang Angkatan Laut yang pernah memperoleh penghargaan militer dalam Perang Dunia II.

Selama masa pemerintahan Ahmadinejad, jumlah veteran Pasdaran dan Basij yang ditunjuk sebagai menteri kabinet maupun gubernur provinsi memang meningkat.

Namun, mengingat latar belakang Ahmadinejad dan jalur politik yang membawanya menuju kekuasaan, tidaklah mengejutkan bahwa para veteran Pasdaran dan Basij menjadi bagian dari lingkaran pendukung terdekatnya.

Sebagian besar dari mereka tampaknya dipilih untuk menduduki posisi tersebut karena hubungan lama mereka

sebagai sekutu politik Ahmadinejad, bukan karena mereka bertindak sebagai perwakilan resmi Garda Revolusi.

Fakta bahwa semakin banyak—meskipun masih jauh dari mayoritas—anggota Majelis, presiden saat ini, serta beberapa pejabat yang ditunjuk berasal dari kalangan veteran Pasdaran dan Basij tidak berarti bahwa organisasi-organisasi tersebut telah mengambil alih pemerintahan Iran.

Para komandan senior Garda Revolusi memang terlibat dalam pembahasan tingkat tinggi mengenai isu-isu kebijakan luar negeri melalui Dewan Keamanan Nasional Tertinggi dan berbagai jalur lainnya.

Namun, situasi tersebut tidaklah tidak biasa.

Untuk membuktikan bahwa Republik Islam sedang berubah menjadi kediktatoran militer, seseorang harus menunjukkan adanya pilihan-pilihan kebijakan tertentu—bukan sekadar distribusi pendapatan dari proyek-proyek ekonomi—yang akan berbeda jika bukan karena pengaruh atau intervensi Pasdaran.

Kami tidak mengetahui adanya analisis Barat maupun Iran yang mampu membuktikan klaim tersebut.

MENGKANONISASI GERAKAN HIJAU

Jenis analisis yang sama yang didorong oleh pemikiran yang penuh harapan juga memicu romantisasi berlebihan terhadap Gerakan Hijau, yaitu gerakan protes yang muncul sebagai akibat dari hasil pemilu tersebut dan kemudian dikenal secara internasional. Dalam narasi yang dominan, kelompok Hijau mencerminkan keinginan kuat rakyat Iran untuk mengakhiri Republik Islam, dan gerakan tersebut

gagal hanya karena dihancurkan secara brutal. Seperti halnya anggapan bahwa pemilu telah dicurangi, narasi ini semakin melemahkan dukungan di kalangan elite dan masyarakat Barat terhadap keterlibatan diplomatik dengan Teheran. Narasi ini juga memperkuat kampanye yang semakin intensif untuk mendesak pemerintah-pemerintah Barat menghapus MEK dari daftar organisasi teroris. Para pendukung penghapusan tersebut kini secara rutin menjadikan Gerakan Hijau sebagai bukti nyata bahwa rakyat Iran menolak Republik Islam, serta mempromosikan MEK sebagai wadah ideal bagi oposisi yang lebih terorganisasi dan lebih efektif terhadap tatanan politik yang ada.

Namun, Gerakan Hijau tidak pernah mewakili sesuatu yang mendekati mayoritas masyarakat Iran. Paling jauh, gerakan ini hanya mewakili bagian besar dari sekitar seperempat pemilih yang berdasarkan hasil pemilu 2005 dianggap tidak puas dengan tatanan politik Republik Islam.

Memang, beberapa demonstrasi besar terjadi pada minggu pertama setelah pemilu. Protes berlangsung di Isfahan, Tabriz, dan beberapa kota lainnya, tetapi sebagian besar terkonsentrasi di Teheran, tempat Mousavi memenangkan suara terbanyak. Bahkan di sana, massa demonstran sebagian besar berasal dari wilayah utara kota yang lebih makmur, yaitu daerah yang paling kuat mendukung Mousavi. Teheran Utara juga merupakan lokasi tempat sebagian besar jurnalis Barat yang bekerja di Iran bermarkas dan tempat mereka dapat dengan mudah menemukan warga Iran yang mampu berbahasa Inggris untuk diwawancarai.

Karena kondisi tersebut, Gerakan Hijau berada dalam posisi yang sangat ideal untuk menarik perhatian internasional. Akibatnya, meskipun basis sosialnya relatif terbatas, demonstrasi awal mereka mendapatkan liputan media global yang sangat luas.

Dinamika ini memungkinkan dunia Barat meromantisasi Gerakan Hijau dari berbagai sisi. Namun, bertentangan dengan sebagian besar pemberitaan Barat, minggu pertama setelah pemilu sebenarnya merupakan titik puncak gerakan tersebut. Setelah itu, basis sosialnya yang sejak awal bersifat minoritas mengalami penyusutan secara tajam.

Titik baliknya terjadi pada khutbah salat Jumat yang disampaikan oleh Ayatollah Khamenei di Universitas Teheran pada 19 Juni (satu minggu setelah hari pemilu). Khutbah tersebut didengar oleh hampir seluruh rakyat Iran. Dalam pidatonya, pemimpin tertinggi Iran itu pada intinya menyampaikan kepada Mousavi bahwa ia harus memilih: menerima proses hukum atau berhenti menentang hasil pemilu.

Khamenei membuka pidatonya dengan memberikan penghargaan kepada keempat kandidat presiden. Kemudian, sambil mengecam pernyataan Ahmadinejad yang dianggap "tidak adil" terhadap pemerintahan-pemerintahan sebelumnya selama tiga puluh tahun terakhir, ia membela Rafsanjani sebagai salah satu tokoh revolusi yang tidak korup.

Mengenai keluarga Rafsanjani, Khamenei menyatakan bahwa siapa pun yang melontarkan tuduhan harus

membuktikannya melalui jalur hukum. Namun, ia juga menuduh kampanye Mousavi telah "melanggar etika, hukum, dan keadilan" melalui kritik yang tidak berdasar terhadap Ahmadinejad, bahkan beberapa di antaranya disebutnya sebagai "kebohongan".

Khamenei menegaskan bahwa seluruh kandidat merupakan bagian dari sistem Republik Islam.

"Jalan revolusi memiliki 40 juta suara, bukan hanya 24,5 juta suara yang diberikan kepada presiden terpilih."

Menurutnya, tingginya jumlah partisipasi pemilih merupakan pukulan terhadap musuh-musuh Iran yang selama ini terus menyatakan bahwa pemilu akan dicurangi. Kini, menurut Khamenei, pihak yang sama berusaha menciptakan keraguan terhadap hasil pemilu.

Ia menyatakan bahwa ketika kepercayaan masyarakat hilang, partisipasi politik akan melemah; dan ketika partisipasi melemah, legitimasi sistem akan dipertanyakan. Menurutnya, itulah tujuan yang ingin dicapai oleh pihak-pihak yang menentang Iran.

Khamenei menyatakan bahwa Republik Islam tidak akan mengkhianati suara rakyat. Ia menjelaskan bahwa manipulasi suara dalam jumlah kecil mungkin saja secara teori dapat terjadi.

"Terkadang perbedaannya adalah 100 ribu, 500 ribu, atau bahkan 1 juta suara. Dalam kondisi seperti itu, seseorang mungkin mengatakan ada kemungkinan kecurangan. Tetapi bagaimana mungkin mereka mencurangi 11 juta suara?"

Meski demikian, ia tetap mengatakan bahwa jika ada pihak yang memiliki bukti, maka tuduhan tersebut harus diselidiki oleh Dewan Wali (Guardian Council).

Menurutnya, keputusan mengenai keinginan rakyat harus ditentukan melalui kotak suara, bukan melalui jalanan.

"Jika setelah setiap pemilu, mereka yang kalah memulai demonstrasi di jalan dan mengerahkan pendukung mereka, lalu mereka yang menang juga melakukan hal yang sama sebagai tanggapan, maka apa tujuan diselenggarakannya pemilu?"

Khamenei kemudian berbicara kepada para politisi, kandidat, dan pemimpin partai agar berhati-hati dalam tindakan dan ucapan mereka. Tanpa menyebut Mousavi secara langsung, ia meminta "teman-teman lama dan saudara-saudara" untuk bersabar dan mengendalikan diri.

Ia mengingatkan bahwa mereka memiliki tanggung jawab di hadapan Tuhan dan bahwa jika kerangka hukum diabaikan, maka tidak akan ada jaminan bagi kesehatan pemilu di masa depan.

Menurutnya, dalam setiap pemilu selalu ada pihak yang menang dan pihak yang kalah. Tidak ada pemilu yang akan dipercaya jika hukum tidak dihormati.

Kemudian Khamenei menetapkan batas yang jelas:

"Tantangan melalui jalanan bukanlah hal yang benar. Ini sebenarnya berarti menantang prinsip pemilu dan demokrasi. Saya meminta semua pihak untuk menghentikan tindakan semacam ini."

Ia memperingatkan bahwa jika tuntutan dipenuhi karena tekanan jalanan, hal tersebut justru menjadi awal dari kediktatoran.

Khamenei kembali menegaskan bahwa jalur hukum tetap terbuka dan bahwa para pihak harus menggunakan metode yang legal dan damai.

Rujukan Khamenei terhadap tuduhan kecurangan Mousavi kepada Guardian Council sepenuhnya sesuai dengan sistem konstitusional Republik Islam. Secara taktis, langkah tersebut menempatkan beban kepada Mousavi untuk membuktikan tuduhan-tuduhannya.

Kegagalan Mousavi untuk memberikan bukti serta kegagalannya untuk menyelesaikan seluruh mekanisme hukum dalam sistem tersebut merusak kredibilitasnya, baik di antara pendukung intinya maupun masyarakat luas.

Di Teheran, tidak sulit menemukan pemilih Mousavi yang ikut dalam demonstrasi pada minggu setelah 12 Juni karena mereka tidak pernah membayangkan bahwa kandidat mereka akan menuduh adanya kecurangan tanpa bukti. Namun, mereka kemudian kecewa ketika Mousavi tidak mampu membuktikan tuduhan tersebut.

Secara strategis, Khamenei juga telah mengubah definisi konflik tersebut. Setelah itu, demonstrasi tidak lagi dipandang sebagai persoalan pemilu, melainkan sebagai tantangan terhadap Republik Islam itu sendiri.

Perubahan kerangka pemahaman ini secara drastis mengurangi jumlah orang yang bersedia melanjutkan aksi protes. Massa setelah 19 Juni hanya sebagian kecil

dibandingkan dengan demonstrasi pada minggu pertama setelah pemilu.

Survei dari World Public Opinion/Program on International Policy Attitudes (WPO/PIPA) pada Agustus dan September 2009 serta Charney Research pada September 2010 menunjukkan bahwa mayoritas rakyat Iran, termasuk sebagian besar pendukung Mousavi, menolak seruan radikal untuk menghapus Republik Islam.



Seorang pengunjuk rasa di New York mengangkat sebuah foto yang disebut-sebut memperlihatkan Neda Soltan, perempuan muda yang secara misterius tewas setelah pemilu Iran pada Juni 2009. Namun, sebenarnya foto tersebut menggambarkan perempuan Iran lain yang tidak memiliki hubungan dengan peristiwa tersebut. ***Getty/Mario Tama***

Analisis yang didorong oleh angan-angan (wishful thinking) juga memicu romantisasi berlebihan terhadap **Gerakan Hijau (Green Movement)**, yaitu gerakan protes

yang muncul setelah hasil pemilihan presiden 2009. Dalam narasi yang dominan, Gerakan Hijau dianggap mencerminkan keinginan kuat rakyat Iran untuk mengakhiri Republik Islam, dan gerakan itu hanya gagal karena ditindas secara brutal. Seperti halnya anggapan bahwa pemilu telah dicurangi, narasi ini semakin melemahkan dukungan kalangan elite dan masyarakat Barat terhadap upaya diplomasi dengan Teheran. Narasi tersebut juga memperkuat kampanye yang semakin gencar untuk mendorong pemerintah-pemerintah Barat menghapus **MEK (Mujahedin-e Khalq)** dari daftar organisasi teroris. Para pendukung penghapusan itu secara rutin menjadikan Gerakan Hijau sebagai bukti bahwa rakyat Iran menolak Republik Islam, sekaligus mempromosikan MEK sebagai wadah oposisi yang dinilai lebih terorganisasi dan lebih efektif dalam menentang tatanan politik yang ada.

Namun, pada kenyataannya Gerakan Hijau tidak pernah mewakili sesuatu yang mendekati mayoritas masyarakat Iran. Paling jauh, gerakan ini hanya mewakili sebagian besar dari sekitar seperempat pemilih yang, berdasarkan hasil pemilu 2005, memang merasa tidak puas terhadap sistem politik Republik Islam.

Memang benar bahwa demonstrasi besar terjadi pada minggu pertama setelah pemilu. Aksi protes berlangsung di Isfahan, Tabriz, dan beberapa kota lain, tetapi sebagian besar terkonsentrasi di Teheran, tempat Mousavi memenangkan suara. Bahkan di Teheran sendiri, massa demonstran terutama berasal dari wilayah utara kota yang lebih makmur, kawasan yang merupakan basis terkuat pendukung Mousavi

di seluruh Iran. Wilayah Teheran Utara juga merupakan tempat sebagian besar jurnalis Barat yang bekerja di Iran tinggal dan dengan mudah menemukan narasumber Iran yang mampu berbahasa Inggris. Karena itu, Gerakan Hijau berada pada posisi ideal untuk menarik perhatian internasional, dan meskipun basis sosialnya relatif terbatas, demonstrasi awal tersebut memperoleh liputan media yang sangat luas di seluruh dunia.

Dinamika inilah yang memungkinkan Barat meromantisasi Gerakan Hijau dalam berbagai aspek. Namun, bertentangan dengan sebagian besar pemberitaan media Barat, minggu pertama pascapemilu justru merupakan puncak kekuatan Gerakan Hijau; setelah itu, basis sosialnya—yang sejak awal memang merupakan kelompok minoritas—menyusut dengan cepat.

Titik baliknya terjadi pada khutbah salat Jumat yang disampaikan Ayatollah Khamenei di Universitas Teheran pada 19 Juni, satu minggu setelah hari pemungutan suara. Khutbah tersebut didengar oleh hampir seluruh rakyat Iran. Dalam pidatonya, Pemimpin Tertinggi pada dasarnya meminta Mousavi untuk membuktikan tuduhan-tuduhannya atau menghentikannya.

Khamenei membuka pidatonya dengan memuji keempat kandidat. Ia kemudian mengecam pernyataan Ahmadinejad yang dianggap tidak adil terhadap pemerintahan-pemerintahan sebelumnya selama tiga puluh tahun terakhir, sekaligus membela Rafsanjani sebagai tokoh revolusi yang tidak korup. Mengenai tuduhan terhadap keluarga Rafsanjani, Khamenei menegaskan bahwa siapa

pun yang menuduh harus membuktikannya melalui jalur hukum.

Namun, pada saat yang sama Khamenei juga menuduh kampanye Mousavi telah melanggar etika, hukum, dan prinsip keadilan melalui kritik-kritik yang tidak berdasar terhadap Ahmadinejad, bahkan sebagian berupa kebohongan.

Ia menegaskan bahwa seluruh kandidat merupakan bagian dari sistem Republik Islam, dan bahwa jalan revolusi mencerminkan dukungan dari seluruh 40 juta pemilih, bukan hanya 24,5 juta orang yang memilih presiden terpilih. Tingginya partisipasi pemilih, menurutnya, merupakan bantahan terhadap musuh-musuh Iran yang sejak awal terus menuduh bahwa pemilu akan dicurangi. Kini, pihak-pihak yang sama justru berusaha menanamkan keraguan terhadap hasil pemilu.

Menurut Khamenei, hilangnya kepercayaan terhadap hasil pemilu akan melemahkan partisipasi masyarakat, dan pada akhirnya menggoyahkan legitimasi sistem politik—sesuatu yang memang diinginkan oleh musuh-musuh Iran.

Ia kemudian menyatakan bahwa Republik Islam tidak pernah mengkhianati suara rakyat. Manipulasi hasil pemilu dalam skala kemenangan Ahmadinejad, menurutnya, hampir mustahil dilakukan.

"Jika selisihnya hanya 100 ribu, 500 ribu, atau bahkan satu juta suara, mungkin orang bisa menduga adanya kecurangan. Tetapi bagaimana mungkin sebelas juta suara dapat dicurangi?"

Meskipun demikian, ia tetap menyatakan bahwa apabila ada pihak yang memiliki bukti atau keraguan yang sah, maka **Dewan Garda (Guardian Council)** wajib menyelidikinya. Namun, penentuan kehendak rakyat harus dilakukan melalui kotak suara, bukan melalui aksi di jalan.

Ia mengingatkan bahwa apabila setiap kandidat yang kalah selalu menggerakkan demonstrasi jalanan, sementara pihak yang menang melakukan hal yang sama sebagai balasan, maka penyelenggaraan pemilu tidak lagi memiliki makna.

Khamenei kemudian mengingatkan para politisi, kandidat, dan pemimpin partai agar berhati-hati dalam bersikap dan berbicara. Tanpa menyebut nama Mousavi secara langsung, ia meminta para sahabat lamanya untuk bersabar, menjaga diri, dan menaati hukum.

Menurutnya, jika kerangka hukum diabaikan hari ini, maka tidak akan ada lagi jaminan bahwa pemilu di masa depan akan dipercaya. Selalu akan ada pihak yang menang dan kalah, tetapi apabila hukum tidak dihormati, maka tidak ada lagi pemilu yang aman dan kredibel.

Akhirnya Khamenei menarik garis tegas:

"**Menantang hasil pemilu melalui aksi jalanan bukanlah tindakan yang benar. Itu berarti menantang prinsip pemilu dan demokrasi itu sendiri. Saya meminta semua pihak menghentikan tindakan seperti ini. Jika mereka tidak menghentikannya, maka segala konsekuensinya menjadi tanggung jawab mereka. Kehadiran di jalan tidak akan menjadi alat untuk menekan sistem. Mengalah terhadap tekanan seperti itu justru**

merupakan awal dari kediktatoran. Jalur hukum tetap terbuka, demikian pula jalur persaudaraan. Gunakanlah cara-cara yang sah dan bersahabat."

Keputusan Khamenei menyerahkan tuduhan kecurangan Mousavi kepada Guardian Council sepenuhnya sesuai dengan tatanan konstitusional Republik Islam. Dari sisi taktis, langkah ini membebankan kewajiban kepada Mousavi untuk membuktikan tuduhannya.

Kegagalan Mousavi memberikan bukti serta ketidakmauannya menempuh seluruh mekanisme hukum yang tersedia justru merusak kredibilitasnya, baik di mata para pendukung intinya maupun masyarakat umum. Di Teheran sendiri tidak sulit menemukan pemilih Mousavi yang ikut berdemo pada minggu pertama setelah 12 Juni karena benar-benar percaya telah terjadi kecurangan, namun kemudian merasa kecewa ketika Mousavi tidak mampu membuktikan tuduhan tersebut.

Secara strategis, Khamenei juga berhasil mengubah kerangka persoalan. Setelah pidato 19 Juni, setiap demonstrasi lanjutan tidak lagi dipandang sebagai protes terhadap hasil pemilu, melainkan sebagai tantangan terhadap eksistensi Republik Islam itu sendiri. Perubahan persepsi ini secara drastis mengurangi jumlah orang yang bersedia terus turun ke jalan.

Demonstrasi setelah 19 Juni jauh lebih kecil dibandingkan aksi-aksi pada minggu pertama pascapemilu. Survei **WPO/PIPA** pada Agustus dan September 2009 serta survei **Charney Research** pada September 2010 menunjukkan bahwa mayoritas rakyat Iran—termasuk

sebagian besar pendukung Mousavi—menolak seruan radikal untuk menghapus Republik Islam.

Ironisnya, justru ketika dukungan terhadap Gerakan Hijau mulai menurun tajam di dalam Iran, kalangan Barat semakin membangun citra gerakan tersebut sebagai harapan rakyat Iran untuk membebaskan diri dari pemerintahan yang dianggap brutal dan tidak dapat diperbaiki.

Narasi tersebut diperkuat oleh berbagai kisah yang keluar dari Iran dan dimanfaatkan secara efektif oleh lawan-lawan Republik Islam.

Salah satu kisah paling terkenal adalah mengenai **Neda Soltan**, seorang perempuan berusia 26 tahun yang dilaporkan sedang menuju lokasi demonstrasi pada 20 Juni—sehari setelah khutbah Jumat Khamenei—ketika ia tertembak di bagian dada dan meninggal dunia.

Meskipun kisah Neda tidak memberikan dampak politik yang besar di dalam Iran, peristiwa tersebut memperoleh perhatian luar biasa di Barat. Rekaman video kematiannya menyebar dengan sangat cepat melalui internet dalam waktu kurang dari 24 jam, menjadikannya simbol paling kuat dari Gerakan Hijau bagi audiens internasional.

Pada 23 Juni, hanya sekitar tiga hari setelah penembakan tersebut, Gedung Putih bahkan menyelenggarakan konferensi pers yang memberi kesempatan kepada Presiden Obama untuk menyampaikan pernyataan mengenai kematian Neda sekaligus mengadopsi nada yang lebih keras terhadap Iran.

Kisah Neda memperoleh resonansi yang begitu besar karena sangat sesuai dengan narasi Barat mengenai

ketidakabsahan Republik Islam. Justru karena dianggap cocok dengan narasi tersebut, versi resmi mengenai kematiannya hampir tidak pernah diperiksa secara kritis, meskipun terdapat banyak pertanyaan yang belum terjawab mengenai siapa sebenarnya yang menembaknya dan apa motif di balik peristiwa itu.

Versi yang dikemukakan oposisi dan para pendukungnya menyatakan bahwa Neda ditembak oleh penembak jitu Basij saat menggunakan haknya untuk melakukan demonstrasi damai.

Namun menurut penulis, kenyataannya Neda tidak sedang ikut berdemonstrasi ketika ia tertembak. Ia berada setidaknya satu kilometer dari lokasi demonstrasi terdekat.

Peristiwa penembakan tersebut juga menimbulkan kekhawatiran di kalangan pemerintah Iran—yang membantah keterlibatan aparat keamanan—bahwa **MEK**, dengan dukungan Israel dan/atau negara-negara Barat, telah menyusup ke dalam demonstrasi dan membunuh Neda untuk memicu dukungan publik terhadap upaya menggulingkan Republik Islam.

Kecurigaan itu semakin menguat beberapa bulan kemudian ketika tunangan Neda melakukan perjalanan ke Israel dan diterima secara resmi oleh Presiden **Shimon Peres**. Bahkan sejumlah tokoh terkemuka Gerakan Hijau sendiri mengakui bahwa hubungan tingkat tinggi tunangan Neda dengan Israel, setelah diketahui publik, merupakan sesuatu yang "mencurigakan bagi setiap orang Iran."

Romantisasi terhadap Gerakan Hijau tetap menjadi kecenderungan yang kuat dalam wacana Barat mengenai

Iran. Bahkan pada Oktober 2011, ketika pemerintahan Obama menuduh pemerintah Iran terlibat dalam rencana pembunuhan terhadap duta besar Arab Saudi di Washington, Senator Partai Republik **John McCain** berpendapat bahwa jika Presiden Obama mendukung Gerakan Hijau pada tahun 2009, gerakan tersebut dapat saja menggulingkan pemerintahan Iran saat itu.

Namun, masa depan politik Iran tidak akan ditentukan oleh Gerakan Hijau. Sejumlah pendukung gerakan itu yang tinggal di luar negeri, seperti **Hamid Dabashi** dan **Hooman Majd**, kemudian berargumen bahwa Gerakan Hijau sejak awal tidak bertujuan menggulingkan Republik Islam, melainkan seharusnya dipahami sebagai sebuah gerakan perjuangan hak-hak sipil.

Namun pada titik itu, Gerakan Hijau bahkan tidak lagi mampu menjadi wadah bagi kebangkitan kembali gerakan reformis. Setahun setelah pemilu 2009, Mousavi kembali mencoba merumuskan agenda politik melalui sebuah tulisan yang memuat pembahasan mengenai "akar dan tujuan", "strategi dasar", "identitas Hijau", "nilai-nilai Gerakan Hijau", serta "ketaatan pada hukum dan dialog". Jurnalis Barat, yang menurut penulis tampaknya mengabaikan perkembangan selama satu tahun sebelumnya, memuji tulisan itu sebagai sebuah "piagam politik" yang untuk pertama kalinya berusaha menyatukan oposisi di bawah tujuan-tujuan yang jelas.

Namun, semakin sedikit rakyat Iran yang memberikan perhatian terhadapnya. Ketika Mousavi dan Karroubi semakin tersisih dari panggung politik, kalangan konservatif,

baik di dalam maupun di luar parlemen, mulai menyerukan agar keduanya ditangkap dan diadili atas tuduhan makar (sedition).

Ketika **Arab Spring** meletus pada pergantian tahun 2010 menuju 2011, para pengamat Barat dan pakar Iran memperkirakan perkembangan di Tunisia, Mesir, dan negara-negara Arab lainnya akan menghidupkan kembali oposisi di Iran.

Sekali lagi, menurut penulis, mereka meremehkan kemampuan Republik Islam sebagai sebuah sistem politik dan kepemimpinan Ayatollah Khamenei. Ketika Menteri Luar Negeri Amerika Serikat **Hillary Clinton** masih menyatakan bahwa pemerintahan **Hosni Mubarak** tetap stabil, Khamenei justru lebih dahulu mengklaim bahwa kebangkitan dunia Arab merupakan kelanjutan dari Revolusi Islam Iran.

Tiga hari setelah pengunduran diri Mubarak, Mousavi dan Karroubi mengajak para pendukungnya turun ke jalan untuk menegaskan bahwa Gerakan Hijau merupakan inspirasi utama Arab Spring. Sebagai tanggapan, kedua tokoh tersebut bersama istri masing-masing ditempatkan dalam tahanan rumah, tempat mereka, menurut penulis, tetap berada tanpa munculnya protes publik yang berarti.

Seberapa pun kuatnya keinginan sebagian kalangan Barat maupun diaspora Iran agar keadaan berbeda, masa depan politik Iran akan tetap berkembang di dalam kerangka konstitusional Republik Islam yang berlaku saat ini.

Terlalu banyak analis Barat yang terus menggambarkan politik Iran sebagai pertarungan biner—

bahkan nyaris bersifat Manikean—antara kaum reformis dan kelompok prinsiplis (principlists). Dalam cara pandang ini, apabila kelompok konservatif mengalahkan reformis, maka penyebabnya pasti dianggap sebagai represi. Sebaliknya, apabila muncul perselisihan di antara kelompok konservatif sendiri, hal itu segera ditafsirkan sebagai pertanda bahwa sistem politik Iran sedang menuju kehancuran.

Karena itu, para pengamat, jurnalis, dan pembuat kebijakan Barat hampir secara refleks menganggap setiap perbedaan pendapat dalam Republik Islam—sesuatu yang sebenarnya merupakan dinamika politik normal di negara mana pun—sebagai sesuatu yang "belum pernah terjadi sebelumnya" dan sebagai tanda terjadinya krisis.

Berlawanan dengan berbagai spekulasi di Barat, Ahmadinejad kemungkinan besar akan menyelesaikan masa jabatannya hingga akhir. Bahkan pemerintahannya diperkirakan akan dikenang sebagai pemerintahan yang penting, bahkan transformatif, dalam berbagai bidang.

Para penasihat terdekat Ahmadinejad meyakini bahwa ia telah mengubah cara berkampanye dan berkomunikasi dengan masyarakat, perubahan yang akan tetap bertahan setelah masa kepresidenannya berakhir.

Dalam bidang ekonomi, pemerintahannya tengah melakukan restrukturisasi ekonomi Iran secara signifikan, dimulai dengan reformasi subsidi domestik terbesar sepanjang sejarah Republik Islam. Isu ini sebelumnya pernah diakui sebagai agenda penting oleh Rafsanjani dan Khatami, tetapi baru benar-benar dilaksanakan oleh Ahmadinejad.

Langkah lain yang dianggap penting adalah devaluasi mata uang Iran bagi hampir seluruh jenis impor, kecuali barang-barang yang paling esensial.

Pada masa jabatan keduanya, Ahmadinejad juga mencoba melakukan sesuatu yang belum pernah dilakukan presiden Iran sebelumnya, yaitu membangun pengaruh politik yang tetap kuat setelah tidak lagi menjabat. Ia berusaha membentuk blok anggota parlemen yang loyal kepadanya serta menyiapkan kepala stafnya sebagai calon presiden pada pemilu 2013. Namun, menurut penulis, kedua rencana tersebut akhirnya tidak berhasil.

Pemilu legislatif tahun 2012 menunjukkan bahwa Republik Islam telah berhasil melewati kontroversi yang mengiringi pemilihan presiden 2009. Tingkat partisipasi pemilih mencapai sekitar 65 persen, sedikit lebih tinggi dibandingkan rata-rata pemilu legislatif sebelumnya.

Menurut penulis, angka ini bahkan jauh lebih tinggi dibandingkan tingkat partisipasi dalam pemilu sela Kongres Amerika Serikat tahun 2010 yang hanya sekitar 38 persen, bahkan lebih tinggi daripada partisipasi dalam pemilu presiden Amerika Serikat tahun 2008 yang mencapai sekitar 57 persen.

Walaupun Mousavi dan Karroubi menyerukan boikot terhadap pemilu 2012, tokoh-tokoh reformis paling berpengaruh—termasuk Khatami, cucu Imam Khomeini yaitu Hassan Khomeini, serta Rafsanjani—secara terbuka datang memberikan suara sebagai bentuk dukungan terhadap sistem politik Republik Islam.

Meskipun kampanye didominasi oleh berbagai daftar calon dari kelompok prinsiplis yang saling bersaing, tetap terdapat kandidat-kandidat reformis serta sejumlah besar calon independen.

Hasil akhirnya menunjukkan bahwa kelompok prinsiplis memperoleh sekitar dua pertiga kursi parlemen, sedangkan kelompok reformis dan independen bersama-sama memperoleh sekitar sepertiga kursi.

Kaum konservatif berada pada posisi yang jauh lebih kuat dibandingkan kaum reformis untuk menghadapi pemilu presiden tahun 2013. Tidak ada alasan kuat untuk berharap bahwa kelompok reformis mampu menyelesaikan persoalan kepemimpinan maupun arah politik mereka sebelum pemilu tersebut berlangsung.

Sebagian tokoh reformis mulai mempertimbangkan strategi baru, misalnya mendukung tokoh konservatif generasi baru yang bersedia menerima sebagian agenda reformasi. Sosok yang paling sering disebut adalah **Mohammad Bagher Ghalibaf**.

Alternatif lain yang juga disebut adalah mantan Menteri Luar Negeri **Ali Akbar Velayati**, Sekretaris Dewan Keamanan Nasional Tertinggi **Saeed Jalili**, dan **Gholam-Ali Haddad-Adel**, meskipun belum jelas seberapa besar daya tarik mereka bagi pemilih di luar kelompok prinsiplis.

Kelompok reformis yang berpikir demikian berharap bahwa terpilihnya seorang konservatif yang lebih moderat dan tidak terlalu memecah belah dapat membantu membangun sebuah "pusat politik yang vital" (vital center)

dalam politik Iran, yang nantinya dapat menjadi landasan untuk menghidupkan kembali gerakan reformasi.

Namun, menurut penulis, kemungkinan tersebut hanyalah strategi pemulihan jangka panjang. Dengan demikian, pusat dinamika politik Iran diperkirakan akan tetap berada di kubu konservatif setidaknya selama beberapa tahun ke depan.

Penulis kemudian menutup bab ini dengan menegaskan bahwa sangat penting bagi Amerika Serikat dan negara-negara Barat untuk menyadari bahwa Republik Islam Iran tidak akan hilang.

Pemahaman tersebut dianggap sebagai syarat mendasar apabila Amerika Serikat benar-benar ingin berhubungan dengan Republik Islam sebagaimana adanya, bukan terus berusaha menggulingkannya atau menunggu tanpa kepastian hingga Iran berubah menjadi negara seperti yang diharapkan sebagian kalangan Barat, tetapi yang menurut penulis justru tidak diinginkan oleh sebagian besar rakyat Iran.

Pada bagian ketiga buku ini, penulis menyatakan akan membahas alasan mengapa Washington begitu sulit menerima realitas politik Iran dan mengapa Amerika Serikat gagal merumuskan kebijakan terhadap Republik Islam yang benar-benar sejalan dengan kepentingan nasionalnya sendiri.

BAGIAN DUA
REPUBLIK ISLAM SEBAGAI TARGET AMERIKA

PROLOG

Mitos mengenai irasionalitas strategis dan ketidakabsahan politik domestik Republik Islam telah membentuk citra Iran sebagai ancaman serius terhadap keamanan internasional serta kepentingan vital Amerika Serikat.

Ancaman yang dipersepsikan sedemikian besar itu, menurut pandangan tersebut, menuntut respons yang sama kuatnya. Respons itulah yang kemudian dibentuk oleh keterikatan Washington pada apa yang oleh penulis disebut sebagai "**mitos isolasi" (isolation myth)**, yaitu keyakinan bahwa melalui kombinasi tindakan diplomatik, tekanan ekonomi, langkah-langkah militer, dan berbagai bentuk tekanan koersif lainnya, Amerika Serikat pada akhirnya akan berhasil meminggirkan Republik Islam Iran dan secara perlahan mencekiknya hingga melemah.

Mitos mengenai irasionalitas strategis dan ketidakabsahan domestik Republik Islam telah membentuk citra Iran sebagai ancaman serius terhadap keamanan internasional dan kepentingan vital Amerika Serikat. Ancaman yang dipandang sedemikian besar dianggap memerlukan respons yang keras, dan respons tersebut dibentuk oleh keterikatan Washington pada apa yang oleh penulis disebut sebagai "**mitos isolasi**" (*the isolation myth*)—yaitu keyakinan bahwa melalui tindakan diplomatik, tekanan ekonomi, langkah-langkah militer, dan berbagai

instrumen koersif lainnya, Amerika Serikat pada akhirnya akan mampu mengisolasi Republik Islam serta secara perlahan mencekiknya hingga melemah.

Sejak Revolusi Iran tahun 1979, kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran bertumpu pada **tiga unsur utama**, yang seluruhnya berlandaskan permusuhan.

Yang pertama adalah **pengucilan diplomatik**. Amerika Serikat tidak memiliki hubungan diplomatik dengan Republik Islam dan mendorong negara-negara lain untuk meminimalkan hubungan mereka dengan Teheran. Di luar persoalan hubungan diplomatik formal, Washington juga berupaya membatasi keterlibatan diplomatik Republik Islam dalam urusan kawasan maupun internasional. Seiring waktu, pendekatan ini justru mengurangi kemampuan Amerika untuk memahami—apalagi memengaruhi—perkembangan politik dan proses pengambilan kebijakan di Iran.

Unsur kedua adalah **tekanan ekonomi**. Hampir sejak berdirinya Republik Islam, Amerika Serikat telah menjatuhkan sanksi terhadap Iran, dan selama hampir dua dekade terakhir menerapkan apa yang pada hakikatnya merupakan embargo ekonomi menyeluruh. Washington terus memperketat tekanan terhadap perekonomian Iran dengan secara rutin menambah berbagai larangan yang sudah sangat luas.

Amerika juga berusaha mencegah perusahaan-perusahaan dan lembaga keuangan asing di negara ketiga berbisnis dengan Iran, dengan mengancam mereka menggunakan **sanksi sekunder** (*secondary sanctions*)—yang

menurut penulis kemungkinan besar bertentangan dengan aturan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), meskipun hingga saat itu belum pernah diuji melalui proses hukum. Selain langkah unilateral tersebut, Amerika Serikat mendorong negara-negara lain menerapkan sanksi mereka sendiri terhadap Iran serta secara berkala mengupayakan perluasan sanksi multilateral melalui Dewan Keamanan PBB.

Unsur ketiga adalah **dukungan terselubung terhadap pergantian rezim (regime change)**. Washington memang belum pernah secara resmi menyatakan tujuan tersebut sebagaimana yang pernah dilakukan terhadap rezim Saddam Hussein di Irak, Muammar Qadhafi di Libya, maupun Bashar al-Assad di Suriah. Namun demikian, banyak politisi Amerika secara terbuka menyerukan agar Republik Islam digantikan oleh pemerintahan yang sekuler, liberal, dan diasumsikan lebih pro-Barat.

Lebih jauh lagi, Amerika Serikat mendukung perang agresi Irak terhadap Iran pada dekade 1980-an, ketika Republik Islam masih berada pada masa awal pembentukannya. Setelah itu, Washington menjalankan berbagai kampanye diplomasi publik dan program yang dibungkus dengan istilah "**promosi demokrasi**", yang bertujuan melemahkan dukungan masyarakat terhadap Republik Islam. Amerika juga mempertahankan hubungan dengan berbagai kelompok yang berupaya menggulingkan atau bahkan memecah-belah Republik Islam, meningkatkan operasi-operasi rahasia terhadap Iran, serta berulang kali mengancam penggunaan kekuatan militer secara langsung.

Pada tahun 2011, pemerintahan Presiden Barack Obama bahkan membuka sebuah "**kedutaan virtual**" bagi Iran, yang dirancang untuk berkomunikasi langsung dengan masyarakat Iran tanpa melalui pemerintahannya, dengan tujuan secara eksplisit membangkitkan ketidakpuasan publik terhadap tatanan politik yang ada.

Pada tahun 2012, sebagaimana telah dibahas sebelumnya, pemerintahan Obama juga mencabut status organisasi teroris dari **MEK (Mujahedin-e Khalq)**, sehingga organisasi tersebut diposisikan sebagai pelopor strategi perubahan rezim yang lebih terbuka.

Menurut penulis, pendekatan ini **jelas gagal**, bahkan jika diukur berdasarkan tujuan-tujuannya sendiri.

Republik Islam tidak benar-benar terisolasi dalam arti strategis. Terpilihnya Iran sebagai Ketua **Gerakan Non-Blok (Non-Aligned Movement/NAM)** yang beranggotakan 120 negara—mewakili mayoritas negara di dunia—pada tahun 2012 dipandang sebagai bukti nyata atas hal tersebut.

Menurut **World Investment Report 2012** yang diterbitkan oleh **Konferensi PBB tentang Perdagangan dan Pembangunan (UNCTAD)**, investasi asing langsung ke Iran meningkat dari **US$1,9 miliar pada tahun 2008**, menjadi **US$3,6 miliar pada tahun 2010**, dan mencapai **US$4,2 miliar pada tahun 2011**, meskipun sanksi internasional terus diperketat.

Banyak kalangan politik dan pembuat kebijakan di Barat menyatakan bahwa sanksi "menggigit" (*biting*), bahkan ada yang mengatakan bahwa sanksi tersebut "berhasil". Penulis mengakui bahwa sanksi memang berdampak

terhadap kondisi ekonomi Iran—menimbulkan kesulitan dalam kehidupan sehari-hari masyarakat, meningkatkan biaya transaksi bagi pelaku usaha, menekan nilai mata uang Iran, dan sebagainya.

Namun demikian, menurut penulis, **perekonomian Iran tidak mengalami keruntuhan**.

Sanksi memang mengurangi ekspor minyak Iran, tetapi pada saat yang sama turut mendorong harga minyak dunia naik jauh di atas tingkat yang semestinya ditentukan oleh mekanisme pasar. Akibatnya, Iran tetap menikmati **surplus transaksi berjalan yang besar**, yang menurut data CIA ketika itu mencapai sekitar **US$42 miliar**, menjadikannya salah satu yang terbesar di dunia.

Bahkan di tengah semakin ketatnya sanksi, **Dana Moneter Internasional (IMF)** masih memproyeksikan bahwa ekonomi Iran akan tetap tumbuh, sementara **Bank Dunia** hanya memperkirakan kontraksi ekonomi yang relatif kecil.

Penulis juga berargumen bahwa sanksi justru dapat mendorong **kemandirian ekonomi**.

Sebagai contoh, pada tahun 2010 ketika Presiden Obama mengesahkan putaran baru sanksi sekunder yang mengancam perusahaan asing yang menjual bensin ke Iran, para pendukung sanksi berkeyakinan bahwa kebijakan tersebut akan melumpuhkan Republik Islam karena saat itu Iran masih bergantung pada kilang luar negeri untuk memenuhi kebutuhan bensinnya.

Namun yang terjadi justru sebaliknya.

Iran mempercepat pembangunan kapasitas kilang minyak dalam negeri. Pada tahun 2011, Iran berubah menjadi **pengekspor bersih bensin**, bahkan salah satu pasar ekspornya adalah Afghanistan.

Menurut penulis, sanksi juga mendorong Iran memperkuat basis ilmu pengetahuan dan teknologinya sendiri, mengurangi ketergantungan pada impor, menekan budaya konsumtif, serta memperluas produksi domestik dan ekspor nonmigas.

Karena itu, gagasan bahwa tekanan ekonomi akan menghasilkan **pengaruh strategis** terhadap proses pengambilan keputusan di Teheran dianggap penulis sebagai sesuatu yang tidak didukung sejarah. Iran pernah bertahan selama delapan tahun perang melawan Irak di bawah kondisi yang pada praktiknya merupakan embargo internasional.

Selain itu, penulis menegaskan bahwa mayoritas masyarakat Iran tetap memiliki keterikatan dengan sistem politik yang ada. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, tingkat partisipasi dalam pemilu parlemen tahun 2012 mencapai **65 persen**, sedikit lebih tinggi dibandingkan rata-rata historis sejak Revolusi Islam.

Lebih jauh lagi, menurut penulis, kebijakan Amerika terhadap Iran justru merugikan kepentingan strategis Amerika sendiri, baik di Timur Tengah maupun di tingkat global.

Permusuhan yang terus-menerus mendorong para pembuat kebijakan Iran memberi perhatian lebih besar pada apa yang mereka sebut sebagai "**opsi Timur**" **(Eastern**

option), yaitu memperkuat hubungan strategis dengan negara-negara non-Barat, khususnya kelompok **BRICS**—Brasil, Rusia, India, Tiongkok, dan Afrika Selatan.

Berbeda dengan Irak di bawah Saddam Hussein yang terutama menggunakan penyelundupan dan perusahaan-perusahaan kedok untuk menghindari sanksi, Republik Islam juga berusaha membangun **mekanisme perdagangan dan keuangan alternatif** bersama negara-negara berkembang.

Sebagai contoh, pada tahun 2012 Tiongkok—yang saat itu menjadi pembeli minyak terbesar Iran sekaligus pemasok impor utamanya—mulai membayar sebagian pembelian minyak Iran menggunakan **renminbi (yuan)**. Dengan demikian, transaksi tersebut tidak lagi memerlukan perantara lembaga keuangan Barat dan sekaligus mempercepat berkurangnya dominasi dolar Amerika sebagai mata uang cadangan dan transaksi internasional.

Menurut penulis, semakin luas penggunaan sanksi sekunder justru mendorong negara-negara berkembang menciptakan sistem perdagangan dan keuangan yang tidak bergantung pada Amerika Serikat. Jika kebijakan tersebut terus berlanjut, Washington justru akan mempercepat pergeseran pusat kekuatan ekonomi global dari Barat menuju Timur.

Meskipun demikian, mitologi Amerika mengenai Iran tetap bertahan kuat dan terus menghalangi munculnya kebijakan yang lebih rasional dan konstruktif.

Penulis mengakui bahwa setiap pemerintahan Amerika sejak Revolusi Iran pada akhirnya pernah

menyadari pentingnya Iran bagi keseimbangan kawasan dan meminta bantuan Teheran dalam berbagai persoalan.

Pemerintahan Ronald Reagan dan George H. W. Bush meminta bantuan Iran untuk membebaskan sandera Amerika di Lebanon.

Pemerintahan Bill Clinton berkoordinasi dengan Iran dalam memasok senjata kepada kaum Muslim Bosnia ketika hukum Amerika menghalangi Washington melakukan hal tersebut secara langsung.

Pemerintahan George W. Bush juga memperoleh kerja sama Iran dalam menghadapi **Al-Qaeda** dan **Taliban** setelah serangan 11 September 2001.

Dalam semua kasus tersebut, menurut penulis, Iran pada dasarnya memberikan bantuan yang diminta karena berharap kerja sama tersebut akan mendorong Amerika meninjau kembali kebijakan permusuhannya.

Namun, setiap kali Washington menerima bantuan tersebut tanpa memberikan timbal balik, kemudian kembali menghentikan dialog akibat pertimbangan politik domestik atau karena adanya isu lain yang dianggap sebagai provokasi dari Iran.

Pemerintahan Barack Obama, menurut penulis, juga tidak jauh berbeda. Selama masa jabatannya, total waktu yang digunakan diplomat Amerika dan Iran untuk melakukan pembicaraan bilateral substantif hanya sekitar **45 menit**.

Penulis kemudian memperingatkan bahwa risiko pecahnya perang antara Amerika Serikat dan Republik Islam semakin meningkat.

Apabila Amerika—atau Israel dengan dukungan Amerika—melancarkan serangan terhadap Iran, konsekuensinya diperkirakan sangat besar.

Pejabat senior pemerintahan Obama sendiri mengakui bahwa lonjakan harga minyak yang tidak terhindarkan akan memberikan dampak serius terhadap negara-negara Barat, terutama ketika perekonomian mereka sedang menghadapi berbagai tantangan.

Dari sisi politik, aksi militer baru Amerika di Timur Tengah yang mengingatkan pada invasi Irak tahun 2003 akan semakin meningkatkan sentimen anti-Amerika di kawasan, mengancam stabilitas sekutu-sekutunya, dan membuat kerja sama mereka dengan Washington menjadi jauh lebih sulit.

Di tingkat global, kerusakan terhadap citra Amerika juga diperkirakan sangat besar.

Menurut penulis, serangan militer terhadap Republik Islam tidak akan memiliki legitimasi internasional: tidak ada mandat Dewan Keamanan PBB, tidak ada dasar hukum yang diterima sebagian besar negara, dan hampir tidak ada sekutu selain Israel, Inggris, serta beberapa negara Eropa yang lebih kecil.

Sebagian besar komunitas internasional akan memandang tindakan tersebut sebagai **serangan yang melanggar hukum internasional**, sehingga semakin mengukuhkan citra Amerika Serikat sebagai "**adidaya yang bertindak di luar hukum**" (*outlaw superpower*).

Karena itu, penulis berpendapat bahwa para pengambil keputusan di Amerika seharusnya berhenti memikirkan perang baru di Timur Tengah dan mulai

menerima kenyataan bahwa Amerika Serikat harus mencapai hubungan yang lebih realistis dengan Republik Islam apabila ingin mempertahankan pengaruhnya di kawasan serta kepemimpinannya dalam politik dunia.

Menurut penulis, pertanyaan yang sesungguhnya bukan lagi **apakah** Washington harus mengubah pendekatannya terhadap Iran, melainkan **kapan** Amerika akhirnya akan menyadari kenyataan tersebut dan **berapa besar harga yang harus dibayar akibat terus menunda perubahan kebijakan**.

Dalam tiga bab berikutnya, penulis menyatakan akan membahas mengapa Amerika Serikat terus melakukan kekeliruan dalam memandang Iran, mengapa elite politik dan pembuat kebijakannya tetap mempertahankan mitos-mitos yang berbahaya tentang Republik Islam, serta bagaimana pola tersebut berkaitan dengan persoalan yang lebih luas dalam strategi besar (*grand strategy*) Amerika sejak berakhirnya Perang Dingin. Selanjutnya, penulis juga akan menguraikan perubahan apa yang menurut mereka perlu dilakukan agar hubungan Amerika Serikat dan Republik Islam dapat berkembang ke arah yang lebih stabil, konstruktif, dan saling menguntungkan.

BAB 7
MITOS DAN PARA PEMBENTUK MITOS

"Sudah menjadi bagian dari folklore Amerika bahwa, sementara bangsa-bangsa lain memiliki kepentingan, kita memiliki tanggung jawab; sementara bangsa-bangsa lain memikirkan keseimbangan kekuatan, kita memikirkan tuntutan hukum demi terciptanya perdamaian."

— **Henry Kissinger**, 1968

Pada **29 Januari 2002**, sepuluh minggu setelah Amerika Serikat membalas serangan teroris **11 September 2001 (9/11)** dengan menggulingkan pemerintahan Taliban di Afghanistan, Presiden **George W. Bush** menyampaikan pidato tahunan **State of the Union**, yang menguraikan tahap berikutnya dari apa yang disebutnya sebagai "**perang global melawan terorisme" (global war on terror)**.

Selain menegaskan kembali keharusan untuk *"menutup kamp-kamp teroris, menggagalkan rencana-rencana teroris, dan membawa para teroris ke pengadilan"*—yang secara resmi menjadi tujuan fase perang di Afghanistan—Bush menyatakan bahwa ia bertekad untuk:

"mencegah rezim-rezim yang mensponsori terorisme mengancam Amerika maupun sahabat serta sekutu kami dengan senjata pemusnah massal (Weapons of Mass Destruction/WMD)."

Menurut Bush, terdapat tiga rezim yang paling menonjol. Meskipun ketiganya tampak *"cukup tenang sejak 11 September"*, ia menegaskan bahwa Amerika memahami hakikat mereka yang sebenarnya.

"Korea Utara adalah rezim yang mempersenjatai diri dengan rudal dan senjata pemusnah massal sambil membiarkan rakyatnya kelaparan. Iran secara agresif mengejar senjata-senjata tersebut dan mengekspor terorisme, sementara segelintir elite yang tidak dipilih rakyat menindas harapan bangsa Iran untuk memperoleh kebebasan. Irak terus mempertahankan permusuhannya terhadap Amerika dan mendukung terorisme.... Negara-negara seperti ini, bersama sekutu-sekutu teroris mereka, membentuk sebuah poros kejahatan (axis of evil) yang mempersenjatai diri untuk mengancam perdamaian dunia.... Dalam setiap kasus tersebut, harga dari sikap acuh tak acuh akan menjadi bencana.... Amerika Serikat tidak akan membiarkan rezim-rezim paling berbahaya di dunia mengancam kami dengan senjata-senjata paling mematikan di dunia."

Untuk menghadapi ancaman yang digambarkannya begitu serius, Bush memanfaatkan unsur-unsur mendasar dalam budaya politik Amerika guna menggalang dukungan masyarakat bagi sebuah kampanye untuk membentuk kembali Timur Tengah sesuai dengan preferensi Amerika Serikat.

Dengan memperbarui pandangan yang telah berusia lebih dari satu abad—bahwa keamanan Amerika bergantung pada transformasi negara-negara lain, terutama yang dianggap bermusuhan, menjadi negara demokratis—Bush memanfaatkan perpaduan lama antara **liberalisme** dan **keyakinan akan keistimewaan Amerika (American exceptionalism)** yang sejak lama menjadi landasan retorika para presiden dan elite politik Amerika.

Formula retoris semacam ini bukanlah hal baru. Di antaranya adalah konsep "**Manifest Destiny**", yang dahulu

digunakan untuk membenarkan ekspansi ke barat dan Perang Meksiko-Amerika; "**imperialisme atas nama kebenaran**" **(imperialism of righteousness)** yang dipakai untuk melegitimasi Perang Spanyol-Amerika; serta seruan Presiden **Woodrow Wilson** pada tahun 1917 agar dunia dijadikan "**aman bagi demokrasi**" **(safe for democracy)**.

Pada masa Perang Dingin, pola yang sama berlanjut melalui penyebutan Amerika Serikat sebagai "**pemimpin dunia bebas**" **(leader of the free world)**, sedangkan setelah Perang Dingin berakhir, Amerika semakin sering digambarkan sebagai "**bangsa yang tak tergantikan**" **(the indispensable nation)**.

Setelah tragedi 11 September, Bush menggunakan slogan seperti "**strategi maju kebebasan**" **(the forward strategy of freedom)** untuk meyakinkan rakyat Amerika bahwa negara mereka memiliki bukan hanya kepentingan strategis, tetapi juga mandat moral untuk membentuk kembali Timur Tengah.

Kriteria yang ia gunakan untuk memasukkan suatu negara ke dalam **poros kejahatan**—yakni kepemilikan atau pengejaran senjata pemusnah massal, dukungan terhadap terorisme, dan penindasan politik—kemudian menjadi fondasi utama argumen pemerintahannya untuk menginvasi Irak.

Namun, menurut penulis, argumen-argumen tersebut tidak muncul secara alami atau spontan. Sebaliknya, narasi tersebut diproduksi secara sistematis oleh kelompok-kelompok elite yang memiliki kepentingan politik, baik di dalam maupun di luar pemerintahan Amerika Serikat.

Dalam kasus Irak, terdapat **empat kelompok** yang memainkan peran sangat penting:

1. kaum **neokonservatif** dari spektrum politik kanan;
2. kelompok **internasionalis liberal** dari spektrum kiri, bersama kalangan progresif yang meskipun tidak secara terang-terangan mendukung perang, tetap mendorong penyebaran hak asasi manusia dan demokrasi bergaya Barat di dunia Islam;
3. **lobi pro-Israel**;
4. para **tokoh diaspora Irak** beserta wakil-wakil mereka yang berbasis di Amerika Serikat.

Selama satu dekade sebelum invasi Irak, keempat kelompok tersebut secara bertahap membangun koalisi politik yang mendorong Washington menuju perang sekaligus membentuk opini publik agar mendukung proyek tersebut.

Kini, menurut Leverett dan Leverett, kelompok-kelompok yang sama—atau kelompok-kelompok dengan karakter serupa—kembali bersatu untuk mendorong Amerika Serikat menuju konfrontasi militer dengan **Republik Islam Iran**.

Merekalah para **pencipta mitos (myth-makers)** yang membentuk cara pandang Amerika terhadap Iran. Dan, menurut penulis, mitos-mitos tersebut tidak diciptakan tanpa tujuan.

Tujuannya adalah mempermudah dominasi Amerika di Timur Tengah dengan menggambarkan Iran sebagai musuh utama yang menantang hegemoni Amerika dari dalam kawasan itu sendiri.

Sebagaimana asumsi yang melandasi Perang Irak—bahwa Amerika Serikat harus menjalankan misi yang pada hakikatnya bersifat imperialis untuk menaklukkan dan membentuk kembali Timur Tengah—mitologi mengenai Iran juga dibangun di atas asumsi yang sama.

Mitologi ini menggabungkan narasi yang membenarkan peran Amerika di kawasan dengan pembacaan yang sangat negatif terhadap budaya **Syiah Iran**.

Narasi tersebut mengklaim bahwa corak **Syiah** yang diwujudkan dalam Republik Islam telah melahirkan cara berpikir **milenarian** yang agresif, sehingga dianggap tidak tunduk pada perhitungan rasional mengenai hubungan sebab-akibat, risiko dan manfaat, maupun tujuan dan sarana.

Lebih jauh lagi, narasi ini membenarkan agenda hegemonik Washington dengan menegaskan bahwa **Republik Islam Iran tidak memiliki legitimasi**, karena sejak awal negara tersebut berkomitmen untuk menentang ambisi dominasi Amerika Serikat.

Menurut penulis, cara pandang semacam ini justru menjebak para pembuat kebijakan Amerika dalam posisi-posisi yang memang diinginkan oleh keempat kelompok kepentingan tersebut, tetapi pada akhirnya bersifat kontraproduktif terhadap kepentingan nasional Amerika sendiri sekaligus membawa dampak yang merusak bagi kawasan Timur Tengah.

Mitologi Amerika mengenai Iran merupakan kelanjutan dari pola-pola pemikiran yang telah lama mengakar, bukan hanya dalam kebijakan luar negeri

Amerika Serikat, tetapi juga dalam cara Barat memandang dunia Islam secara lebih luas.

Sejak Timur Tengah mulai menjadi pusat perhatian Barat, wacana Barat tentang kawasan ini telah lama diwarnai oleh pengetahuan yang terbatas dan stereotip yang mengakar. Ketika bangsa-bangsa Eropa datang secara besar-besaran dan dengan kekuatan militer ke Timur Tengah pada akhir abad ke-18, muncul pula persoalan yang lebih luas mengenai apa yang disebut sebagai "**imperialisme liberal**" **(liberal imperialism).**

Negara-negara liberal menghadapi dilema mengenai bagaimana mereka harus bersikap terhadap masyarakat nonliberal yang mereka jumpai. Apakah mereka harus menghormati prinsip pemerintahan sendiri (*self-rule*) dan nonintervensi (*noncoercion*), atau justru mendorong "kemajuan" dengan menyebarluaskan nilai-nilai universal seperti **supremasi hukum (rule of law)**?

Inggris, Prancis, dan kemudian Amerika Serikat memperdebatkan persoalan tersebut. Namun pada akhirnya, dalam setiap kasus, pandangan yang menyatakan bahwa **liberalisme justru membenarkan imperialisme** menjadi pihak yang menang.

Perdebatan-perdebatan inilah yang kemudian membentuk cara negara-negara liberal menyusun narasi untuk membenarkan proyek-proyek imperium mereka.

Salah satu tokoh liberal Inggris paling berpengaruh pada abad ke-19, **John Stuart Mill**, bahkan berpendapat bahwa:

"Despotisme merupakan bentuk pemerintahan yang sah ketika diterapkan terhadap kaum barbar, sepanjang tujuannya adalah memperbaiki mereka, dan cara-cara yang digunakan benar-benar menghasilkan tujuan tersebut."

Dengan logika seperti itu, legitimasi sebuah imperium liberal bergantung pada pandangan bahwa masyarakat pribumi merupakan masyarakat yang **terbelakang** atau, dalam istilah yang terdengar lebih ilmiah, **tradisional**, berakar pada apa yang oleh **Max Weber** disebut sebagai "**masa lampau yang abadi" (the eternal yesterday).**

Dalam konteks Iran maupun kawasan Muslim lainnya, penilaian seperti ini dibentuk oleh apa yang disebut **Orientalisme (Orientalism)**.

Sebagaimana dijelaskan oleh **Edward Said** dalam karya monumentalnya tahun 1978, *Orientalism*, orientalisme bukan sekadar kajian akademik mengenai Islam dan Timur Tengah, melainkan juga suatu proyek intelektual yang menghasilkan narasi-narasi esensialis tentang dunia Timur.

Menurut Said, orientalisme melahirkan suatu "**gaya berpikir" (style of thought)** mengenai dunia Islam yang pada dasarnya mencerminkan ambisi imperialis negara-negara liberal Barat.

Hingga paruh pertama abad ke-20, para orientalis Barat terutama memusatkan perhatian pada penguasaan bahasa-bahasa Timur Tengah dalam bentuk sastra tertingginya serta kajian terhadap teks-teks sejarah dan keagamaan.

Berdasarkan kajian tersebut, mereka kemudian menyusun gambaran umum mengenai kebudayaan dan masyarakat Islam dengan menempelkan berbagai

karakteristik yang dianggap bertolak belakang secara diametral dengan nilai-nilai Barat modern seperti **rasionalitas, kesetaraan, dan individualisme**.

Bagi Inggris dan Prancis, konstruksi intelektual semacam itu berfungsi sebagai legitimasi bagi intervensi kolonial mereka di kawasan.

Meskipun keterlibatan Amerika Serikat di Timur Tengah pada awal abad ke-20 masih relatif terbatas, gambaran yang dimiliki masyarakat Amerika mengenai kawasan tersebut pada dasarnya tidak berbeda dengan pandangan Inggris maupun Prancis.

Pandangan orientalis juga sangat memengaruhi kebijakan Presiden **Woodrow Wilson** terhadap Timur Tengah setelah berakhirnya Perang Dunia I.

Wilson meyakini bahwa sebagian besar bangsa non-Barat belum siap untuk memperoleh kemerdekaan yang sesungguhnya. Oleh karena itu, tokoh yang dikenal sebagai pendukung hak menentukan nasib sendiri (*self-determination*) tersebut justru mendukung Inggris dan Prancis ketika kedua negara membagi wilayah bekas **Kesultanan Utsmaniyah** menjadi mandat-mandat kolonial.

Cara pandang yang sama juga membentuk kebijakan Amerika terhadap Iran.

Dalam **Konferensi Perdamaian Paris 1919**, Inggris berusaha mencegah delegasi Iran memperoleh tempat dalam perundingan karena khawatir mereka akan menentang kepentingan Inggris di Iran.

London sebenarnya juga mengkhawatirkan kemungkinan delegasi Amerika bertemu secara terpisah

dengan wakil-wakil Iran. Namun kekhawatiran tersebut ternyata tidak beralasan, sebab pemerintahan Wilson tidak menganggap bangsa Iran lebih siap untuk menjalankan kedaulatan dibandingkan bangsa-bangsa Arab.

Semakin besar suatu masyarakat memengaruhi ambisi negara-negara besar, semakin penting pula label "**keterbelakangan**" disematkan kepadanya.

Sejak **Perang Dunia II**, kawasan Teluk Persia dan Timur Tengah menjadi semakin penting bagi kepentingan strategis Amerika Serikat.

Cadangan minyak kawasan itu, menurut seorang diplomat Amerika, merupakan "**hadiah terbesar dalam sejarah**" **(the greatest prize in history).**

Setelah perang berakhir, Washington bertekad mempertahankan pengaruh yang menentukan terhadap produksi dan distribusi minyak tersebut.

Ironisnya, kebijakan ini bukan terutama didorong oleh kebutuhan domestik Amerika.

Saat itu Amerika Serikat masih mampu memenuhi kebutuhan minyaknya sendiri. Bahkan selama Perang Dunia II, sebagian besar minyak yang digunakan oleh negara-negara Sekutu berasal dari Amerika. Amerika baru menjadi negara pengimpor minyak bersih pada dekade 1970-an.

Yang lebih penting bagi para pembuat kebijakan Amerika adalah keyakinan bahwa pasokan minyak Teluk Persia yang stabil sangat diperlukan untuk membangun kembali perekonomian **Eropa** dan **Jepang**, yang mereka anggap sebagai syarat utama bagi kemakmuran ekonomi Amerika sendiri dalam jangka panjang.

Selain itu, jaminan keamanan energi yang diberikan Amerika juga dipandang sebagai cara untuk mempererat ketergantungan sekutu-sekutunya kepada Washington.

Seiring semakin dalamnya keterlibatan Amerika Serikat di Timur Tengah setelah Perang Dunia II, narasi mengenai peran Amerika di kawasan tersebut juga semakin dipenuhi penilaian negatif terhadap budaya, masyarakat, dan politik Timur Tengah.

Dalam salah satu bagian paling tajam dari *Orientalism*, **Edward Said** menulis:

"Sejauh menyangkut Amerika Serikat, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa kaum Muslim dan Arab pada dasarnya hanya dipandang sebagai pemasok minyak atau calon teroris. Sangat sedikit rincian kehidupan, kompleksitas manusia, maupun dinamika masyarakat Arab-Muslim yang benar-benar masuk ke dalam kesadaran bahkan mereka yang pekerjaannya melaporkan dunia Arab. Yang ada hanyalah serangkaian karikatur kasar dan esensialis mengenai dunia Islam yang disajikan sedemikian rupa sehingga membuat dunia tersebut tampak layak menjadi sasaran agresi militer."

Sejak saat itu, gagasan mengenai Islam yang tidak mengalami reformasi—yang dianggap selalu **berperang melawan Barat**, bahkan melawan modernitas itu sendiri—semakin luas diterima di Amerika Serikat.

Dalam wacana Amerika mengenai Timur Tengah, dikotomi orientalis lama antara masyarakat **tradisional (atau terbelakang)** dan **modern (atau terbaratkan)** kemudian diperbarui menjadi pembedaan strategis antara "**kaum moderat**" dan "**kaum radikal**".

Strategi Amerika Serikat di Timur Tengah setelah Perang Dunia II sebenarnya hampir tidak menaruh perhatian pada demokratisasi.

Situasinya berbeda dengan **Eropa Barat** dan **Jepang**, di mana Washington memandang demokrasi sebagai jalan untuk mengintegrasikan kedua kawasan tersebut ke dalam tatanan politik dan keamanan yang dipimpin Amerika.

Sebaliknya, di Timur Tengah, para pembuat kebijakan Amerika menyadari—setidaknya sebelum dipengaruhi ideologi neokonservatif—bahwa demokratisasi justru akan memperkuat kelompok-kelompok Islamis dan kekuatan politik lain yang menentang proyek hegemoni Amerika.

Karena itu, kategori "**moderat**" atau "**radikal**" di Timur Tengah hampir tidak pernah ditentukan oleh sistem politik domestik suatu negara.

Ukuran utama sebuah rezim disebut **moderat** adalah:

1. kesediaannya menerima tatanan kawasan yang dipimpin Amerika Serikat; dan
2. kesediaannya berdamai dengan Israel, setidaknya secara prinsip.

Sebaliknya, **radikal** adalah siapa pun yang menentang ambisi regional Amerika serta menolak perdamaian dengan Israel sesuai syarat yang ditetapkan Washington.

Dalam konteks Iran, pemerintahan **Mohammad Mossadeq** memang dipilih secara demokratis. Namun karena pemerintahannya memperjuangkan nasionalisasi industri minyak yang sebelumnya dikuasai perusahaan-perusahaan Barat serta menjalankan kebijakan luar negeri yang independen—meskipun tidak anti-Amerika—

Washington tetap menganggap Mossadeq sebagai tokoh yang terlalu radikal.

Sebaliknya, **Mohammad Reza Pahlavi**, seorang penguasa otoriter yang pada akhirnya digulingkan oleh salah satu revolusi paling luas basis sosialnya dalam sejarah modern, justru dipandang sebagai seorang pemimpin yang moderat.

Setelah kudeta tahun **1953** yang didukung **CIA** berhasil menggulingkan Mossadeq, kesediaan Shah mengadopsi model pembangunan ekonomi dan sosial ala Barat membuat banyak pejabat pemerintah Amerika, akademisi, maupun media menganggapnya sebagai pemimpin yang sah dan memperoleh dukungan rakyat yang luas.

Komitmen Barat terhadap negara-negara sekuler didasarkan pada prinsip-prinsip liberalisme dan konsep negara berdaulat ala **Westphalia**. Setelah Perang Dunia II, teori-teori pembangunan juga semakin mengukuhkan sekularisasi sebagai syarat utama modernisasi.

Dalam kerangka inilah Shah dipandang membawa Iran menuju arah yang benar.

Melalui program pembangunan **Revolusi Putih (White Revolution)** yang dijalankannya secara otoriter, Shah secara rutin dipuji oleh ilmuwan sosial dan jurnalis Amerika sebagai seorang **modernis**.

Citra tersebut semakin menguat melalui berbagai penampilannya di televisi Amerika, termasuk wawancara dengan tokoh-tokoh terkenal seperti **Barbara Walters** maupun dalam program populer **60 Minutes**.

Karena itulah begitu banyak pakar kebijakan luar negeri Amerika gagal memahami apa yang sebenarnya sedang terjadi ketika Revolusi Iran berkembang pesat.

Sebagai contoh, pada akhir November 1978, ketika demonstrasi besar telah memenuhi jalan-jalan **Teheran** dan berbagai kota lainnya, **Marvin Zonis**, pakar politik Iran dari **University of Chicago**, dalam wawancara dengan *People Magazine* menyatakan bahwa Shah telah meningkatkan taraf hidup rakyat Iran "**secara luar biasa**", tidak lagi menyiksa rakyatnya "**pada saat ini**", dan akan tetap mempertahankan kekuasaannya karena "**sejumlah besar rakyat Iran masih mendukungnya sebagai simbol persatuan dan stabilitas.**"

Kurang dari tujuh minggu kemudian, Mohammad Reza Pahlavi meninggalkan Iran untuk selamanya.

Cara pandang yang sama kemudian melahirkan persepsi Barat bahwa Revolusi Iran pada awalnya merupakan gerakan liberal yang kemudian "**dibajak**" oleh kelompok Islamis yang dianggap tidak mewakili rakyat.

Dalam bukunya *Covering Islam* (1981), Edward Said berpendapat bahwa pemberitaan media Barat mengenai Revolusi Iran, Republik Islam, serta krisis penyanderaan di Kedutaan Besar Amerika merupakan kelanjutan dari "**sikap lama terhadap Islam, dunia Arab, dan Timur.**"

Menurut Said, media Barat hampir tidak memiliki keinginan untuk memahami revolusi itu sendiri sebagai sebuah fenomena politik yang kompleks. Sebaliknya, revolusi tersebut hanya dipandang sebagai **kekalahan Amerika Serikat** atau **kemenangan kegelapan atas cahaya**.

Penulis kemudian menegaskan bahwa seseorang tidak harus menyetujui seluruh argumen Edward Said untuk mengakui bahwa wacana Amerika mengenai politik dan kebijakan luar negeri Iran jarang sekali mempertimbangkan keseluruhan fakta yang relevan maupun perspektif masyarakat Iran yang hidup di dalam negeri.

Bagi sebagian besar masyarakat Amerika, sulit menerima legitimasi sebuah sistem politik yang berusaha menggabungkan **otoritas agama** dengan **institusi dan praktik demokrasi**, terlebih lagi apabila sistem tersebut berani mempertanyakan moralitas ambisi Amerika di Timur Tengah.

Peristiwa penyanderaan diplomat Amerika pada awal berdirinya Republik Islam semakin mengukuhkan citra Iran sebagai negara yang radikal.

Akibatnya, dalam imajinasi publik Amerika, Iran dengan mudah digambarkan sebagai negara yang terbelakang, represif, sangat menindas perempuan, dan begitu primitif sehingga—sebagaimana lelucon pembawa acara **Jay Leno**—*"di Iran, keluarga Flintstones dianggap lebih modern daripada keluarga Jetsons."*

Dalam budaya populer dan opini publik Amerika, Iran akhirnya menjadi personifikasi dari Islam ekstrem yang dipandang sama tidak rasionalnya dan, secara praktis, tidak dapat dibedakan dari ekstremisme Salafi yang dianut **Al-Qaeda** maupun **Taliban**.

KAUM NEOKONSERVATIF: AKTIVIS FILSAFAT IMPERIUM AMERIKA

Kaum **neokonservatif (neoconservatives)** berada di garis depan berbagai upaya untuk menjadikan kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran semakin konfrontatif. Permusuhan mereka terhadap **Republik Islam Iran** merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari visi besar mereka mengenai peran Amerika di dunia.

Sejak dekade 1970-an, para pemikir neokonservatif membangun sebuah narasi yang utuh dan konsisten mengenai posisi Amerika Serikat dalam sistem internasional. Pengaruh narasi tersebut sebagian berasal dari kemampuannya menggabungkan berbagai gagasan dari tradisi pemikiran yang lebih tua.

Seperti kaum **realis** dalam politik luar negeri, mereka meyakini bahwa **kekuatan militer merupakan kartu penentu dalam hubungan internasional**. Namun berbeda dengan kaum realis, mereka memandang strategi seperti **keseimbangan kekuatan (balance of power)**, **penangkalan (containment)**, dan berbagai strategi untuk mempertahankan status quo sebagai bentuk pemborosan keunggulan militer Amerika.

Sebaliknya, sebagaimana kaum **liberal** dalam kebijakan luar negeri, mereka percaya bahwa **karakter rezim suatu negara merupakan faktor utama yang menentukan perilaku internasionalnya**. Mereka memandang demokrasi liberal sebagai kekuatan baik yang terus berhadapan dengan ideologi-ideologi bermusuhan seperti **fasisme**, **komunisme**, dan kini **Islamisme**.

Namun, berbeda dengan kaum liberal, mereka meragukan bahwa **diplomasi**, **keterbukaan ekonomi**, maupun **soft power**—apabila tidak didukung kekuatan militer—mampu mengalahkan para pesaing tersebut.

Dengan menggabungkan kedua cara pandang itu, kaum neokonservatif berkesimpulan bahwa **Amerika Serikat hanya dapat menjamin keamanannya apabila secara aktif membentuk lingkungan internasional, termasuk tatanan politik domestik negara-negara lain, melalui kombinasi kekuatan militer dan prinsip-prinsip liberal**.

Ilmuwan hubungan internasional **John Mearsheimer** menyebut pendekatan ini sebagai "**Wilsonianism with teeth**"—*Wilsonianisme yang bertaring*.

Selama **Perang Dingin**, kaum neokonservatif berpendapat bahwa Amerika Serikat tidak cukup hanya membendung ekspansi komunisme sambil menunggu Uni Soviet runtuh akibat kontradiksi internalnya. Menurut mereka, Washington harus secara aktif mempercepat kehancuran Soviet.

Meskipun keseimbangan nuklir menghalangi konfrontasi militer langsung, Amerika masih dapat memenangkan Perang Dingin dengan memaksa Uni Soviet mengalami kehancuran ekonomi melalui perlombaan senjata, operasi-operasi rahasia, berbagai bentuk tekanan politik, serta secara terus-menerus mendelegitimasi strategi alternatif seperti **détente** ala **Henry Kissinger** maupun **Ostpolitik** yang dikembangkan negara-negara Eropa.

Dekade pertama Republik Islam Iran berlangsung bersamaan dengan dekade terakhir Perang Dingin.

Karena memandang persaingan dengan Uni Soviet sebagai prioritas utama, kaum neokonservatif saat itu masih bersedia menerapkan logika **keseimbangan kekuatan** terhadap Iran, terutama ketika semakin jelas bahwa **Saddam Hussein** tidak akan mampu memenangkan perang melawan Iran.

Selama Uni Soviet masih menjadi ancaman utama, bahkan tokoh-tokoh kebijakan luar negeri Amerika yang paling keras sekalipun masih dapat menerima gagasan untuk "**berbicara dengan para ayatullah.**"

Dalam konteks inilah, pada masa pemerintahan **Ronald Reagan**, sejumlah neokonservatif terlibat dalam upaya rahasia menjalin komunikasi dengan Teheran yang kemudian meledak menjadi skandal **Iran-Contra**.

Operasi tersebut memiliki beberapa tujuan.

Salah satunya adalah memperoleh bantuan Iran dalam membebaskan sandera-sandera Amerika yang ditahan di Lebanon.

Namun tujuan strategis yang lebih penting adalah mengidentifikasi tokoh-tokoh dalam kepemimpinan Iran—seperti **Akbar Hashemi Rafsanjani**—yang dinilai melihat manfaat dari perbaikan hubungan dengan Barat.

Pejabat Gedung Putih berharap dapat membangun hubungan dengan kalangan **moderat Iran** yang dalam jangka panjang dapat membantu menyeimbangkan kepentingan Amerika terhadap ambisi Uni Soviet di kawasan, termasuk meningkatnya kekuatan militer Irak.

Namun strategi tersebut gagal secara dramatis akibat kombinasi pelanggaran hukum dan inkompetensi yang, menurut penulis, menjadi pertanda awal dari cara kaum neokonservatif kemudian membangun argumen untuk menginvasi Irak sekaligus kegagalan total mereka merencanakan masa pendudukan Irak setelah Saddam Hussein digulingkan.

Setelah skandal **Iran-Contra** terungkap pada tahun 1986, pemerintahan Reagan menilai bahwa secara politik mustahil kembali menjalankan kebijakan keterlibatan dengan Iran.

Meski demikian, menarik untuk dicatat bahwa logika keseimbangan kekuatan masih memengaruhi sebagian tokoh neokonservatif yang kelak justru menjadi pendukung utama **perubahan rezim (regime change)** di Iran.

Dalam artikel opini di *The New York Times* pada Juli 1988, **Michael Ledeen**, mantan konsultan Dewan Keamanan Nasional untuk urusan Iran, berpendapat bahwa proses suksesi setelah wafatnya Ayatollah **Ruhollah Khomeini** membuka peluang bagi Amerika untuk memperkuat elite Iran yang mendukung hubungan lebih baik dengan Barat.

Ia bahkan secara khusus menyebut nama **Rafsanjani**.

Menurut Ledeen,

"Kesalahan-kesalahan di masa lalu seharusnya tidak menghalangi pemerintahan memanfaatkan peluang nyata untuk menciptakan terobosan di salah satu kawasan paling strategis di dunia."

Setelah **Perang Dingin berakhir**, orientasi kaum neokonservatif berubah secara mendasar.

Mereka mulai secara terbuka mendukung upaya Amerika membangun **hegemoni global yang menyerupai sebuah imperium**, terutama melalui penggunaan kekuatan militer.

Kelompok ini terdiri atas tokoh-tokoh seperti **Elliott Abrams**, **John Bolton**, **Max Boot**, **David Brooks**, **Eliot Cohen**, **Douglas Feith**, **David Frum**, **Francis Fukuyama**, **Reuel Marc Gerecht**, **Jeffrey Goldberg**, **Robert Kagan**, **Frederick Kagan**, **Zalmay Khalilzad**, **Charles Krauthammer**, **William Kristol**, **Joshua Muravchik**, **Richard Perle**, **Danielle Pletka**, **Gary Schmitt**, **Paul Wolfowitz**, mantan Direktur CIA **R. James Woolsey**, serta **David Wurmser**.

Sebagian besar dari mereka memulai karier pada pemerintahan **Reagan** maupun **George H. W. Bush**, sebelum kemudian menjadi tokoh berpengaruh dalam komunitas kebijakan luar negeri Amerika.

Pandangan mereka juga diperkuat oleh penulis seperti **Niall Ferguson** dan **Robert Kaplan**, yang meskipun tidak selalu disebut sebagai neokonservatif, tetap mendukung gagasan mengenai lahirnya sebuah "**imperium liberal baru.**"

Bagi kaum neokonservatif, **Timur Tengah** memiliki posisi yang sangat istimewa.

Mereka meyakini bahwa logika Perang Dingin masih berlaku di kawasan tersebut.

Dalam pandangan mereka, **peradaban Barat**, yang diwujudkan melalui keberadaan **Israel**, sedang menghadapi ancaman dari kelompok-kelompok anti-liberal yang dipersatukan oleh ideologi bermusuhan, terutama

Islamisme, yang oleh **Norman Podhoretz** diberi label "**Islamofascism.**"

Karena tidak ada lagi kekuatan adidaya yang mampu membatasi Amerika setelah runtuhnya Uni Soviet, mereka mendorong Washington menerapkan strategi yang lebih agresif daripada selama Perang Dingin, yakni menggunakan kekuatan militer secara tegas untuk menggulingkan rezim-rezim yang dianggap bermusuhan dan menggantinya dengan pemerintahan yang bersedia menerima **hegemoni Amerika** sekaligus **dominasi regional Israel**.

Sesudah serangan 11 September, Podhoretz bahkan menyebut proyek ini sebagai "**Perang Dunia IV (World War IV).**"

Titik awal strategi tersebut adalah kekecewaan mereka terhadap hasil **Perang Teluk Pertama**, yang masih membiarkan Saddam Hussein tetap berkuasa.

Sepanjang dekade 1990-an, mereka memusatkan perhatian pada penggulingan Saddam melalui tindakan sepihak Amerika sebagai langkah pertama untuk membentuk kembali Timur Tengah.

Dalam pandangan mereka, proyek tersebut pada akhirnya juga mengharuskan perubahan rezim di negara-negara lain yang dianggap bermasalah, termasuk pemerintahan **Bashar al-Assad** di Suriah serta **Republik Islam Iran**.

Bagi kaum neokonservatif dan kalangan hawkish Partai Republik, berakhirnya Perang Dingin serta melemahnya Saddam Hussein membuat manfaat dari kebijakan dialog dengan Teheran tidak lagi relevan.

Michael Ledeen sendiri, yang pada tahun 1988 masih mendukung keterlibatan dengan Iran, beberapa tahun kemudian berubah menjadi pendukung keras **pergantian rezim**, posisi yang hingga kini tetap dipertahankannya.

Selama dua dekade terakhir, hampir seluruh tokoh utama neokonservatif bersepakat bahwa **Republik Islam Iran harus disingkirkan**.

Sebagaimana ditulis **Eliot Cohen** setelah tragedi 11 September,

"Penggulingan negara revolusioner Islam teokratis pertama di dunia dan penggantiannya dengan pemerintahan moderat atau sekuler akan menjadi kemenangan yang sama pentingnya dalam perang ini sebagaimana penghancuran Osama bin Laden."

Salah satu argumen utama untuk menggulingkan Saddam Hussein adalah keyakinan bahwa langkah tersebut juga akan melemahkan Republik Islam Iran dengan memperkuat kelompok reformis di Iran sekaligus menjadikan kota **Najaf** sebagai pusat otoritas keagamaan Syiah yang dapat menandingi **Qom**.

Menurut penulis, hampir seluruh tokoh neokonservatif tersebut turut membangun **mitologi Amerika mengenai Iran**.

Dalam melakukannya, mereka sering kali menunjukkan sikap yang longgar terhadap fakta.

Sebagai contoh, Michael Ledeen berulang kali menerbitkan artikel yang mengutip sumber-sumber yang disebutnya "tepercaya" untuk mengklaim bahwa **Ayatollah Ali Khamenei** telah meninggal dunia atau berada di ambang kematian—klaim yang terbukti tidak benar.

Mereka hampir selalu menggambarkan Republik Islam sebagai rezim yang **tidak sah**, **irasional**, dan **mustahil diajak berdialog**.

Sebagian besar juga menerima begitu saja klaim bahwa pemilu Iran tahun **2009** telah dicurangi dan bahwa **Gerakan Hijau (Green Movement)** mencerminkan keinginan mayoritas rakyat Iran untuk mendirikan negara sekuler, tanpa memberikan bukti yang memadai.

Banyak dari mereka bahkan mengkritik Presiden **Barack Obama** karena dinilai tidak memberikan dukungan yang cukup kepada Gerakan Hijau.

Untuk memperkuat argumen mengenai perlunya **perubahan rezim**, kaum neokonservatif mengembangkan narasi bahwa Republik Islam sangat rentan terhadap tekanan dan paksaan—sebuah gagasan yang menjadi inti dari apa yang oleh penulis disebut sebagai **mitos isolasi**.

Sebagian, seperti Michael Ledeen, lebih memilih mendukung kelompok oposisi Iran—termasuk **MEK (Mujahedin-e Khalq)**—serta menerapkan sanksi ekonomi yang melumpuhkan.

Sebagian lainnya mendukung aksi militer Amerika maupun Israel terhadap fasilitas nuklir Iran dengan keyakinan bahwa serangan tersebut akan mendorong rakyat Iran bangkit melawan pemerintahannya.

Walaupun berbeda mengenai taktik, mereka memiliki tujuan yang sama, yaitu **mendorong keruntuhan Republik Islam Iran**.

Sejak dekade 1990-an, kaum neokonservatif berhasil menguasai lembaga-lembaga pemikir kebijakan luar negeri

konservatif di Washington seperti **American Enterprise Institute**, **Hudson Institute**, serta **Hoover Institution** di Universitas Stanford.

Mereka juga mendirikan organisasi baru seperti **Project for the New American Century (1997)**, **Foundation for Defense of Democracies** setelah peristiwa 11 September, dan **Foreign Policy Initiative** setelah Barack Obama terpilih sebagai presiden.

Melalui jaringan ini, mereka menjalin hubungan erat dengan tokoh-tokoh garis keras seperti **Dick Cheney** dan **Donald Rumsfeld**.

Akibatnya, sejak pemerintahan **George W. Bush** mulai berkuasa pada tahun 2001, kaum neokonservatif memperoleh pengaruh yang sangat besar terhadap kebijakan luar negeri Amerika serta mendominasi perdebatan kebijakan luar negeri di lingkungan Partai Republik, bahkan setelah berbagai kegagalan strategis pemerintahan Bush.

Penulis kemudian mengkritik kenyataan bahwa banyak tokoh neokonservatif dengan percaya diri menilai politik luar negeri negara-negara yang bahkan belum pernah mereka kunjungi, tidak menguasai bahasanya, maupun tidak memahami sejarah serta budayanya.

Untuk memperkuat legitimasi akademik, mereka memanfaatkan tokoh-tokoh seperti **Bernard Lewis** dan **Fouad Ajami**, yang menurut penulis memberikan lapisan ilmiah bagi agenda politik neokonservatif.

Lewis dikenal luas sebagai orientalis yang menggambarkan tradisi politik Islam bersifat otoriter dan totaliter, serta mengembangkan narasi bahwa Islamisme

merupakan ancaman peradaban Barat. Setelah 11 September, ia menjadi penasihat informal pemerintahan Bush dan pendukung kuat invasi Irak. Ia juga mempertahankan pandangan bahwa kepemimpinan Iran memiliki pandangan dunia apokaliptik sehingga tidak dapat diperlakukan sebagai aktor rasional dalam politik internasional.

Sementara itu, **Fouad Ajami** memandang Revolusi Iran sebagai gerakan yang sejak awal tidak memiliki landasan liberal yang kuat dan kemudian berkembang menjadi pemerintahan teokratis. Ia menolak gagasan bahwa di dalam elite Iran terdapat kelompok "moderat" yang dapat diajak bekerja sama, serta mendukung kebijakan **perubahan rezim** sebagai tujuan utama Amerika Serikat.

Pada tahun 2007, Lewis dan Ajami mendirikan **Association for the Study of the Middle East and Africa**, yang kemudian menjadi wadah bagi sejumlah akademisi neokonservatif seperti **Patrick Clawson**, **Daniel Pipes**, dan **Michael Rubin**. Menurut penulis, para akademisi ini memberikan kesan ilmiah terhadap apa yang sesungguhnya merupakan **kampanye propaganda** untuk menggulingkan Republik Islam Iran.

Di antara berbagai organisasi neokonservatif, **Foundation for Defense of Democracies (FDD)** mendapat perhatian khusus. Melalui **Iran Energy Project**, organisasi ini aktif mendorong penerapan sanksi energi terhadap Iran sebagai bagian dari strategi komprehensif untuk memaksa Iran menghentikan program nuklirnya, dukungan terhadap kelompok-kelompok yang dianggap teroris, serta praktik-praktik represif di dalam negeri. FDD juga berperan besar

dalam penyusunan berbagai regulasi sanksi Amerika terhadap Iran dan menerima pendanaan dari **National Endowment for Democracy** untuk melatih kelompok-kelompok oposisi Iran.

KAUM INTERNASIONALIS LIBERAL: KAUM IMPERIALIS DENGAN NIAT TERBAIK

Tidak hanya sedikit tokoh neokonservatif yang pernah mengakui bahwa penilaian mereka mungkin, jika dilihat kembali, ternyata keliru, tetapi hanya sedikit pula lawan politik mereka yang benar-benar meminta pertanggungjawaban atas kekeliruan tersebut. Menurut penulis, salah satu penyebab pentingnya adalah adanya tumpang tindih yang sangat besar antara pendekatan keras kaum neokonservatif dan pendekatan **kaum internasionalis liberal**—atau, sebagaimana disebut oleh John Mearsheimer, **"kaum imperialis liberal" (liberal imperialists)**—yang mendominasi lingkaran kebijakan luar negeri Partai Demokrat.

Seperti kaum neokonservatif, kelompok liberal ini memandang bahwa **tatanan politik domestik suatu negara merupakan faktor utama yang menentukan perilaku politik luar negerinya**. Mereka juga memiliki komitmen yang sama terhadap penyebaran demokrasi sebagai prioritas strategis Amerika Serikat serta sama-sama bersedia menggunakan kekuatan militer sebagai sarana membentuk kembali kawasan-kawasan penting di dunia.

Bahkan, kesamaan akar pemikiran mereka dalam tradisi liberal Amerika telah melahirkan apa yang oleh

Stephen Walt dari Harvard disebut sebagai "**aliansi neokonservatif-liberal**" **(neocon-liberal alliance)** dalam perdebatan kebijakan luar negeri kontemporer. Kesamaan ini paling terlihat dalam kebijakan terhadap Timur Tengah. Kedua kelompok sama-sama menerima mitologi dominan mengenai Iran. Akibatnya, perdebatan mengenai Iran di Amerika Serikat menjadi semakin sempit, semakin bermusuhan terhadap Republik Islam, dan semakin tertutup terhadap kemungkinan keterlibatan diplomatik (*engagement*).

Sejak Perang Dunia II hingga dekade 1960-an, **internasionalisme liberal** merupakan pendekatan utama kebijakan luar negeri Partai Demokrat. Tradisi ini diperkenalkan oleh Presiden Woodrow Wilson dan kemudian dianut oleh pemerintahan Roosevelt, Truman, Kennedy, serta Johnson.

Namun Perang Vietnam memecah Partai Demokrat secara mendalam. Kelompok yang mendukung perang khawatir bahwa gerakan anti-perang membuat Partai Demokrat dipandang lemah dalam urusan kebijakan luar negeri. Pada dekade 1970-an, sebagian tokoh Demokrat yang berpandangan keras—termasuk mantan staf Senator Henry Jackson seperti Elliott Abrams dan Richard Perle, serta akademisi seperti Jeane Kirkpatrick—bahkan meninggalkan Partai Demokrat dan bergabung dengan Partai Republik, sehingga memperkuat kubu neokonservatif.

Sementara itu, tokoh-tokoh yang tetap berada di Partai Demokrat—antara lain Madeleine Albright, Richard Holbrooke, Al Gore, Joseph Lieberman, Sam Nunn, dan Charles Robb—berpendapat bahwa partai mereka harus

memulihkan kembali kepercayaan publik terhadap kemampuannya menjaga keamanan nasional dan posisi internasional Amerika Serikat.

Selama pemerintahan Ronald Reagan, kelompok yang kemudian dikenal sebagai "**New Democrats**" membentuk **Democratic Leadership Council (DLC)** dan **Progressive Policy Institute**, yang secara terbuka mempertahankan prinsip-prinsip liberalisme era Perang Dingin dan, setelah Perang Dingin berakhir, menjadikannya sebagai dasar kebijakan luar negeri Amerika.

Pada masa itu, kelompok yang oleh Richard Holbrooke disebut sebagai "**Demokrat keamanan nasional" (national security Democrats)** berhasil kembali mengendalikan perumusan kebijakan luar negeri Partai Demokrat. Mereka mengisi sebagian besar posisi penting dalam tim keamanan nasional Presiden Bill Clinton sehingga memberikan corak yang, menurut penulis, berciri imperial.

Pendekatan tersebut tercermin dalam dukungan terhadap intervensi militer Amerika di Haiti, Bosnia, dan Kosovo, serta dalam kebijakan tekanan militer dan ekonomi yang keras terhadap rezim Saddam Hussein.

Secara teori, kaum liberal berbeda dengan kaum neokonservatif dalam memandang organisasi internasional. Kaum neokonservatif menganggap organisasi internasional sebagai hambatan terhadap kebebasan bertindak Amerika Serikat, sedangkan kaum liberal melihatnya sebagai sarana untuk memberikan legitimasi terhadap kebijakan Amerika.

Namun dalam praktiknya, menurut penulis, pemerintahan Clinton bertindak hampir sama sepihaknya

dengan kaum neokonservatif. Bahkan istilah "**coalition of the willing**" pertama kali diperkenalkan oleh pemerintahan Clinton ketika membahas opsi militer terhadap Korea Utara. Operasi militer di Kosovo maupun penerapan zona larangan terbang di Irak juga dilakukan tanpa memperoleh mandat dari Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Kaum internasionalis liberal juga memandang Timur Tengah melalui perspektif yang bercorak imperial. Setelah keberhasilan Presiden Jimmy Carter memediasi **Perjanjian Camp David**, mereka melihat diplomasi Arab-Israel sebagai instrumen penting untuk mengubah keseimbangan kekuatan di Timur Tengah demi kepentingan Amerika Serikat dan Israel. Dengan keluarnya Mesir dari konfrontasi militer Arab-Israel, kemungkinan perang besar antarnegara Arab dan Israel semakin kecil, sementara Mesir berubah menjadi sekutu Amerika yang relatif tunduk pada kepentingan Washington.

Pendekatan ini menjadi salah satu pilar utama kebijakan Timur Tengah pemerintahan Bill Clinton. Walaupun kaum neokonservatif sering mengkritik proses perdamaian Timur Tengah sebagai bentuk pengalihan perhatian atau bahkan sikap terlalu lunak, menurut penulis perbedaan mereka hanya bersifat taktis. Baik kaum neokonservatif maupun kaum internasionalis liberal pada dasarnya memiliki **ambisi hegemonik yang sama**.

Demikian pula, komitmen resmi Amerika terhadap **perubahan rezim di Irak** bukan dimulai oleh George W. Bush, melainkan oleh Bill Clinton melalui penandatanganan **Iraq Liberation Act** pada tahun 1998.

Ambisi mempertahankan dominasi Amerika di Timur Tengah juga mencakup Iran. Keberadaan Republik Islam dipandang sebagai tantangan terhadap keyakinan kaum internasionalis liberal bahwa modernisasi secara otomatis akan menghasilkan sekularisasi, demokrasi liberal, serta penerimaan terhadap hegemoni regional dan global Amerika Serikat.

Karena itu mereka bereaksi keras. Pada tahun 1995, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Presiden Clinton mengeluarkan dua perintah eksekutif yang memberlakukan embargo ekonomi menyeluruh terhadap Iran setelah pemerintah Iran menawarkan kontrak minyak kepada perusahaan Conoco.

Kelompok liberal yang berpandangan keras tetap mendominasi perdebatan kebijakan luar negeri Partai Demokrat setelah Bill Clinton meninggalkan Gedung Putih. Tokoh-tokohnya antara lain Thomas Friedman, Leslie Gelb, Michael Mandelbaum, Strobe Talbott, serta para senator seperti Joseph Biden, John Kerry, Carl Levin, dan Hillary Clinton.

Pengaruh mereka kemudian diperkuat oleh generasi baru pejabat kebijakan luar negeri seperti Kurt Campbell, Derek Chollet, Michele Flournoy, G. John Ikenberry, Suzanne Nossel, Michael O'Hanlon, Kenneth Pollack, dan Susan Rice. Sebagaimana kaum neokonservatif, mereka juga membangun jaringan lembaga pemikir baru, terutama **Center for a New American Security (CNAS)** yang didirikan pada tahun 2007.

Setelah serangan 11 September 2001, kaum internasionalis liberal memainkan peranan penting dalam menggalang dukungan Partai Demokrat terhadap invasi Irak.

Kurang dari satu tahun sebelum invasi dimulai, Kenneth Pollack, mantan analis CIA dan pejabat Dewan Keamanan Nasional pada masa Clinton, menerbitkan buku **The Threatening Storm: The Case for Invading Iraq**. Selain menjadi buku terlaris, karya tersebut berhasil memperoleh dukungan luas dari kalangan Demokrat terhadap perang, meskipun menurut penulis hampir seluruh argumen utama Pollack kemudian terbukti keliru.

Dukungan kaum liberal terhadap perang Irak sama sekali tidak didasarkan pada keterlibatan Irak dalam serangan 11 September—karena memang tidak ada. Sebaliknya, banyak dari mereka menerima gagasan kaum neokonservatif bahwa mengganti Saddam Hussein dengan pemerintahan demokratis akan mengubah secara mendasar kawasan Timur Tengah.

Pandangan tersebut bahkan memiliki corak hegemonik yang sangat jelas. Sebagaimana ditulis Thomas Friedman pada tahun 2003, Timur Tengah perlu melihat tentara Amerika "masuk dari rumah ke rumah, dari Basra hingga Baghdad," sebagai bukti bahwa Amerika benar-benar bersedia menggunakan kekuatan demi mempertahankan masyarakat terbukanya.

Invasi Irak juga memperoleh dukungan dari kelompok progresif yang lebih berorientasi pada hak asasi manusia dan penyebaran demokrasi Barat ke dunia Islam. Namun

menurut sejarawan Tony Judt, pendekatan seperti itu terlalu mudah memandang setiap persoalan politik sebagai pertarungan moral sederhana antara yang baik dan yang jahat.

Setelah kegagalan perang Irak menjadi semakin nyata, kelompok-kelompok ini justru semakin mempererat kerja sama dengan kaum neokonservatif dalam mendorong kebijakan yang lebih keras terhadap Iran.

Pada tahun 2007, Anne-Marie Slaughter, yang kemudian menjadi Direktur Perencanaan Kebijakan Departemen Luar Negeri pada masa pemerintahan Obama, menyampaikan penilaian mengenai ancaman Iran yang menurut penulis hampir tidak dapat dibedakan dari retorika kaum neokonservatif.

Menurutnya, Iran yang memiliki pemerintahan yang populer, akuntabel, dan menghormati hak asasi manusia tidak akan menjadi ancaman, bahkan jika memiliki senjata nuklir. Sebaliknya, Iran yang dipimpin oleh seorang presiden yang menyangkal Holocaust, tidak menyangkal pernah menyerukan penghapusan Israel, serta terpilih melalui retorika yang radikal merupakan ancaman yang sangat serius.

Walaupun kaum internasionalis liberal lebih menghargai diplomasi dibandingkan kaum neokonservatif, mereka tetap meragukan bahwa negosiasi akan mampu membuat Teheran menerima tuntutan-tuntutan Amerika.

Bagi mereka, diplomasi lebih berguna sebagai cara memperoleh legitimasi internasional sebelum menerapkan tekanan yang lebih keras. Misalnya, Susan Rice menulis pada

tahun 2004 bahwa Amerika tidak akan mampu membujuk negara-negara Eropa menerapkan sanksi terhadap Iran sebelum Washington menunjukkan bahwa mereka telah sungguh-sungguh mencoba menyelesaikan persoalan melalui perundingan. Demikian pula, Samantha Power berpendapat bahwa salah satu manfaat utama negosiasi adalah mengurangi persepsi internasional mengenai kesombongan Amerika Serikat.

Secara umum, kaum internasionalis liberal memang memandang penggunaan kekuatan militer lebih hati-hati dibandingkan kaum neokonservatif. Namun mereka sama sekali tidak kurang bertekad untuk memaksa Iran menyerah dalam isu nuklir maupun dukungannya terhadap organisasi-organisasi yang oleh Amerika dikategorikan sebagai kelompok teroris.

Enam tahun setelah invasi Irak, Leslie Gelb secara terbuka mengakui bahwa dukungannya terhadap perang merupakan akibat dari budaya politik di kalangan komunitas kebijakan luar negeri Amerika, di mana mendukung perang sering dianggap penting untuk mempertahankan kredibilitas politik dan profesional.

Namun, menurut penulis, pengakuan tersebut tidak membuat Gelb maupun kaum internasionalis liberal mengambil pelajaran dari kegagalan Irak. Sebaliknya, mereka justru menjadi tokoh utama dalam berbagai inisiatif bipartisan yang bertujuan memperketat sanksi ekonomi terhadap Iran sekaligus mempersiapkan opini publik bagi kemungkinan penggunaan kekuatan militer.

Pada tahun 2007, sejumlah Demokrat garis keras bersama tokoh-tokoh Republik neokonservatif mendirikan **Bipartisan Policy Center (BPC)**. Melalui **Iran Initiative**, lembaga tersebut pada tahun 2012 merekomendasikan agar pemerintahan Obama berkomitmen menggunakan kekuatan militer untuk mencegah Iran memperoleh senjata nuklir, meningkatkan operasi-operasi rahasia terhadap program nuklir Iran, memperkuat kehadiran militer Amerika di Teluk Persia sebagai persiapan blokade maupun serangan terhadap Iran, serta memberikan bom penghancur bunker (*bunker-busting bombs*) dan kemampuan pengisian bahan bakar di udara yang lebih baik kepada Israel agar mampu menyerang sasaran-sasaran di Iran.

Pada tahun 2008, Leslie Gelb dan Richard Holbrooke bersama Fouad Ajami, Michael Gerson, Karen Hughes, Frances Townsend, R. James Woolsey, dan sejumlah tokoh lainnya mendirikan organisasi **United Against Nuclear Iran (UANI)**.

Organisasi ini bertujuan mencegah Iran memperoleh senjata nuklir melalui kampanye sanksi ekonomi serta berbagai inisiatif legislasi di tingkat negara bagian maupun federal. UANI juga menjadi pusat koordinasi **Coalition Against a Nuclear Iran**, yang menghimpun Foundation for Defense of Democracies, berbagai organisasi yang berafiliasi dengan lobi Israel, serta sejumlah organisasi warga Iran-Amerika yang mendukung penggulingan Republik Islam Iran.

Sebagaimana kaum neokonservatif, kaum internasionalis liberal juga memanfaatkan mitologi mengenai

Iran untuk mendukung agenda strategis mereka. Salah satu tujuan utama UANI adalah membentuk opini publik bahwa Republik Islam merupakan rezim yang bertekad memiliki senjata nuklir, menjadi sponsor utama terorisme internasional, serta melakukan pelanggaran hak asasi manusia secara sistematis.

Dengan ungkapan yang lebih lugas, Thomas Friedman menyebut Republik Islam sebagai "**rezim yang kejam, sinis, korup, antisemit, memanfaatkan isu Palestina untuk kepentingan politik, serta sengaja mempertahankan permusuhan terhadap Barat demi mempertahankan kekuasaannya.**"

Karena itu, tidak mengherankan apabila Friedman dan hampir seluruh tokoh internasionalis liberal lainnya memandang **perubahan rezim di Iran sebagai sesuatu yang pada akhirnya tidak dapat dihindari**.

Menurut penulis, hampir semua dari mereka juga membesar-besarkan arti penting **Gerakan Hijau** setelah pemilu Iran tahun 2009, seolah-olah gerakan tersebut merupakan kekuatan yang akan mengubah Iran menjadi negara sekuler dan demokratis liberal.

LOBI ISRAEL: MENGKLAIM KEPENTINGAN AMERIKA SECARA KELIRU

Meskipun pemerintah Israel memiliki berbagai saluran komunikasi langsung dengan lembaga-lembaga eksekutif Amerika Serikat maupun Kongres, upaya mereka memengaruhi proses pengambilan keputusan di Washington sangat diperkuat oleh apa yang dikenal sebagai "**lobi Israel**"

(Israel lobby). Istilah ini merujuk pada koalisi longgar yang terdiri atas berbagai organisasi dan individu yang bekerja untuk mempromosikan "**hubungan istimewa**" antara Amerika Serikat dan Israel, sekaligus mendorong agar kebijakan luar negeri Amerika selalu berpihak kepada Israel.

Lobi ini mencakup sekitar tujuh puluh lima hingga sembilan puluh organisasi yang berbasis di Amerika Serikat. Di antara yang paling berpengaruh adalah **American Israel Public Affairs Committee (AIPAC)**, **Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations**, dan **Anti-Defamation League (ADL)**.

Menurut penulis, lobi tersebut bekerja melalui tiga jalur utama. Pertama, mereka melakukan lobi secara langsung kepada cabang eksekutif dan legislatif di Washington. Kedua, mereka berusaha membentuk opini publik serta memengaruhi wacana politik Amerika. Ketiga, khusus untuk AIPAC, mereka mengevaluasi sikap para kandidat politik terhadap Israel sebagai dasar bagi berbagai komite aksi politik (*political action committees*) dan para donor dalam menentukan dukungan politik maupun pendanaan. Selain organisasi-organisasi tersebut, lobi Israel juga mencakup jaringan individu-individu berpengaruh yang secara aktif mendorong hubungan yang semakin erat antara Amerika Serikat dan Israel.

Menurut penulis, lobi Israel berusaha menghubungkan narasi hegemonik mengenai peran Amerika di Timur Tengah dengan klaim bahwa hubungan istimewa Amerika-Israel bukan hanya didasarkan pada "**nilai-nilai demokrasi yang**

sama", tetapi juga karena Israel merupakan "**aset strategis**" bagi Amerika Serikat.

Selain berupaya memaksimalkan bantuan ekonomi, militer, dan politik Amerika kepada Israel serta menjadikannya sedapat mungkin tanpa syarat, lobi ini sejak lama juga berusaha memastikan bahwa kebijakan Timur Tengah Amerika dijalankan sesuai dengan kepentingan Israel. Dalam konteks tersebut, Iran menjadi salah satu prioritas utama mereka.

Berakhirnya Perang Dingin, melemahnya kekuatan militer Irak setelah Perang Teluk pertama, dan runtuhnya Uni Soviet memungkinkan Israel mengukuhkan tingkat dominasi regional yang belum pernah terjadi sebelumnya. Menurut penulis, satu-satunya negara yang benar-benar menjadi penghalang terhadap dominasi tersebut adalah **Republik Islam Iran**.

Kebijakan-kebijakan Iran yang pada dekade 1980-an masih dapat ditoleransi Israel—misalnya dukungan Teheran terhadap kelompok-kelompok Lebanon dan Palestina yang menentang Israel—pada dekade 1990-an mulai didefinisikan ulang oleh para pembuat kebijakan Israel sebagai ancaman besar terhadap keamanan, bahkan terhadap keberlangsungan negara Israel sendiri.

Penulis menolak penilaian tersebut. Menurut mereka, pada kenyataannya Hizbullah dan Hamas justru semakin efektif menunjukkan kelemahan strategi Israel yang bertumpu pada pendudukan tanpa batas waktu serta penggunaan kekuatan militer secara sepihak.

Di Lebanon, akumulasi persenjataan Hizbullah memang menjadi persoalan bagi Israel karena membatasi ruang gerak militernya. Para perencana militer Israel kini harus mempertimbangkan kemungkinan bahwa setiap serangan udara terhadap sasaran di Lebanon, Suriah, ataupun Iran dapat dibalas dengan rentetan roket yang melumpuhkan wilayah utara Israel.

Selain itu, kemampuan Hizbullah yang telah terbukti mampu menghadapi pasukan Israel melalui apa yang disebut sebagai "**pemberontakan berintensitas tinggi" (high-intensity insurgency)** juga menaikkan biaya politik maupun militer apabila Israel kembali melancarkan invasi darat ke Lebanon.

Demikian pula, menurut penulis, perkembangan program nuklir Iran baru benar-benar menjadi perhatian utama Israel sejak awal dekade 1990-an.

Pada dekade 1980-an Israel tidak pernah mempersoalkan pembelian bahan bakar nuklir Iran untuk **Tehran Research Reactor**. Saat ini pun, jika mengabaikan retorika keras yang ditujukan kepada publik, para pemimpin Israel sebenarnya tidak memusatkan perhatian pada kemampuan siklus bahan bakar nuklir Iran karena takut akan terjadinya holokaus nuklir.

Beberapa pemimpin Israel bahkan secara terbuka mengakui apa yang sesungguhnya diyakini banyak pejabat lainnya secara tertutup, yaitu bahwa mereka **tidak percaya Iran akan menggunakan senjata nuklir terhadap Israel**.

Sebagaimana diakui Menteri Pertahanan Israel saat itu, **Ehud Barak**:

"Saya tidak berpikir bahwa orang-orang Iran, bahkan jika mereka memiliki bom nuklir, akan menjatuhkannya di lingkungan mereka sendiri. Mereka sepenuhnya memahami apa akibat yang akan terjadi sesudahnya. Mereka memang radikal, tetapi tidak sepenuhnya gila. Mereka memiliki proses pengambilan keputusan yang cukup canggih dan memahami realitas."

Menurut penulis, tujuan utama para pemimpin Israel bukanlah mencegah serangan nuklir Iran, melainkan **mempertahankan keseimbangan kekuatan regional yang sangat menguntungkan Israel**.

Perdana Menteri Benjamin Netanyahu sendiri pernah menyatakan bahwa Iran yang memiliki kemampuan nuklir akan menciptakan "**perubahan besar dalam keseimbangan kekuatan di kawasan.**"

Di mata para pejabat senior militer, intelijen, dan politik Israel, bahkan kemampuan Iran untuk sekadar mencapai status "**breakout capability**"—yakni kemampuan teknis memproduksi senjata nuklir dalam waktu singkat apabila memutuskan melakukannya—sudah cukup untuk mulai mengikis monopoli senjata nuklir Israel di Timur Tengah. Hal itu secara bertahap akan melemahkan citra maupun kenyataan dominasi regional Israel.

Lebih jauh lagi, Iran yang memiliki kemampuan nuklir berpotensi membatasi apa yang oleh para jenderal Israel disebut sebagai "**kebebasan bertindak secara militer**" **(freedom of military action)**. Artinya, dalam situasi tertentu, para pembuat keputusan Israel mungkin harus berpikir dua kali sebelum memulai suatu konflik.

Sebagaimana dikatakan Ehud Barak:

"Bayangkan jika kami kembali berperang dengan Hizbullah, yang memiliki lebih dari 50.000 roket yang mengancam seluruh wilayah Israel, termasuk ribuan roket yang dapat mencapai Tel Aviv. Lalu Iran yang memiliki kemampuan nuklir menyatakan bahwa serangan terhadap Hizbullah sama dengan serangan terhadap Iran. Kami mungkin tidak akan membatalkan operasi tersebut, tetapi situasi itu jelas akan membatasi ruang gerak militer kami."

Menurut penulis, pandangan seperti ini dianut secara luas oleh kalangan profesional keamanan nasional Israel.

Karena itu, sejak dekade 1990-an telah muncul konsensus yang sangat kuat di kalangan elite Israel bahwa Republik Islam harus terus dilemahkan dan dipinggirkan.

Israel berupaya mencapai tujuan tersebut melalui operasi intelijen, pembunuhan terhadap individu-individu tertentu, dukungan rahasia kepada kelompok separatis maupun kelompok anti-pemerintah di dalam Iran, persiapan militer, serta ancaman serangan bersenjata.

Namun di saat yang sama, setiap pemerintahan Israel juga terus berusaha memengaruhi sikap Washington terhadap Iran, baik melalui jalur komunikasi resmi dengan pemerintah Amerika maupun melalui lobi Israel.

Menurut penulis, tujuan bersama mereka adalah mendorong pemerintah Amerika mengadopsi kebijakan yang membuat Iran tetap berada dalam posisi strategis yang lemah.

Salah satu caranya adalah **menghalangi terjadinya diplomasi yang serius antara Washington dan Teheran**.

Sebagai contoh, AIPAC bersama organisasi-organisasi lobi lainnya mendukung rancangan undang-undang yang melarang setiap kontak diplomatik antara pejabat Amerika dan Iran kecuali Kongres telah diberi pemberitahuan sedikitnya lima belas hari sebelumnya.

Apabila diplomasi sama sekali tidak dapat dicegah, mereka setidaknya berusaha membatasi ruang lingkupnya secara ketat.

Dalam isu nuklir, misalnya, lobi Israel bersikeras bahwa Amerika harus menuntut **penghentian total pengayaan uranium oleh Iran**. Menurut penulis, tuntutan tersebut pada dasarnya bertujuan mencegah Iran memperoleh kemampuan teknologi yang dapat mengurangi kebebasan militer Israel.

Sikap seperti ini, menurut mereka, sejak awal hampir pasti akan menggagalkan diplomasi mengenai program nuklir Iran.

Dengan AIPAC berada di garis depan, lobi Israel juga memimpin berbagai upaya untuk terus memperkeras sanksi ekonomi terhadap Republik Islam dengan tujuan akhir **menghentikan seluruh ekspor minyak Iran**.

Penulis mencatat adanya perubahan sikap yang cukup mencolok. Pada dekade 1980-an AIPAC justru pernah menolak pemberlakuan sanksi terhadap Iran. Namun sejak dekade 1990-an organisasi tersebut menjadikan perluasan dan pengetatan sanksi sebagai prioritas utamanya.

Tekanan inilah yang, menurut penulis, menjadi salah satu faktor penting di balik keputusan Presiden Bill Clinton pada tahun 1995 untuk menolak tawaran Presiden Rafsanjani

yang ingin mengizinkan perusahaan-perusahaan energi Amerika kembali berinvestasi di Iran. Sebagai gantinya, Clinton memilih memberlakukan embargo ekonomi menyeluruh terhadap Republik Islam.

Menurut seorang mantan pejabat senior AIPAC, organisasi tersebut bahkan menyusun rancangan awal yang kemudian menjadi **Iran-Libya Sanctions Act (ILSA)** tahun 1996, yaitu undang-undang yang mengizinkan Amerika menjatuhkan sanksi sekunder terhadap perusahaan-perusahaan dari negara ketiga yang berinvestasi dalam sektor minyak dan gas Iran.

Ketentuan tersebut diperpanjang pada tahun 2001 dan kembali diperbarui pada tahun 2006 dengan nama **Iran Sanctions Act (ISA).**

Karena berbagai pertimbangan diplomatik, hukum, dan politik, pemerintahan-pemerintahan Amerika selama bertahun-tahun sebenarnya enggan menerapkan sanksi tersebut secara penuh. Keengganan ini semakin membuat lobi Israel frustrasi.

Oleh sebab itu, AIPAC kemudian bekerja sama dengan **Iran Energy Project** yang dijalankan oleh **Foundation for Defense of Democracies (FDD)** untuk mendorong lahirnya **Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act (CISADA).**

Undang-undang yang ditandatangani Presiden Barack Obama pada tahun 2010 ini memperluas jenis kegiatan bisnis internasional di Iran yang dapat dikenai sanksi Amerika serta, yang lebih penting, mengancam perusahaan-perusahaan asing yang tetap berbisnis dengan Iran dengan

pemutusan akses terhadap sistem keuangan Amerika Serikat. Undang-undang tersebut juga membuat pemerintah Amerika jauh lebih sulit menghindari penerapan sanksi.

Pada tahun 2011, AIPAC dan FDD kembali menjadi aktor utama di balik amendemen terhadap undang-undang pertahanan Amerika yang mewajibkan pemberlakuan sanksi terhadap perusahaan-perusahaan asing yang membeli minyak Iran ataupun bertransaksi dengan Bank Sentral Iran. Menurut penulis, langkah ini merupakan upaya paling keras yang pernah dilakukan Amerika untuk mengembargo ekspor minyak Iran.

Setahun kemudian, Presiden Obama menandatangani **Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act**, yang semakin mempersempit ruang gerak pemerintah Amerika untuk tidak menerapkan sanksi sekunder.

Seiring bertambahnya jumlah sanksi, AIPAC, ADL, dan organisasi-organisasi lobi Israel lainnya memusatkan perhatian pada upaya memastikan bahwa seluruh sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan secara ketat.

Menurut penulis, tekanan Israel juga menjadi faktor penting di balik upaya Amerika memperoleh persetujuan Dewan Keamanan PBB untuk menjatuhkan sanksi terhadap Iran sekaligus membujuk negara-negara lain agar memberlakukan sanksi serupa.

Berbeda dengan anggapan umum, penulis berpendapat bahwa **serangan sepihak Israel terhadap fasilitas nuklir Iran justru bertentangan dengan logika strategi keamanan nasional Israel sendiri.**

Keuntungan yang mungkin diperoleh relatif kecil. Jumlah pesawat Israel yang mampu menjangkau Iran terbatas, sementara tanpa menggunakan senjata nuklir Israel juga tidak memiliki persenjataan yang cukup efektif untuk menghancurkan fasilitas bawah tanah seperti Natanz dan Fordow.

Sebaliknya, kerugian yang mungkin muncul sangat besar. Konsensus internasional yang telah dibangun untuk mendukung sanksi terhadap Iran bisa runtuh, sementara Israel berpotensi menghadapi serangan balasan bukan hanya dari Iran, tetapi juga dari Hizbullah di Lebanon maupun aktor-aktor regional lainnya.

Karena alasan inilah, menurut penulis, mayoritas kalangan profesional keamanan Israel—baik para pemimpin aktif maupun pensiunan dari Angkatan Bersenjata Israel (IDF) dan badan intelijen—menolak serangan militer sepihak terhadap Iran.

Apabila Perdana Menteri Netanyahu tetap memerintahkan serangan semacam itu, penulis berpendapat bahwa keputusannya didorong oleh pertimbangan di luar kerangka strategi keamanan Israel yang lazim.

Kesimpulan komunitas keamanan Israel adalah bahwa **jika Republik Islam memang harus diserang secara militer, lebih baik Amerika Serikatlah yang melakukannya.**

Oleh karena itu, selain terus mendorong sanksi ekonomi, lobi Israel juga berupaya membentuk opini publik Amerika agar pada akhirnya mendukung aksi militer terhadap Iran.

Pada awal tahun 2002, ketika dunia masih berusaha menebak negara mana yang akan menjadi sasaran berikutnya dalam "**poros kejahatan**" **(axis of evil)**, para pejabat Israel secara terbuka menyatakan bahwa mereka menganggap Iran jauh lebih berbahaya daripada Irak.

Ketika Presiden George W. Bush akhirnya memilih menyerang Irak, para pejabat garis keras dalam pemerintahannya meyakinkan Israel dan lobi Israel bahwa Saddam Hussein hanyalah sasaran pertama; Iran dan Suriah akan menjadi target berikutnya.

Namun invasi besar terhadap Republik Islam tidak pernah terjadi.

Karena itu, Israel kemudian mulai mendorong agar Amerika setidaknya melancarkan **serangan udara terbatas (surgical strikes)** terhadap fasilitas nuklir Iran.

Perdana Menteri Ehud Olmert secara aktif mengusulkan opsi tersebut pada tahun 2007–2008 dengan dukungan Wakil Presiden Dick Cheney.

Namun Presiden Bush menolaknya setelah **National Intelligence Estimate** Amerika Serikat tahun 2007 menyimpulkan bahwa Iran tidak sedang menjalankan program senjata nuklir.

Pengganti Olmert, Benjamin Netanyahu, kemudian melanjutkan tekanan tersebut selama pemerintahan Obama, sambil semakin sering menegaskan bahwa Israel berhak menyerang Iran secara sepihak apabila langkah-langkah internasional dianggap tidak memadai.

Untuk memperkuat argumen tersebut, para pemimpin Israel, menurut penulis, sering menggunakan **mitos**

irasionalitas Iran, yaitu dengan menyamakan Republik Islam dengan Jerman Nazi.

Lobi Israel kemudian mengulang narasi yang sama. Mereka juga menampilkan gambaran yang sangat menyimpang mengenai Islam Syiah guna mendukung klaim bahwa Republik Islam begitu terobsesi menghancurkan "**entitas Zionis**" sehingga bersedia berubah menjadi "**negara bunuh diri" (suicide nation).**

Karena itu para pejabat senior Israel berpendapat bahwa rezim Iran yang mereka anggap irasional tidak boleh memiliki kemampuan mengembangkan siklus bahan bakar nuklir sendiri, sebab mereka mengklaim Iran tidak akan tunduk pada perhitungan rasional mengenai biaya dan manfaat sebagaimana negara-negara nuklir lainnya sejak Hiroshima dan Nagasaki.

Pandangan tersebut juga diulang oleh organisasi-organisasi lobi Israel di Amerika.

Direktur Eksekutif **American Jewish Committee**, David Harris, misalnya, mempertanyakan apakah negara yang menurutnya digerakkan oleh teologi Syiah dapat bertindak secara rasional dan menahan diri untuk tidak menggunakan senjata nuklir terhadap Israel ataupun membagikannya kepada sekutu-sekutunya seperti Venezuela, Hamas, atau Hizbullah.

Sementara itu, Abraham Foxman dari **Anti-Defamation League** secara sederhana menyebut Iran sebagai "**negara yang tidak rasional.**"

Sejalan dengan para pejabat politik dan keamanan Israel, lobi Israel juga secara rutin menghidupkan **mitos**

ketidakabsahan Republik Islam. Menurut penulis, narasi tersebut berguna untuk membangun dukungan publik terhadap kebijakan yang lebih keras, memperbesar hambatan bagi diplomasi, serta memperkuat keyakinan bahwa Republik Islam dapat dipaksa runtuh melalui tekanan dari luar.

Sebagai contoh, ketika Presiden Obama menyampaikan pesan video **Nowruz** pada tahun 2009 kepada "**rakyat dan para pemimpin Republik Islam Iran,**" Presiden Israel Shimon Peres merespons dengan video balasan yang menyerukan agar rakyat Iran bangkit menggulingkan pemerintahnya sendiri.

Pada tahun 2010, Malcolm Hoenlein dari **Conference of Presidents of Major Jewish Organizations** juga merilis video yang menyatakan bahwa pihaknya tidak memiliki persoalan dengan rakyat Iran dan ingin membantu mereka membentuk pemerintahan baru yang tidak mengalihkan anggaran negara dari layanan kesehatan serta kebutuhan domestik menuju program senjata nuklir.

Penulis menilai pernyataan tersebut mengabaikan kenyataan bahwa Republik Islam justru telah mencapai berbagai kemajuan yang diakui secara internasional dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan.

Saat ini, menurut penulis, situs resmi Anti-Defamation League juga menggambarkan Republik Islam sebagai rezim yang menolak kebebasan berbicara, berkumpul, beragama, dan kebebasan pers, sekaligus secara brutal menindas perempuan, buruh, kaum homoseksual, anak-anak, kelompok minoritas agama dan etnis, serta oposisi politik.

Lobi Israel juga memperkuat pengaruhnya melalui pendirian berbagai lembaga kajian kebijakan.

Yang tertua adalah **Jewish Institute for National Security Affairs (JINSA)** yang didirikan pada tahun 1976 untuk meningkatkan dukungan terhadap kemampuan pertahanan Amerika sekaligus menegaskan pentingnya peran Israel dalam memperkuat kepentingan demokrasi di kawasan Mediterania dan Timur Tengah.

Lembaga yang paling berpengaruh adalah **Washington Institute for Near East Policy (WINEP)** yang didirikan pada tahun 1985 oleh jaringan donor AIPAC. Direktur pertamanya adalah **Martin Indyk**, yang sebelumnya bekerja di AIPAC.

Penulis mengakui bahwa WINEP kadang menerbitkan kajian akademik yang serius mengenai Iran. Namun menurut mereka, sebagian besar publikasinya didorong oleh agenda politik yang menggambarkan Iran sebagai calon hegemon regional yang memiliki tekad nihilistik untuk menghancurkan Israel.

Pada tahun 2002, **Saban Center for Middle East Policy** didirikan di Brookings Institution melalui dana dari Haim Saban, seorang pengusaha media Israel-Amerika yang secara terbuka mengatakan bahwa hanya ada satu isu yang benar-benar penting baginya, yaitu **Israel**.

Direktur pertamanya kembali adalah Martin Indyk.

Tokoh penting pertama yang direkrut adalah **Kenneth Pollack**, yang setelah sukses menerbitkan *The Threatening Storm* kemudian banyak menulis mengenai Iran dengan,

menurut penulis, pola analisis yang sama kelirunya seperti ketika membahas Irak.

Pollack menolak mengakui kekhawatiran keamanan Iran sebagai sesuatu yang nyata, menggambarkannya sebagai hasil obsesi rezim terhadap Amerika Serikat. Ia juga menerima narasi mengenai ketidakabsahan Republik Islam serta terus mendukung strategi **jalur ganda (dual-track strategy)** yang menggabungkan diplomasi dengan tekanan ekonomi, bahkan mendorong pemerintahan Obama untuk memperkeras strategi tersebut.

Lebih jauh lagi, Pollack pernah menyarankan agar Amerika mencari cara **memancing Iran melakukan suatu provokasi** yang kemudian dapat dijadikan alasan untuk melancarkan serangan udara terhadap sasaran-sasaran di Iran, karena tanpa alasan semacam itu serangan Amerika kemungkinan besar tidak akan memperoleh dukungan internasional.

Menurut penulis, salah satu fungsi utama lembaga-lembaga pemikir yang berafiliasi dengan lobi Israel adalah menempatkan para ahli kebijakan yang pro-Israel ke dalam posisi-posisi penting di pemerintahan Amerika.

Martin Indyk merupakan contoh yang paling jelas. Setelah bekerja di AIPAC dan mendirikan WINEP, ia menjadi penasihat Bill Clinton dalam isu Timur Tengah, kemudian menjabat Direktur Senior untuk Urusan Timur Dekat dan Asia Selatan di Dewan Keamanan Nasional, dua kali menjadi Duta Besar Amerika Serikat untuk Israel, menjabat Asisten Menteri Luar Negeri untuk Urusan Timur Dekat, dan setelah Clinton lengser mendirikan Saban Center.

Contoh lain adalah **Dennis Ross**, yang sepanjang kariernya menjalin hubungan erat dengan lobi Israel, kaum internasionalis liberal, maupun kaum neokonservatif.

Ross memulai karier sebagai ahli Uni Soviet, kemudian bekerja di Departemen Pertahanan pada masa Presiden Jimmy Carter di bawah Paul Wolfowitz. Setelah itu ia menjadi peneliti senior pertama di WINEP dan menulis monografi perdananya yang mendorong penunjukan utusan khusus Timur Tengah yang tidak berasal dari kalangan **Arabist**, sehingga, menurutnya, tidak akan merasa bersalah karena memiliki hubungan dekat dengan Israel.

Ungkapan yang populer di WINEP saat itu adalah "**motion without movement**"—bergerak tanpa menghasilkan perubahan nyata—dan menurut penulis istilah tersebut kemudian menggambarkan pula pendekatan Dennis Ross terhadap kebijakan Amerika terhadap Iran.

Ross kemudian menjabat Direktur Perencanaan Kebijakan Menteri Luar Negeri James Baker pada masa Presiden George H. W. Bush, dilanjutkan sebagai Koordinator Khusus Timur Tengah pada masa Bill Clinton.

Setelah meninggalkan pemerintahan, ia kembali ke WINEP hingga akhirnya dipanggil lagi oleh Presiden Obama untuk menangani kebijakan Iran, mula-mula di Departemen Luar Negeri, kemudian di Dewan Keamanan Nasional.

Pada tahun 2012 ia kembali lagi ke WINEP. Selain tetap menjadi penasihat pemerintah, ia juga secara terbuka mendukung kampanye pemilihan kembali Presiden Obama.

Walaupun kaum neokonservatif sering mengkritik komitmennya terhadap proses perdamaian Timur Tengah

yang dinilai terlalu menguntungkan Israel dan tidak menghasilkan banyak kemajuan, jaringan hubungan Ross yang sangat luas dengan lobi Israel membuatnya terus menjadi kandidat kuat untuk menduduki berbagai jabatan tinggi di pemerintahan Amerika.

Dalam setiap musim pemilihan pendahuluan presiden Amerika Serikat, WINEP juga membentuk "**presidential study group**" yang beranggotakan para penasihat kebijakan luar negeri dari berbagai kandidat presiden.

WINEP memilih para penasihat yang dinilai telah bersimpati terhadap pandangannya, belum memiliki sikap yang mapan mengenai Timur Tengah, atau melihat keuntungan memperoleh dukungan dari lobi Israel.

Kelompok tersebut mengikuti berbagai presentasi mengenai Timur Tengah dari perspektif pro-Israel, melakukan kunjungan ke Israel untuk mendengar langsung pandangan para pejabat Israel, kemudian menyusun rekomendasi kebijakan yang dipublikasikan secara luas bagi presiden Amerika berikutnya.

Menurut penulis, para penandatangan laporan tersebut memperoleh nilai tambah sebagai calon pejabat pemerintahan berikutnya. Dengan cara inilah, melalui WINEP, lobi Israel mampu memengaruhi para penasihat calon presiden sekaligus menempatkan tokoh-tokoh yang berpandangan pro-Israel ke dalam pemerintahan Amerika yang baru.

KAUM EKSPATRIAT: PEMBERI LEGITIMASI "ASLI" (DAN PENDORONG?)

Kaum ekspatriat Iran yang tidak puas terhadap pemerintahan Republik Islam—baik para pembangkang yang hidup di pengasingan maupun warga Iran-Amerika yang memiliki pengaruh politik—sama antusiasnya dalam menyebarkan berbagai mitos tentang Iran. Hal ini sebenarnya tidak mengejutkan. Hampir secara definisi, mereka memiliki dendam politik terhadap pemerintahan yang telah mereka atau keluarga mereka tinggalkan.

Yang lebih sulit dipahami adalah mengapa pandangan mereka begitu luas diterima sebagai kebenaran yang tidak perlu dipertanyakan—bahkan dianggap sebagai calon agen perubahan—padahal banyak di antara mereka sudah tidak tinggal di Iran selama bertahun-tahun, bahkan puluhan tahun.

Setelah berakhirnya Perang Dingin dan terutama pasca-serangan 11 September, proyek Amerika Serikat untuk membentuk ulang Timur Tengah menciptakan permintaan besar terhadap para "ahli" kawasan. Namun, tujuan strategis dan preferensi kebijakan Washington sekaligus menentukan batas mengenai jenis pengetahuan yang dianggap dapat diterima di lingkungan pemerintahan federal (*the Beltway*). Pengetahuan yang dianggap "relevan bagi kebijakan" pada dasarnya adalah analisis yang mengonfirmasi pandangan resmi Washington mengenai politik kawasan, khususnya di negara-negara yang menjadi sasaran kebijakannya.

Apabila analisis tersebut berasal dari orang-orang yang tampak memiliki otoritas sebagai "penduduk asli", maka

nilainya menjadi semakin tinggi. Lebih baik lagi jika mereka mengklaim mampu membantu Amerika Serikat mencapai tujuan-tujuan kebijakannya.

Lingkungan seperti inilah yang sangat menguntungkan tokoh seperti **Ahmad Chalabi**. Sebagai seorang oposisi Irak yang hidup di pengasingan, Chalabi merupakan sosok yang sangat cerdas sekaligus oportunis. Ia memiliki gelar doktor matematika dari MIT, tetapi juga pernah divonis bersalah atas kasus penipuan perbankan di Yordania.

Pada dekade 1990-an, dengan dukungan **Kanan Makiya**—seorang arsitek Irak di pengasingan yang menulis buku-buku laris mengenai kekejaman rezim Saddam Hussein dan kemudian menjadi pengajar politik Timur Tengah di Universitas Brandeis—serta beberapa eksil Irak lainnya, Chalabi membangun hubungan erat dengan para neokonservatif dan kelompok lobi pro-Israel.

Hasilnya, selama satu dekade ia memainkan peran yang sangat besar dalam mendorong kebijakan Amerika menuju agenda pergantian rezim (*regime change*) di Irak.

Setelah tragedi 11 September, Chalabi dan organisasi yang dipimpinnya, **Iraqi National Congress (INC)**, menjadi aktor utama dalam mempermudah keputusan Amerika untuk menginvasi Irak. Mereka memasok berbagai informasi intelijen yang ternyata direkayasa mengenai program senjata pemusnah massal (WMD) Saddam Hussein, sekaligus menjadi wajah publik dari fantasi kaum neokonservatif mengenai pemerintahan Irak pasca-Saddam.

Namun kenyataannya berbeda jauh. Setelah kembali ke Irak, baik Chalabi, INC, maupun nasionalisme sekuler yang mereka klaim wakili ternyata tidak pernah memperoleh dukungan politik yang berarti dari masyarakat Irak.

Saat ini, sejumlah ekspatriat Iran yang terkenal memainkan peran yang hampir sama, dengan dampak yang juga sama-sama mendistorsi proses perumusan kebijakan Amerika.

Berbagai survei menunjukkan bahwa mayoritas warga Iran-Amerika memang menolak tindakan militer terhadap Iran. Namun, pada saat yang sama, sebagian besar juga berpendapat bahwa Iran seharusnya menjadi negara demokrasi sekuler. Hanya sekitar **6 persen** yang masih mendukung bentuk pemerintahan Republik Islam.

Mayoritas lainnya juga menilai bahwa prioritas utama kebijakan Amerika terhadap pemerintah Iran seharusnya adalah **mendorong hak asasi manusia dan demokrasi**.

Salah satu gerakan politik yang cukup luas di kalangan diaspora Iran bahkan menyerukan diadakannya referendum untuk mengubah konstitusi Iran sehingga Republik Islam digantikan oleh negara sekuler.

Di antara organisasi-organisasi Iran-Amerika yang telah lama berdiri, hanya **American Iranian Council**, yang didirikan pada tahun 1997, yang secara konsisten menolak sanksi ekonomi terhadap Iran dan mendukung kebijakan keterlibatan (*engagement*) dengan Republik Islam.

Bagi sebagian kelompok diaspora, keinginan mengganti rezim kemudian diwujudkan melalui dukungan terhadap **MEK (Mujahedin-e Khalq)**, yang mereka anggap

sebagai kelompok oposisi "paling kaya pendanaan dan paling terorganisasi."

Memang, warga Iran-Amerika memainkan peran penting dalam upaya panjang MEK untuk memasarkan dirinya sebagai representasi utama oposisi terhadap Republik Islam.

Padahal, pada dekade 1970-an, MEK pernah membunuh sejumlah personel militer dan warga sipil Amerika di Iran. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pada tahun 1994 kelompok ini juga diduga bekerja sama dengan **Ramzi Yousef**—tokoh yang setahun sebelumnya terlibat dalam pengeboman World Trade Center di New York—untuk meledakkan sebuah masjid yang sangat dihormati di Iran.

Karena rekam jejak tersebut, pada tahun 1997 pemerintah Amerika Serikat memasukkan MEK ke dalam daftar **Foreign Terrorist Organizations (FTO)**.

Meskipun demikian, organisasi ini tetap diizinkan beroperasi di Amerika melalui organisasi afiliasinya, **National Council of Resistance of Iran (NCRI)**, hingga tahun 2002.

Setelah itu, para pendukung MEK di luar negeri meluncurkan kampanye besar-besaran untuk memulihkan citra organisasi tersebut dan, terutama, menghapus namanya dari daftar organisasi teroris. Kampanye ini dilakukan melalui lobi politik, kegiatan hubungan masyarakat, serta gugatan hukum di pengadilan federal.

Harapan mereka adalah agar MEK dapat memainkan peran yang sama seperti INC di Irak, yaitu menjadi ujung

tombak strategi Amerika Serikat dalam menggulingkan pemerintahan Iran.

Melalui kampanye tersebut, para pendukung ekspatriat berhasil menjalin hubungan erat dengan kelompok neokonservatif maupun lobi pro-Israel.

Memang, beberapa tokoh neokonservatif—terutama **Michael Ledeen**, **Danielle Pletka**, dan **Michael Rubin**—memperingatkan agar Amerika tidak terlibat dengan MEK. Dalam salah satu penilaiannya yang relatif objektif, Ledeen bahkan mengakui bahwa "**sebagian besar rakyat Iran membenci MEK karena kelompok ini berbasis di Irak dan pernah bekerja untuk Saddam Hussein dalam membunuh banyak warga Iran.**"

Namun, jauh lebih banyak tokoh neokonservatif lainnya yang justru mendukung MEK. Di antara mereka terdapat **John Bolton**, **Max Boot**, **Patrick Clawson** dari Washington Institute for Near East Policy (WINEP), serta **Daniel Pipes** dari Middle East Forum.

Mereka mendesak pemerintah Amerika agar menghapus status teroris MEK, bahkan sebagian mengusulkan agar organisasi tersebut dilatih dan dipersenjatai sebagai pasukan paramiliter.

Stasiun televisi **Fox News** sendiri mengakui bahwa salah satu komentator tetapnya mengenai Iran dan Timur Tengah, **Alireza Jafarzadeh**, selama dua belas tahun menjabat sebagai penghubung Kongres sekaligus juru bicara kantor perwakilan **National Council of Resistance of Iran** di Amerika Serikat, yang merupakan organisasi afiliasi MEK.

Ia menduduki posisi tersebut hingga pemerintah Amerika menutup kantor NCRI di Washington pada tahun 2002.

MEK juga berhasil memperluas dukungannya di kalangan neokonservatif dan komunitas pro-Israel melalui **Iran Policy Committee**, sebuah organisasi yang dibentuk oleh **Raymond Tanter**, mantan staf Dewan Keamanan Nasional pada pemerintahan Reagan, profesor emeritus Universitas Michigan, sekaligus rekan lama WINEP.



MEK membawa kampanye mereka yang didukung pendanaan besar untuk menggulingkan pemerintah Iran hingga ke lorong-lorong kekuasaan di Washington. Sumber foto: EPA/Jim Lo Scalzo.

Koordinator Keamanan Dalam Negeri Frances Townsend, serta Ketua Komite Urusan Luar Negeri DPR Amerika Serikat Ileana Ros-Lehtinen.

Pada tahun 2010, sebuah pengadilan distrik federal di California memerintahkan Departemen Luar Negeri Amerika Serikat untuk meninjau kembali penetapan MEK sebagai Organisasi Teroris Asing (*Foreign Terrorist Organization*/*FTO*). Sejak perkembangan tersebut, kampanye publik untuk menghapus MEK dari daftar organisasi teroris berkembang menjadi gerakan yang didukung oleh kedua partai politik utama di Amerika Serikat dan dilakukan secara besar-besaran. Daftar tokoh terkemuka yang direkrut untuk membela MEK pun semakin panjang, mencakup mantan anggota DPR dari Partai Demokrat Lee Hamilton, mantan calon presiden sekaligus ketua Partai Demokrat Howard Dean, mantan Gubernur New Mexico dan anggota kabinet pemerintahan Clinton Bill Richardson, mantan Senator Demokrat dari New Jersey Robert Torricelli, mantan Direktur FBI Louis Freeh, pensiunan Jenderal Korps Marinir Amerika Anthony Zinni, serta—setelah mengundurkan diri sebagai Penasihat Keamanan Nasional pertama Presiden Obama pada November 2010—pensiunan Jenderal Korps Marinir James Jones.

Sebuah perusahaan konsultan di Washington, Executive Action, LLC—yang menggambarkan dirinya sebagai *"McKinsey & Company yang memiliki otot, CIA dan Departemen Pertahanan swasta yang siap menangani persoalan-persoalan paling rumit dan tantangan-tantangan tersulit Anda"*—ditunjuk untuk menyelenggarakan berbagai acara dan inisiatif berskala besar guna mendukung kepentingan MEK. Banyak tokoh yang disebutkan di atas menerima bayaran puluhan ribu bahkan ratusan ribu dolar untuk berbicara

secara terbuka mendukung penghapusan status teroris MEK. Para pejabat Amerika Serikat sendiri meyakini bahwa MEK masih terus melakukan serangan di dalam Iran—termasuk, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, beberapa di antaranya dilakukan bekerja sama dengan Al-Qa'ida—serta saat ini bekerja sama dengan Israel dalam operasi pembunuhan terhadap ilmuwan-ilmuwan Iran. Meskipun demikian, pada musim gugur tahun 2012 pemerintahan Obama memutuskan untuk mencabut status MEK sebagai Organisasi Teroris Asing (FTO).

Di sisi lain, kelompok lain dalam komunitas Iran-Amerika lebih memilih apa yang dapat disebut sebagai **pergantian rezim secara "lunak" (*soft regime change*)**, yang dicapai bukan melalui konfrontasi militer, melainkan dengan melemahkan Republik Islam secara damai dan mengarahkan Iran menuju jalur yang mereka anggap sebagai perkembangan alamiahnya, yaitu menjadi negara sekuler dan liberal. Meskipun menolak taktik militan yang digunakan MEK, tujuan para aktivis ini pada hakikatnya tetap sama, yakni mengganti rezim melalui peningkatan kritik terhadap catatan hak asasi manusia Republik Islam dan pemberian dukungan kepada kelompok reformis serta kaum liberal sekuler di dalam Iran.

Pada intinya, pendekatan ini merupakan bentuk neokonservatisme tanpa penggunaan senjata, yang secara praktis tidak dapat dibedakan dari pandangan Michael Ledeen dan para neokonservatif lain yang berpendapat bahwa tindakan militer justru akan menjadi kontraproduktif. Namun demikian, selama satu dekade terakhir organisasi-

organisasi seperti Open Society Institute milik George Soros dan Rockefeller Brothers Fund telah bekerja, sering kali melalui para aktivis dan organisasi ekspatriat, untuk mempromosikan agenda *soft regime change* dengan mengatasnamakan pembangunan "masyarakat sipil" di Iran. Dukungan komunitas Iran-Amerika terhadap agenda tersebut juga menjadi faktor penting dalam menjadikan mitos mengenai ketidakabsahan Republik Islam sebagai narasi dominan tentang politik domestik Iran dalam perdebatan Amerika yang telah terdistorsi mengenai Iran.

Secara khusus, para pembangkang yang hidup di pengasingan telah berfungsi sebagai pemberi legitimasi "otentik" terhadap mitos tersebut. Tidaklah sulit bagi kalangan Barat untuk menemukan tokoh-tokoh pembangkang terkenal seperti Akbar Ganji, Mohsen Kadivar, Mehdi Khalaji, dan Mohsen Sazegara yang menegaskan bahwa Republik Islam telah gagal memenuhi janji-janji revolusi sehingga tidak lagi memiliki legitimasi sebagai sebuah negara. Tokoh lain, seperti peraih Hadiah Nobel Perdamaian tahun 2003 Shirin Ebadi, berpendapat bahwa legitimasi Republik Islam telah terkikis akibat pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan secara sistematis. (Banyak warga Iran yang tinggal di dalam Republik Islam justru memandang kekaguman Barat terhadap Ebadi dengan penuh kecurigaan karena ketika masih menjadi hakim pada masa sebelum Revolusi Iran, ia tidak pernah mengkritik lembaga peradilan rezim Shah yang secara sistematis melakukan pelanggaran hak asasi manusia terhadap rakyat Iran.)

Demikian pula, tidak sulit menemukan intelektual ekspatriat seperti Hamid Dabashi, Abbas Milani, dan Azar Nafisi yang menyatakan—sekali lagi tanpa didukung bukti yang kuat—bahwa sebagian besar rakyat Iran sama sekali tidak ingin hidup dalam sebuah republik Islam, terlepas dari berhasil atau tidaknya negara tersebut mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkannya sendiri.

Kalangan elite Amerika menerima pesan-pesan tersebut hampir tanpa sikap kritis. Ganji memperoleh Milton Friedman Prize for Advancing Liberty dari Cato Institute pada tahun 2010; Kadivar menjadi profesor tamu di Duke University; Khalaji menjadi peneliti senior di Washington Institute for Near East Policy (WINEP); Milani menjabat sebagai salah satu direktur Iran Democracy Project di Hoover Institution sekaligus Direktur Studi Iran di Stanford University; Nafisi menjadi *writer in residence* di School of Advanced International Studies (SAIS); sementara Sazegara menjadi peneliti di George W. Bush Institute, Southern Methodist University.

Bagi Hamid Dabashi dari Columbia University, keadaan tersebut memang sebagaimana mestinya. Dabashi menyerang kritik kami terhadap kecenderungan para "pakar" Iran yang begitu cepat menyatakan bahwa pemilu Iran tahun 2009 telah dicurangi dengan menggunakan kekeliruan logika klasik berupa *argumentum ad verecundiam* (argumentasi berdasarkan otoritas). Menurutnya:

"Di antara para 'pakar' yang membenarkan tuduhan tersebut—dan yang oleh Leverett diberi tanda kutip sebagai bentuk pelecehan dan penolakan—terdapat para sarjana Iran

terkemuka baik di dalam maupun di luar tanah air mereka, mulai dari Iran, Eropa, Amerika Serikat, Jepang hingga Australia. Leverett seharusnya menunjukkan sedikit kerendahan hati di hadapan kompetensi dan pengetahuan mereka yang jauh lebih unggul mengenai tanah air mereka sendiri."

Namun, kita semua mengetahui apa yang terjadi ketika orang begitu saja mempercayai "kompetensi dan pengetahuan yang lebih unggul" dari para ekspatriat yang memiliki agenda politik tertentu, baik mengenai sikap rakyat Irak terhadap invasi dan pendudukan Amerika Serikat maupun mengenai keberadaan senjata pemusnah massal (WMD) milik Saddam Hussein.

Pesan-pesan para pembangkang di pengasingan tersebut kemudian diperkuat oleh sekelompok komentator Iran-Amerika yang sangat sering muncul di ruang publik. Sebagian dari mereka memang menghabiskan masa kecilnya di Iran, tetapi membangun kehidupan dan karier mereka di Barat, seperti Reza Aslan, Nader Hashemi, Azadeh Moaveni, Karim Sadjadpour, dan Ray Takeyh. Walaupun tidak semuanya melakukan kekeliruan seekstrem Amir Taheri, sebagaimana telah kami jelaskan di berbagai bagian buku ini, mereka berulang kali salah membaca berbagai titik balik penting dalam politik Iran selama beberapa tahun terakhir.

Sebagian besar dari mereka melebih-lebihkan tingkat dukungan masyarakat terhadap Mir Hossein Mousavi sebelum pemilihan presiden tahun 2009, dan setelah pemilu mereka semua ikut menyebarkan tuduhan kecurangan pemilu tanpa bukti yang memadai. Mereka juga keliru dalam

menilai bahwa otoritas Ayatollah Khamenei serta legitimasi Republik Islam di mata mayoritas rakyat Iran sedang runtuh.

Kesalahan analisis Sadjadpour dan Takeyh juga meluas ke bidang politik luar negeri. Keduanya sama-sama mengemukakan anggapan yang keliru bahwa Republik Islam terlalu bergantung pada sentimen anti-Amerika untuk memperoleh legitimasi sehingga tidak mungkin memiliki strategi diplomasi yang rasional. Takeyh, melalui berbagai argumen yang berbeda-beda, juga terus mempertahankan pendekatan *dual-track* Amerika Serikat yang telah terbukti gagal. Meskipun memiliki rekam jejak analisis yang buruk, kelompok ini tetap memperoleh akses yang sangat mudah ke media-media arus utama dan secara rutin diminta memberikan nasihat kepada berbagai pemerintahan Amerika Serikat, termasuk pemerintahan Obama, mengenai isu-isu yang berkaitan dengan Iran.

Kenaikan pengaruh Abbas Milani merupakan contoh yang menarik mengenai besarnya pengaruh para komentator Iran di pengasingan sekaligus daya tarik konsep *soft regime change* bagi para pembuat kebijakan Amerika. Lahir di Iran pada tahun 1949, Milani pindah ke California ketika masih remaja. Ia menyelesaikan pendidikan menengah dan perguruan tinggi di kawasan Teluk San Francisco (*Bay Area*), menjadi pengagum Marxisme Maois, dan memperoleh gelar doktor ilmu politik dari University of Hawaii pada tahun 1974. Setelah itu ia mengajar di National University of Iran sebelum dipenjara oleh pemerintahan Shah karena pandangan Marxisnya.

Sesudah Revolusi Iran, Milani bergabung sebagai dosen di University of Tehran sebelum kembali ke California pada tahun 1986. Ia kemudian mengajar di sebuah perguruan tinggi Katolik kecil di Bay Area dan sesekali menerbitkan tulisan di berbagai media nonakademik yang kurang dikenal, tanpa memberikan pengaruh berarti terhadap bidang studi Iran.

Pada tahun 2001, sekelompok warga Iran-Amerika—beberapa di antaranya memperoleh kekayaan besar dari perusahaan-perusahaan rintisan di Silicon Valley—mendanai sebuah posisi penelitian bagi Milani beserta Iran Democracy Project di Hoover Institution. Ia kemudian mulai mengajar sebagai profesor tamu di Departemen Ilmu Politik Stanford University, dan pada tahun 2005 sejumlah warga Iran-Amerika yang kaya mendanai jabatan direktur Program Studi Iran di universitas tersebut khusus untuk dirinya. Dari posisi tersebut, serta melalui perannya sebagai editor kontributor di majalah *The New Republic*, Milani secara aktif berupaya menggambarkan Iran sebagai sebuah negara yang pada akhirnya ditakdirkan menjadi demokrasi sekuler.

Beberapa kalangan ekspatriat beserta para pendukung mereka di Barat bahkan lebih terang-terangan dalam mengejar agenda *soft regime change*. Salah satu contohnya adalah Scott Lucas, seorang akademisi dan aktivis asal Inggris yang mendukung *soft regime change*. Melalui situs webnya, **Enduring America**, ia mengklaim memanfaatkan jaringan ekspatriat dan sumber-sumber anonim di Iran untuk melaporkan berbagai persoalan internal Iran, mulai dari kesulitan ekonomi hingga tindakan brutal aparat kepolisian.

Meskipun kami tidak dapat membuktikan bahwa Lucas menghasut warga Iran untuk melakukan demonstrasi pada tahun 2009, kami mengetahui bahwa ia melakukannya pada tahun 2012. Ia menggunakan berbagai alamat surel dan alamat IP untuk mencoba meretas situs web kami—yang banyak dibaca di Iran—agar dapat mengunggah informasi mengenai lokasi-lokasi tempat warga Iran seharusnya berkumpul untuk melakukan demonstrasi pada peringatan 22 Bahman tahun 2012. Ia baru menghentikan tindakannya setelah kami memberitahukan kepada dekan universitas tempatnya mengajar bahwa ia menggunakan akun surel dan alamat IP milik universitas untuk meretas situs kami.

Kaum liberal Barat yang tidak mendukung perang baru yang diprakarsai Amerika Serikat di Timur Tengah terkadang bertanya kepada kami, apa yang menurut kami keliru dari gagasan *soft regime change*, atau setidaknya dari upaya mendorong terbentuknya tatanan Iran yang lebih sekuler dan liberal atas nama hak asasi manusia.

Sebagaimana telah kami kemukakan sebelumnya, memang terdapat penyalahgunaan kekuasaan yang bersifat kriminal yang dilakukan oleh aparat Republik Islam, sebagaimana juga terjadi di berbagai negara lain. (Inilah salah satu alasan mengapa kami secara pribadi menentang hukuman mati; ketika hukuman tersebut disalahgunakan, tidak ada lagi kemungkinan untuk memperbaiki kesalahan yang telah terjadi.) Namun, satu-satunya cara agar kondisi hak asasi manusia di Republik Islam—sebagaimana dipahami oleh kaum liberal Barat—berpeluang membaik adalah dalam konteks rekonsiliasi hubungan antara Amerika

Serikat dan Iran, di mana Amerika Serikat benar-benar telah meninggalkan kebijakan *regime change* sebagai tujuan politiknya.

Bahkan jika hubungan diplomatik yang normal berhasil dipulihkan, motif sesungguhnya di balik perhatian Amerika terhadap isu hak asasi manusia tetap akan dipandang mencurigakan oleh banyak negara non-Barat yang berusaha mempertahankan diri dari dominasi Amerika Serikat—Tiongkok merupakan salah satu contohnya. Apakah perjuangan hak-hak sipil di Amerika Serikat akan terbantu apabila Uni Soviet dahulu memberikan dukungan finansial dan politik—bahkan pelatihan militer serta persenjataan—kepada kelompok-kelompok yang berupaya menentang sistem Amerika yang rasis?

Dengan logika yang sama, kami sangat meragukan bahwa pemerintah Amerika Serikat dapat menjadi pembela hak asasi manusia yang objektif di negara-negara dan kawasan dunia yang selama ini berusaha mereka dominasi.

Keempat kelompok yang telah dibahas dalam bab ini—kaum neokonservatif, kaum internasionalis liberal, lobi Israel, dan para ekspatriat Iran—memanfaatkan isu hak asasi manusia sebagai alat untuk mendukung dominasi Amerika Serikat atas Republik Islam Iran. (Sebagai contoh, mantan senator Partai Republik sekaligus calon presiden Rick Santorum menolak persamaan hak bagi kaum homoseksual di negaranya sendiri, tetapi justru menjadikan tuduhan mengenai perlakuan terhadap kaum homoseksual di Republik Islam sebagai bagian dari argumennya agar *regime*

change dijadikan tujuan utama kebijakan Amerika terhadap Iran.)

Hal yang sama sesungguhnya juga dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat sendiri, hanya saja dalam skala yang jauh lebih besar dan dengan sumber daya yang jauh lebih melimpah. Washington tidak pernah menunjukkan bahwa kepeduliannya terhadap hak asasi manusia di Timur Tengah didasarkan pada nilai-nilai tersebut semata. Amerika Serikat hanya memperhatikan isu hak asasi manusia ketika dan di tempat di mana isu tersebut dianggap dapat mendukung tujuan-tujuan kebijakan luar negerinya yang lain. Sebaliknya, dalam situasi ketika isu tersebut tidak berguna bagi kepentingan strategisnya—misalnya di Bahrain—Washington pada praktiknya bersikap acuh tak acuh terhadap pelanggaran hak asasi manusia.

Mitologi Iran yang berkembang di Amerika Serikat menjadi landasan utama bagi kebijakan-kebijakannya terhadap Iran. Pada bab berikutnya, kami akan mengkaji bagaimana mitologi tersebut, beserta para pendukungnya, telah membatasi sekaligus mendistorsi pendekatan Washington terhadap Republik Islam Iran, sehingga mendorong lahirnya berbagai kebijakan yang justru semakin merugikan posisi strategis Amerika Serikat, baik di Timur Tengah maupun di tingkat global.

BAB 8
IRAN DAN PERALIHAN AMERIKA MENUJU IMPERIALISME

"Perang di Vietnam hanyalah gejala dari suatu penyakit yang jauh lebih mendalam dalam jiwa Amerika. Jika kita mengabaikan kenyataan yang menyadarkan ini, kita akan terus membentuk komite-komite yang terdiri dari rohaniawan dan warga sipil yang peduli untuk generasi-generasi berikutnya. Kita akan terus berbaris dan menghadiri aksi-aksi protes tanpa henti, kecuali terjadi perubahan yang signifikan dan mendasar dalam kehidupan serta kebijakan Amerika."

— **Martin Luther King Jr.**, 1967

Pada **16 Desember 2011**—hampir satu dekade setelah pidato Presiden George W. Bush tentang "**poros kejahatan**" **(axis of evil)**—program **PBS NewsHour** menayangkan ulasan rutinnya setiap hari Jumat mengenai berbagai peristiwa penting selama sepekan terakhir. Acara tersebut menghadirkan komentator liberal **Mark Shields** dan kolumnis konservatif **David Brooks** dari *The New York Times*. Saat itu, kehadiran militer Amerika Serikat di Irak hampir berakhir, sehingga menjadi momen yang tepat untuk merefleksikan invasi dan pendudukan Irak selama delapan tahun.

Diskusi yang dipandu oleh pembawa acara utama *NewsHour* saat itu, **Jim Lehrer**, memuat percakapan berikut:

Shields: *Mari kita bicara terus terang. Al-Qaeda bertanggung jawab atas serangan 11 September. Irak sama sekali tidak ada kaitannya dengan serangan itu. Irak tidak memiliki*

senjata pemusnah massal (WMD) maupun kemampuan untuk menggunakan senjata yang pada kenyataannya memang tidak pernah ada.

Lehrer: *Dan Anda tidak membantah hal itu, David?*

Brooks: *Tidak. Ya, tentu saja saat itu kami mempercayai apa yang kami yakini. Tetapi saya selalu berpandangan bahwa salah satu alasan perlunya perang adalah kebutuhan untuk mengguncang Timur Tengah.*

Jawaban Brooks menggambarkan sebagian besar persoalan mendasar dalam strategi besar (*grand strategy*) Amerika Serikat di Timur Tengah pasca-Perang Dingin, khususnya dalam kebijakannya terhadap Iran. Invasi ke Irak pada tahun 2003 merupakan manifestasi yang sangat jelas dari ambisi Amerika untuk mengonsolidasikan hegemoninya atas Timur Tengah. Pembenaran resmi perang didasarkan pada tuduhan bahwa Saddam Husayn memiliki senjata pemusnah massal (WMD) dan memiliki hubungan dengan Al-Qaeda. Namun ketika kedua tuduhan tersebut terbukti keliru dan direkayasa, para pendukung utama invasi tidak menarik dukungannya.

Bagi mereka, alasan terpenting invasi sama sekali bukan berkaitan dengan penilaian teknis yang keliru mengenai infrastruktur nuklir Saddam ataupun laporan intelijen palsu mengenai hubungan Irak dengan para pembajak pesawat dalam serangan 11 September. Sebagaimana diungkapkan Brooks, perang tersebut pada dasarnya bertujuan memenuhi "**kebutuhan untuk mengguncang Timur Tengah**"—mengubah kawasan itu hingga ke fondasi politik dan budayanya, kemudian

membentuknya kembali sesuai dengan preferensi Amerika Serikat.

Dengan demikian, perang Irak menjadi contoh nyata dari apa yang sebelumnya penulis sebut sebagai "**belokan imperial**" **(imperial turn)** dalam strategi Amerika Serikat di Timur Tengah setelah Perang Dingin. Perang tersebut juga merupakan manifestasi kontemporer dari apa yang pernah disebut **Martin Luther King Jr.** dalam khotbahnya tahun 1967 mengenai Perang Vietnam dan kebijakan luar negeri Amerika sebagai "**penyakit yang lebih dalam dalam jiwa Amerika**" serta "**kesombongan Barat yang mematikan yang telah begitu lama meracuni atmosfer internasional.**"

Perang Irak menjadi studi kasus yang sangat kuat mengenai kerusakan yang dapat ditimbulkan oleh ambisi mencari hegemoni terhadap kepentingan dan posisi Amerika sendiri. Pertama-tama, eksperimen berdarah untuk menerapkan pandangan dunia kaum neokonservatif tersebut menyeret jutaan rakyat Irak yang sama sekali tidak pernah diberi kesempatan memberikan **persetujuan yang sadar (*informed consent*)**. Penderitaan mereka—berupa kematian massal, luka-luka, serta pengungsian dalam jumlah besar—menjadi noda permanen dalam sejarah kebijakan luar negeri Amerika Serikat.

Kekalahan dalam perang tidak pernah merupakan hal yang baik, dan jangan salah: **Amerika Serikat kalah dalam Perang Irak.** Amerika terpaksa menarik seluruh pasukan militernya tanpa berhasil mencapai tujuan politik utamanya di negara tersebut. Hasil perang pun sangat jauh dari apa

yang dijanjikan para pembuat kebijakan yang mendorong invasi itu.

Masyarakat Amerika dijanjikan bahwa penggulingan Saddam akan menghasilkan pemerintahan Irak yang sekuler, demokratis, dan secara otomatis bersahabat dengan Amerika. Lebih jauh lagi, transformasi Irak diyakini akan membuka jalan bagi lahirnya demokrasi-demokrasi sekuler pro-Amerika di berbagai negara Timur Tengah lainnya.

Yang justru terjadi adalah sebaliknya. Perang tersebut melahirkan sebuah negara yang, sesuai dengan komposisi mayoritas penduduknya yang bermazhab Syiah, secara alamiah lebih selaras dengan **Republik Islam Iran**. Dengan kata lain, kampanye tersebut bukan hanya gagal mencapai tujuannya sendiri, tetapi juga mengubah keseimbangan kekuatan regional menjadi tidak menguntungkan bagi Amerika Serikat. Dalam proses itu, perang tersebut merusak posisi strategis Amerika secara lebih luas dan mempercepat kemerosotan perannya sebagai pemimpin internasional.

Namun demikian, perang Irak bukanlah sekadar penyimpangan dalam kebijakan luar negeri Amerika yang disebabkan oleh karakter khas Presiden **George W. Bush**, para penasihat neokonservatifnya, ataupun ketakutan mereka terhadap Saddam Husayn. **Belokan imperial** Amerika di kawasan sebenarnya tidak hanya ditujukan kepada Irak, melainkan kepada seluruh potensi tantangan terhadap dominasi Amerika di Timur Tengah.

Dorongan imperial tersebut telah dimulai pada masa pemerintahan **George H. W. Bush**, ketika era pasca-Perang Dingin baru dimulai—meskipun akar strategis dan

politiknya sesungguhnya jauh lebih lama—dan semakin dipercepat pada masa pemerintahan **Bill Clinton**. Kebijakan itu juga tidak berakhir ketika George W. Bush meninggalkan Gedung Putih.

Barack Obama pernah berjanji untuk meninggalkan pola pikir hegemonik yang melahirkan Perang Irak serta memulihkan legitimasi kepemimpinan Amerika, baik di Timur Tengah maupun secara global. Akan tetapi, dengan hanya melakukan beberapa penyesuaian taktis, ia justru tetap melanjutkan jalur kebijakan yang sama dan memperoleh hasil yang dapat diperkirakan serupa. Upayanya menyelamatkan ambisi Washington untuk mempertahankan hegemoni regional bahkan berpotensi menimbulkan kerusakan yang lebih besar terhadap prospek strategis Amerika dibandingkan kegagalan-kegagalan pada masa George W. Bush.

Dinamika persaingan dalam politik internasional, sebagaimana mekanisme pasar dalam ekonomi, pada akhirnya cenderung menghukum negara-negara—bahkan negara adidaya—yang bertindak secara tidak strategis. Misalnya, ketika suatu negara menjalankan kebijakan yang lebih tunduk pada ideologi domestik dan tekanan politik dalam negeri daripada pada realitas politik dan ekonomi internasional.

Tidak diragukan lagi, "pasar politik internasional" mulai menghukum Amerika Serikat atas akumulasi kegagalan kebijakannya dalam upaya yang sia-sia untuk mendominasi Timur Tengah. Saat ini, kecenderungan

tersebut paling jelas terlihat dalam meningkatnya konfrontasi antara Washington dan Teheran.

Sekali lagi, berbagai suara dari kalangan arus utama (*establishment*) mulai menyatakan bahwa Timur Tengah akan memperoleh manfaat dari serangan militer. Sejarawan **Niall Ferguson**, misalnya, baru-baru ini memuji gagasan agar Israel menyerang Iran, dengan Amerika Serikat memberikan "**seluruh dukungan yang diperlukan**" guna memastikan penghancuran infrastruktur nuklir dan militer Iran. Ia bahkan menyebut langkah tersebut sebagai bentuk "**creative destruction**" (*penghancuran kreatif*).

Padahal, konfrontasi militer Amerika Serikat dengan Republik Islam Iran hampir dapat dipastikan akan menimbulkan kerugian yang jauh lebih besar bagi Amerika dibandingkan petualangannya di Irak. Namun karena masih terjebak dalam mitologi dominan mengenai Iran, pendekatan Washington terhadap Iran maupun kawasan Timur Tengah secara keseluruhan tetap bersifat sempit dan keras kepala, meskipun risiko yang dihadapi terus meningkat dan dampaknya terhadap kepentingan Amerika sendiri semakin nyata.



Terlepas dari partai politik yang berkuasa, para presiden Amerika Serikat pada era pasca-Perang Dingin telah menjalankan kebijakan yang sangat serupa, yang secara bertahap mendorong Amerika Serikat semakin dekat menuju konfrontasi dengan Republik Islam Iran. Foto resmi Gedung Putih / Pete Souza.

JALAN STRATEGI AMERIKA

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, ketika menghadapi negara yang lebih kuat, sebagian besar negara—termasuk kekuatan menengah seperti Iran—pada dasarnya memiliki dua pilihan: **melakukan balancing** (menyeimbangkan kekuatan lawan) atau **bandwagoning** (bersekutu dengan kekuatan yang lebih dominan). Namun, sebagai sebuah negara adidaya, Amerika Serikat memiliki pilihan yang berbeda; ia memilih antara **strategi balancing** dan **strategi hegemoni**.

Strategi **balancing** pada dasarnya bersifat defensif. Sebuah negara berusaha menjamin keamanannya dengan menghimpun sumber daya yang diperlukan untuk mencegah negara-negara besar lain mengancam kepentingan utamanya, baik secara militer maupun ekonomi.

Sebaliknya, strategi **hegemoni** bersifat ekspansionis. Dalam strategi ini, suatu negara menggunakan kekuatan militer, politik, dan ekonominya bukan hanya untuk mempertahankan kepentingannya sendiri, tetapi juga untuk memaksa negara-negara lain menyesuaikan diri dengan kepentingan tersebut.

Orang-orang Amerika umumnya suka berpikir bahwa negaranya menggunakan kekuatan hanya jika terpaksa—untuk membela diri dan memajukan kesejahteraan bangsa lain. Namun, sejak awal berdirinya, Amerika Serikat sesungguhnya telah bersifat ekspansionis.

Sepanjang paruh pertama abad ke-19, Amerika terus memperluas wilayahnya ke arah barat melintasi Amerika Utara. Dalam proses tersebut, Amerika secara bertahap menyingkirkan Inggris, Prancis, dan Spanyol dari wilayah kekuasaan mereka, memaksa masyarakat adat (*Native Americans*) keluar dari tanah mereka, serta melalui **Perang Meksiko-Amerika tahun 1848**, mencaplok sekitar sepertiga wilayah Meksiko.

Memasuki paruh kedua abad ke-19, Amerika Serikat mulai memperluas kekuatan militernya serta pengaruh politik dan ekonominya ke Amerika Latin dan kawasan Pasifik. Hal itu dilakukan melalui pencaplokan paksa Hawaii dan berbagai wilayah kepulauan Pasifik lainnya, **Perang**

Spanyol-Amerika, yang diikuti dengan kolonisasi Filipina, kolonisasi de facto atas Kuba, serta aneksasi Guam dan Puerto Rico. Pada masa yang sama, Presiden **Theodore Roosevelt** juga mencetuskan kebijakan **pergantian rezim (regime change)** terhadap setiap pemerintahan di Amerika Latin yang dianggap bermasalah oleh Washington.

Menjelang akhir abad ke-19, Amerika Serikat telah menjadi kekuatan hegemonik di Belahan Bumi Barat (*Western Hemisphere*). Sejak awal abad ke-20, kebijakan luar negerinya semakin dipengaruhi oleh gagasan yang lebih ambisius, yaitu bahwa agar benar-benar aman, Amerika harus mengerahkan seluruh instrumen kekuatan militernya, ekonominya, dan pengaruh ideologinya ke seluruh dunia. Tujuannya adalah menjamin akses terhadap pasar bagi produk dan modal Amerika sekaligus memperoleh bahan baku strategis yang sangat penting.

Untuk mencapai tujuan tersebut, Amerika harus mampu memengaruhi hasil-hasil politik di berbagai negara, yakni dengan mendorong lahirnya pemerintahan yang bersedia bekerja sama dengan kepentingan Washington tanpa berusaha menjadi aktor strategis yang independen.

Presiden **Woodrow Wilson** merangkum program hegemonik ini dalam pidatonya di hadapan Kongres pada tahun 1917, ketika ia menyerukan bahwa "**dunia harus dibuat aman bagi demokrasi**" (*the world must be made safe for democracy*).

Ketika Amerika Serikat memasuki **Perang Dunia II**, sebagian besar elite Amerika telah menerima gagasan tersebut. Cara pandang inilah yang kemudian membimbing

pemerintahan **Franklin D. Roosevelt** dalam merancang tatanan dunia pascaperang yang akan dibentuk oleh Washington.

Sebagai akibatnya, setelah Perang Dunia II berakhir, Amerika Serikat muncul dengan tujuan memperoleh dominasi strategis di **Eropa**, **Asia Timur**, dan **Teluk Persia**—tiga kawasan di luar Belahan Bumi Barat yang dipandang para pembuat kebijakan Amerika sebagai wilayah yang sangat penting bagi supremasi globalnya.

Tekad Washington untuk mendominasi kawasan-kawasan tersebut bukanlah, sebagaimana diyakini banyak orang Amerika, semata-mata akibat **Perang Dingin**.

Memang benar bahwa sejak akhir 1940-an Amerika membangun kemampuan militer yang sangat besar serta jaringan pangkalan militer di seluruh dunia. Langkah tersebut membantu penerapan strategi **containment** (pembendungan) terhadap Uni Soviet yang pertama kali dirumuskan oleh **George Kennan** pada tahun 1947.

Namun, investasi besar-besaran tersebut pada dasarnya bukan didorong oleh kebutuhan strategi pembendungan semata. Yang lebih mendasar adalah tekad Washington untuk membentuk kembali tatanan dunia sedemikian rupa sehingga menjamin kemakmuran dan dominasi Amerika Serikat sendiri.

Hal ini tampak jelas dalam dokumen **NSC-68**, yang pada tahun 1950 secara resmi menetapkan **containment** sebagai strategi Amerika dalam menghadapi Uni Soviet. Dokumen tersebut menyatakan bahwa Amerika harus mengembangkan **kekuatan militer dan ekonominya** demi

menciptakan "**lingkungan dunia di mana sistem Amerika dapat bertahan dan berkembang.**" Para penyusunnya bahkan mengakui bahwa kebijakan seperti itu "**kemungkinan besar tetap akan dijalankan sekalipun tidak ada ancaman dari Uni Soviet.**"

Pada awalnya, sebagaimana dirancang oleh **George Kennan**, strategi **containment** merupakan strategi **balancing**, yaitu melindungi kepentingan vital Amerika tanpa memicu perang besar yang sangat destruktif.

Namun ketika **NSC-68** disusun, Kennan mulai khawatir bahwa gagasannya telah disalahgunakan untuk membenarkan upaya Amerika mengejar dominasi global.

Tidak lama kemudian, ia digantikan sebagai Kepala Perencana Kebijakan Menteri Luar Negeri **Dean Acheson** oleh **Paul Nitze**, tokoh yang memimpin penyusunan NSC-68. Sekitar dua puluh lima tahun kemudian, Nitze bahkan bergabung dengan kalangan neokonservatif yang mengkritik strategi **détente** (peredaan ketegangan) yang dijalankan **Henry Kissinger**.

Sepanjang Perang Dingin, Kennan bersama para pemikir realis lainnya terus mengkritik kecenderungan Amerika yang terlalu mengandalkan kekuatan militer dalam menghadapi Uni Soviet. Mereka juga menilai Washington berulang kali menganggap kawasan-kawasan yang sebenarnya hanya memiliki arti strategis terbatas—seperti Vietnam—seolah-olah merupakan benteng utama demokrasi yang tidak boleh jatuh. Menurut mereka, berbagai kebijakan tersebut muncul akibat ketegangan antara logika **balancing**

dalam strategi **containment** dengan ambisi Amerika untuk mencapai **hegemoni global**.

Selama sekitar tujuh puluh tahun terakhir, makna "**membela cara hidup Amerika**" (*defending the American way of life*) pada kenyataannya bukan sekadar mempertahankan keutuhan wilayah dan sistem politik Amerika Serikat. Yang lebih penting adalah menjaga dan mempertahankan kondisi internasional yang memungkinkan pertumbuhan ekonomi Amerika terus berlangsung.

Selama periode setelah Perang Dunia II, Amerika Serikat menjalankan persaingannya melawan Uni Soviet sebagai bagian dari proyek besar pembangunan sebuah imperium.

Kekuatan militer memang menjadi salah satu pilar utama supremasi Amerika. Namun, bentuk kekaisaran Amerika yang khas tidak dibangun terutama melalui pendudukan militer langsung ataupun penguasaan politik atas masyarakat lain. Sebaliknya, kekuatan tersebut dibangun melalui jaringan aliansi dan hubungan keamanan dengan negara-negara yang secara formal tetap berdaulat.

Dominasi Amerika juga diperkuat oleh kedudukan **dolar AS** sebagai mata uang internasional, oleh proses liberalisasi ekonomi global yang berlangsung di berbagai bidang, serta—dengan tingkat yang berbeda-beda di setiap kawasan—oleh penyebaran gagasan, nilai, dan budaya Amerika ke berbagai penjuru dunia.

Dalam beberapa hal penting, justru **Perang Dingin** membatasi ambisi hegemoni Amerika di Timur Tengah,

sebab upaya tersebut berpotensi memicu konfrontasi langsung dengan Uni Soviet.

Setelah Perang Dingin berakhir, sifat imperial dari strategi Amerika menjadi jauh lebih jelas. Berbagai survei menunjukkan bahwa terdapat tingkat kesinambungan yang sangat tinggi antara pandangan elite Amerika pada dekade terakhir Perang Dingin dan pada tahun-tahun awal era pasca-Perang Dingin mengenai peran serta tujuan internasional negaranya, meskipun struktur politik internasional telah mengalami perubahan yang sangat besar.

Konsensus di kalangan elite tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam dukungan bipartisan—baik dari Partai Demokrat maupun Partai Republik—untuk menjadikan **dominasi atas Timur Tengah** sebagai salah satu prioritas utama kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada era pasca-Perang Dingin.

ANTARA BALANCING DAN HEGEMONI

Sejak berakhirnya **Perang Dunia II**, Amerika Serikat memandang Timur Tengah sebagai kawasan yang memiliki kepentingan strategis yang sangat vital. Bahkan ketika perang masih berlangsung, para pembuat kebijakan Amerika telah berupaya agar Amerika Serikat menggantikan Inggris sebagai kekuatan dominan di kawasan **Teluk Persia**.

Secara khusus, pemerintahan **Franklin D. Roosevelt** menginginkan agar perusahaan-perusahaan energi Amerika—yang saat itu telah memiliki konsesi eksklusif di Arab Saudi—juga memperoleh konsesi serupa di Iran. Pada waktu itu, **Anglo-Iranian Oil Company**, yang saham

mayoritasnya dimiliki oleh pemerintah Inggris, memegang monopoli atas industri minyak Iran.

Sejak saat itulah Iran menjadi fokus utama perhatian Washington—mula-mula sebagai mitra strategis yang sangat penting, dan setelah berdirinya **Republik Islam Iran**, sebagai hambatan paling konsisten terhadap ambisi hegemoni Amerika di kawasan Teluk Persia.

Dalam banyak hal, **Perang Dingin** sesungguhnya dimulai di Timur Tengah, khususnya di Iran.

Para pemimpin Amerika bertekad mencegah Uni Soviet menguasai cadangan minyak Teluk Persia. Untuk mencapai tujuan tersebut, Amerika Serikat terlibat dalam perundingan mengenai penarikan pasukan Soviet dari Iran bagian utara setelah berakhirnya Perang Dunia II.

Saat itu Amerika memang memiliki kekuatan militer besar di Eropa dan Asia, tetapi belum mempunyai kehadiran militer yang berarti di Timur Tengah. Meski demikian, Washington bertekad agar Iran tidak jatuh ke dalam lingkup pengaruh Uni Soviet. Oleh karena itu, Amerika mengancam akan mengirim pasukannya sendiri untuk bergabung dengan pasukan Inggris yang sudah berada di Iran apabila Uni Soviet tidak segera menarik tentaranya.

Setelah Uni Soviet benar-benar menarik pasukannya, pengiriman tentara Amerika menjadi tidak lagi memungkinkan karena langkah tersebut hanya akan mendorong Moskow melakukan hal yang sama. Oleh sebab itu, ketika Perang Dingin semakin memanas, Washington terpaksa mengandalkan Inggris sebagai garis pertahanan

pertama dalam menjaga kelancaran pasokan minyak dari Teluk Persia.

Kudeta tahun **1953** yang diprakarsai **CIA** dan berhasil menggulingkan pemerintahan **Mohammad Mossadeq** merupakan cara yang relatif tidak mencolok bagi Amerika Serikat untuk memajukan agenda strategisnya.

Kudeta tersebut memungkinkan Amerika menggantikan Inggris sebagai kekuatan dominan di Iran. Selain itu, peristiwa tersebut juga membuka jalan bagi Washington untuk mengambil alih kepemimpinan strategis Inggris di seluruh Timur Tengah ketika **Krisis Suez** terjadi tiga tahun kemudian.

Kudeta itu juga memperkuat pengaruh Amerika terhadap sumber daya minyak dan gas Teluk Persia. Setelah **Shah Mohammad Reza Pahlavi** kembali berkuasa, perusahaan-perusahaan minyak Amerika akhirnya berhasil mengakhiri monopoli Inggris di Iran. Sejak saat itu Washington mulai membina Shah sebagai salah satu mitra strategis terpentingnya.

Penarikan Inggris dari kawasan Teluk Persia pada tahun **1971** menjadi titik balik penting dalam keseimbangan kekuatan kawasan. Peristiwa tersebut bertepatan dengan upaya Amerika Serikat menyesuaikan kembali komitmen militernya berdasarkan **Doktrin Nixon (Nixon Doctrine)**.

Menurut pandangan Presiden **Richard Nixon** dan Menteri Luar Negeri **Henry Kissinger**, pengalaman pahit di Vietnam serta menurunnya posisi ekonomi internasional Amerika membuat pengurangan komitmen militer menjadi suatu keharusan. Karena itu, mereka enggan menjadikan

Amerika bertanggung jawab secara langsung atas keamanan Teluk Persia sehari-hari.

Nixon memiliki kepercayaan yang besar kepada Shah Iran. Ia memandang Shah sebagai pemimpin yang kuat, pro-Amerika, dan mampu memimpin negara yang stabil. Berdasarkan kebijakan "**dua pilar**" **(Twin Pillars Policy)**, Amerika Serikat memasok persenjataan dalam jumlah besar kepada Arab Saudi dan terutama kepada Iran di bawah Shah agar kedua negara tersebut menjaga keamanan Teluk Persia atas nama Amerika.

Meskipun kesenjangan antara agenda Shah dan aspirasi rakyat Iran semakin besar—yang paling jelas terlihat dari semakin luasnya dukungan masyarakat terhadap pesan revolusioner **Ayatollah Khomeini**—pemerintahan **Nixon**, **Ford**, dan **Carter** tetap memberikan dukungan penuh kepada Shah. Bagi mereka, Shah mampu memproyeksikan kekuatan, memperluas pengaruh, dan membendung Uni Soviet.

Ketiga pemerintahan tersebut memang khawatir bahwa persenjataan Amerika yang sangat canggih serta melimpahnya pendapatan minyak akibat kenaikan harga minyak oleh **OPEC** dapat membuat Iran berkembang menjadi aktor strategis yang terlalu mandiri.

Namun, ancaman yang sesungguhnya justru datang dari arah yang sama sekali berbeda.

Bahkan sebelum pemerintahan **Gerald Ford** berakhir, sebagian pembuat kebijakan mulai menduga bahwa Amerika Serikat telah membantu Shah membangun sistem politik yang pada akhirnya tidak akan mampu bertahan. Ketika **Jimmy Carter** menjadi presiden, mereka semakin cemas

mengikuti berkembangnya gerakan revolusioner yang dipimpin Ayatollah Khomeini.

Akan tetapi, dorongan Amerika yang terus-menerus mengejar hegemoni di Timur Tengah membuat para pengambil keputusan tingkat tinggi tidak mampu membayangkan secara serius—apalagi menyusun rencana menghadapi kemungkinan—bahwa rezim yang begitu kuat secara militer, sangat kaya secara finansial, dan sangat pro-Amerika itu dapat runtuh.

Ketika rezim Shah akhirnya tumbang dan **Republik Islam Iran** berdiri pada tahun **1979**, kebijakan "**dua pilar**" Amerika praktis hancur.

Pada akhir tahun yang sama, invasi **Tentara Merah Uni Soviet ke Afghanistan** menimbulkan kekhawatiran bahwa Soviet akan mampu menembus Iran dan memperoleh akses langsung ke kawasan Teluk Persia.

Perkembangan tersebut memaksa Washington mengambil tanggung jawab langsung atas keamanan jalur pasokan minyak Teluk Persia.

Namun, meskipun Amerika Serikat mulai memperbesar kehadiran angkatan lautnya serta meningkatkan kemampuan militernya di Teluk sehingga menjadi kekuatan militer paling dominan di kawasan, situasi Perang Dingin tetap memaksanya bersikap hati-hati.

Amerika menghindari pengerahan pasukan darat dalam jumlah besar dan lebih memilih beroperasi sebagai "**offshore balancer**", yaitu menjaga keseimbangan kekuatan dari luar kawasan tanpa melakukan pendudukan langsung.

Dalam strategi ini, Washington menekan Teheran terutama secara tidak langsung, khususnya dengan memberikan dukungan kepada **Saddam Hussein** dalam perang Iran-Irak yang berlangsung antara **1980–1988**.

Ketika semakin jelas bahwa Saddam tidak akan berhasil menjatuhkan Republik Islam Iran, Amerika Serikat terpaksa semakin mengandalkan strategi **balancing** dalam kebijakannya di Teluk Persia serta mulai mempertimbangkan kembali pilihan-pilihan diplomatik terhadap Teheran.

Sebuah dokumen **National Security Decision Directive** yang kemudian dideklasifikasi, berjudul "**U.S. Policy toward Iran**", dan diedarkan kepada para anggota utama **National Security Council (NSC)** pada Juni 1985, menjelaskan persoalan tersebut sebagai berikut:

Ketidakstabilan yang disebabkan oleh tekanan akibat Perang Iran-Irak, memburuknya kondisi ekonomi, dan konflik internal rezim menciptakan potensi terjadinya perubahan besar di Iran. Uni Soviet berada pada posisi yang lebih menguntungkan dibandingkan Amerika Serikat untuk memanfaatkan perebutan kekuasaan yang mungkin muncul akibat perubahan dalam rezim Iran, serta meningkatnya tekanan sosial dan politik. Keberhasilan Uni Soviet memanfaatkan perebutan kekuasaan tersebut untuk menanamkan pengaruhnya di Iran akan mengubah keseimbangan strategis di kawasan.... Posisi Amerika Serikat di Teheran kecil kemungkinannya akan membaik tanpa adanya perubahan besar dalam kebijakan Amerika terhadap Iran.

Analisis inilah yang kemudian mendorong staf **Dewan Keamanan Nasional** pada masa Presiden **Ronald Reagan** membuka jalur komunikasi dengan Teheran melalui rencana yang akhirnya berujung pada skandal **Iran-Contra**.

Namun, hanya dalam beberapa tahun kemudian, berbagai inisiatif semacam itu tidak lagi dipertimbangkan.

Sebab, pada masa pemerintahan penerus Reagan, **George H. W. Bush**, strategi Amerika Serikat di Timur Tengah bergeser secara tegas dari pendekatan **balancing** menuju pengejaran **hegemoni** secara terbuka. Perubahan inilah yang kemudian memberikan dampak yang sangat besar terhadap hubungan Amerika Serikat dan Iran pada era pasca-Perang Dingin.

EROSI REALISME

Pemerintahan pertama **George H. W. Bush** sering dipandang memiliki tim kebijakan luar negeri yang, setidaknya di permukaan, merupakan "**tim impian**" bagi para penganut aliran realisme dalam hubungan internasional. Bush sendiri merupakan seorang politikus yang sangat berpengalaman dalam urusan luar negeri. Penasihat Keamanan Nasionalnya, **Brent Scowcroft**, pernah menjadi wakil **Henry Kissinger** pada awal 1970-an sebelum kemudian menjabat sebagai Penasihat Keamanan Nasional Presiden **Gerald Ford**. Ia dikenal sangat memahami politik **keseimbangan kekuatan (balance of power)**.

Pada awal masa pemerintahannya, Bush dan Scowcroft bersedia menjajaki kemungkinan pembukaan hubungan diplomatik dengan Teheran. Namun, invasi Irak ke Kuwait

yang kemudian diikuti oleh **Perang Teluk**, bersamaan dengan runtuhnya **Uni Soviet**, mengubah arah pemikiran mereka. Kedua peristiwa tersebut membuat Washington merasa tidak lagi perlu terlalu mempertimbangkan logika keseimbangan kekuatan.

Keyakinan bahwa Amerika Serikat kini memiliki kesempatan untuk mengukuhkan hegemoninya di Timur Tengah akhirnya menghilangkan minat serius untuk menjalin hubungan dengan **Republik Islam Iran**.

Ketika Bush mulai menjabat sebagai presiden, para perancang kebijakan Amerika masih menyimpan trauma akibat kehilangan Shah Iran sekitar satu dekade sebelumnya. Situasi menjadi semakin buruk karena berbagai inisiatif regional pemerintahan **Ronald Reagan** berakhir dengan kegagalan.

Pasukan Amerika yang dikirim ke Lebanon untuk menghadapi kelompok perlawanan yang didukung Iran terhadap invasi Israel dipukul mundur oleh aksi bom bunuh diri yang dilakukan kelompok Syiah. Setelah kegagalan tersebut, Washington juga menunjukkan kurangnya persiapan strategis dan kemampuan taktis ketika berusaha membina hubungan dengan kelompok moderat Iran melalui proyek yang kemudian dikenal sebagai **skandal Iran-Contra**.

Bush memandang persoalan sandera Amerika di Lebanon sebagai pengingat terus-menerus atas berbagai kegagalan tersebut di mata dunia.

Sebagaimana kemudian dikenang oleh **Brent Scowcroft**, persoalan sandera:

"membayangi segala sesuatu yang kami lakukan di Timur Tengah. Setiap kali kami ingin mengambil langkah diplomatik, kami selalu bertanya: bagaimana dampaknya terhadap para sandera? Apakah sebagian dari mereka akan dibunuh sebagai pembalasan atas tindakan yang kami ambil? Persoalan itu memengaruhi setiap kebijakan kami di Timur Tengah."

Dalam pidato pelantikannya sebagai presiden, Bush menyampaikan pesan kepada Teheran bahwa "**niat baik akan melahirkan niat baik**" (*Good will begets good will*).

Selanjutnya, melalui utusan Perserikatan Bangsa-Bangsa **Giandomenico Picco**, Scowcroft berulang kali menyampaikan pesan secara tidak langsung kepada Teheran. Ia menjanjikan langkah-langkah positif dari pihak Amerika apabila Iran berhasil membantu pembebasan para sandera Amerika di Lebanon.

Namun, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, setelah Iran berhasil membantu membebaskan sandera Amerika terakhir serta secara diam-diam membantu Amerika Serikat dalam **Perang Teluk Pertama**, pemerintahan Bush justru mengingkari janji timbal balik tersebut.

Menurut sebagian mantan pejabat Amerika, pengingkaran itu lebih disebabkan oleh pertimbangan politik menjelang pemilihan presiden.

Scowcroft memang lebih memahami manfaat strategis dari keterlibatan dengan Iran dibandingkan penasihat Bush lainnya. Akan tetapi, **Menteri Luar Negeri James Baker**, yang menjadi arsitek utama kemenangan Bush dalam pemilu

presiden, sejak awal jauh lebih berhati-hati terhadap gagasan tersebut. Sikap Baker semakin diperkuat oleh Direktur Perencanaan Kebijakan Departemen Luar Negeri, **Dennis Ross**.

Menurut pandangan ini, ketika peluang Bush untuk terpilih kembali mulai melemah, Baker menganggap kebijakan mendekati Iran sebagai isu yang sangat berbahaya secara politik. Akibatnya, Bush bersama para penasihatnya memilih menunda perubahan besar dalam kebijakan terhadap Iran hingga masa jabatan kedua—yang pada akhirnya tidak pernah terjadi.

Sebaliknya, mantan pejabat lain berpendapat bahwa pemerintahan Bush memang tidak pernah berniat menjalin hubungan dengan Teheran selama Republik Islam masih mendukung apa yang oleh Amerika disebut sebagai **tindakan terorisme**, baik dalam konflik Arab-Israel maupun terhadap kelompok oposisi Iran di luar negeri.

Pendukung pandangan ini di dalam pemerintahan mencakup kalangan **neokonservatif** dan para pejabat garis keras lainnya yang, dua dekade kemudian, ikut merumuskan kebijakan Timur Tengah yang keras pada masa pemerintahan **George W. Bush**. Mereka juga termasuk **Richard Haass**, yang saat itu menjabat sebagai Direktur Senior untuk Urusan Timur Dekat dan Asia Selatan di Dewan Keamanan Nasional.

Belakangan, Scowcroft sendiri mengakui bahwa ia "**kehilangan perdebatan**" mengenai arah kebijakan Iran dalam pemerintahan Bush.

Namun, menurut penulis, baik penjelasan politik maupun anggapan bahwa Iran adalah aktor yang tidak dapat diterima sebenarnya tidak cukup meyakinkan.

Republik Islam Iran tidak menjadi lebih berbahaya secara politik pada awal tahun 1992 dibandingkan ketika Bush menyampaikan pidato pelantikannya pada Januari 1989. Bahkan pada saat itu Iran telah membantu membebaskan sandera Amerika di Lebanon dan secara diam-diam mendukung Amerika dalam Perang Teluk Pertama.

Demikian pula, hubungan Iran dengan berbagai organisasi dan individu yang dipandang bermasalah oleh Amerika bukanlah sesuatu yang baru. Justru hubungan itulah yang sebelumnya mendorong pemerintahan Reagan maupun Bush meminta bantuan Teheran dalam menyelesaikan persoalan sandera Lebanon.

Selain itu, pada awal tahun 1992 Republik Islam Iran bahkan belum memberikan dukungan kepada **HAMAS**.

Dengan demikian, dari sudut pandang Amerika, orientasi strategis Iran pada dasarnya tidak mengalami perubahan besar, baik ke arah yang lebih baik maupun lebih buruk.

Yang sebenarnya berubah adalah **konteks** ketika Washington menilai arti penting Iran dalam keseimbangan kekuatan di Timur Tengah.

Karena itu, penjelasan yang lebih meyakinkan mengenai mengapa Amerika mengingkari kebijakan keterlibatan dengan Iran datang dari beberapa penasihat senior James Baker. Mereka menyatakan bahwa

pemerintahan Bush sebenarnya sempat mempertimbangkan untuk melibatkan Teheran dalam rancangan tatanan Timur Tengah pasca-Perang Teluk, tetapi akhirnya memutuskan bahwa **Amerika tidak lagi memerlukannya**.

Menurut mereka, runtuhnya Uni Soviet telah membebaskan Amerika Serikat dari berbagai keterbatasan yang selama ini dipaksakan oleh logika **keseimbangan kekuatan (balance of power)**.

Sementara itu, kekalahan Irak membuat tidak ada lagi angkatan bersenjata negara Arab yang memiliki kemampuan ofensif yang berarti.

Washington melihat keadaan tersebut sebagai peluang yang belum pernah ada sebelumnya untuk membangun tatanan politik dan keamanan yang memungkinkan Amerika mendominasi Timur Tengah dalam jangka panjang.

Dengan kondisi baru itu, Amerika merasa tidak lagi perlu berkompromi dengan Republik Islam Iran yang tetap bersikeras mempertahankan kemandirian strategisnya.

Para pembuat kebijakan Amerika percaya bahwa dalam **tatanan dunia baru** tersebut mereka dapat menetapkan syarat-syarat mereka sendiri di kawasan Teluk Persia. Untuk pertama kalinya, mereka juga merasa mampu mendukung syarat-syarat tersebut melalui penempatan puluhan ribu tentara Amerika secara permanen di kawasan.

Scowcroft kemudian menulis bahwa ketika memasuki Perang Teluk, tujuan pemerintahannya adalah:

"mengurangi kekuatan militer Saddam sehingga ia tidak lagi menjadi ancaman bagi kawasan, tetapi melakukannya dengan cara yang tetap menjaga Irak aman

dari ancaman luar serta mempertahankan keseimbangan kekuatan dengan Iran."

Namun kenyataannya tidak demikian.

Menurut **Chas Freeman**, Duta Besar Amerika Serikat untuk Arab Saudi selama Perang Teluk, sanksi Perserikatan Bangsa-Bangsa terhadap Irak serta tekanan Amerika setelah perang justru menimbulkan dampak yang merusak.

Ia menyatakan:

"Kegagalan membangun tatanan kawasan Teluk yang berkelanjutan setelah perang dan tidak diberikannya peran yang layak kepada Irak berarti tidak ada lagi keseimbangan regional setelah perang."

Hilangnya Irak dari struktur keseimbangan kawasan sebenarnya seharusnya semakin mendorong Amerika membuka hubungan dengan Iran.

Namun pemerintahan Bush justru menyia-nyiakan kesempatan tersebut. Dalam suasana kemenangan pasca-Perang Teluk, Washington percaya bahwa Amerika sendiri dapat mengisi kekosongan kekuatan yang telah diciptakannya.

Bukan saja pemerintahan Bush mengabaikan bantuan Iran dalam pembebasan sandera Amerika dan Perang Teluk, tetapi juga meluncurkan proses "**perdamaian" Timur Tengah** yang dirancang untuk memperoleh dukungan negara-negara Arab terhadap suatu tatanan regional yang dipimpin Amerika, sangat bergantung pada kekuatan militer, dan secara sengaja mengecualikan pengaruh **Iran** maupun **Irak**.

Ketika Bush mengakhiri masa jabatannya, tujuan-tujuan utama kebijakan Amerika di Timur Tengah—yakni mempertahankan **Israel** sebagai kekuatan militer yang dominan, menjadikan negara-negara Arab bergantung kepada Washington dalam urusan keamanan, serta menjamin pasokan hidrokarbon dengan harga yang relatif terjangkau demi menopang pertumbuhan ekonomi Amerika dan dunia—telah memperoleh dukungan kuat dari kedua partai politik utama di Amerika.

Karena itu, upaya pemerintahan Bush untuk mengejar **hegemoni** di Timur Tengah tidak berhenti ketika ia meninggalkan Gedung Putih. Kebijakan tersebut justru berlanjut pada masa pemerintahan **Bill Clinton**, dengan konsekuensi yang semakin merusak terhadap cara Amerika menangani hubungan dengan Iran.

GLOBALISASI SEBAGAI PEMBANGUNAN IMPERIUM

Pendekatan **Bill Clinton** terhadap Timur Tengah dibentuk oleh keinginannya untuk memperluas dan memperdalam proses liberalisasi ekonomi yang, setelah berakhirnya Perang Dingin, secara kolektif dikenal sebagai **globalisasi**.

Sebagian dari penekanannya terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran memang berasal dari agenda politik dalam negerinya. Namun, kebijakan tersebut juga memiliki dimensi strategis. Sejak awal, pemerintahannya meyakini bahwa semakin banyak negara yang ikut berpartisipasi dalam tatanan ekonomi liberal yang telah dipromosikan Amerika Serikat di Eropa dan Asia, maka

semakin banyak pula negara yang akan menyelaraskan diri dengan Washington, sehingga dominasi global Amerika dapat dipertahankan.

Dalam kerangka tersebut, dominasi di Timur Tengah dipandang sebagai syarat yang sangat penting. Dengan menguasai kawasan tersebut, Amerika Serikat dapat memosisikan dirinya sebagai penyedia utama keamanan energi, baik bagi sekutu-sekutunya maupun bagi negara-negara pesaingnya. Akibatnya, seluruh negara tersebut akan bergantung kepada Washington untuk memperoleh sumber kehidupan ekonomi mereka.

Strategi Clinton bertumpu pada pembangunan suatu **tatanan regional** (*regional order building*) yang dapat mendorong semakin banyak negara memberikan dukungan kepada Amerika Serikat.

Salah satu tokoh yang paling berpengaruh dalam membentuk pemikiran ini adalah **Martin Indyk**. Menurut Indyk, Washington harus memanfaatkan posisi dominannya yang luar biasa untuk menciptakan Timur Tengah yang bukan hanya menerima Amerika Serikat sebagai penjamin utama keamanan kawasan, tetapi juga menerima **Israel** sebagai kekuatan militer yang paling dominan.

Keberpihakan tersebut tentu mencerminkan besarnya pengaruh **lobi pro-Israel** di Washington. Namun, menurut penulis, hal itu juga berakar pada keyakinan bahwa kekuatan Israel merupakan bagian penting dari ambisi strategis Amerika sendiri.

Keyakinan tersebut mulai berkembang setelah kemenangan Israel dalam **Perang Enam Hari tahun 1967**,

ketika Israel berhasil merebut wilayah-wilayah luas dari negara-negara Arab, terutama dari Mesir yang saat itu bersekutu dengan Uni Soviet.

Gagasan tersebut kemudian semakin mengakar di kalangan **neokonservatif** pada masa pemerintahan **Ronald Reagan**, khususnya setelah invasi Israel ke Lebanon pada tahun **1982**.

Ketika Bill Clinton memasuki Gedung Putih, banyak pembuat kebijakan dari Partai Demokrat juga telah meyakini bahwa keunggulan militer Israel membantu menjaga negara-negara lain di Timur Tengah tetap berada dalam posisi yang lebih lemah.

Karena itu, dalam apa yang disebut sebagai **proses perdamaian Timur Tengah**, Amerika Serikat secara konsisten berupaya memperoleh persetujuan negara-negara Arab terhadap dominasi Israel, sementara peran negara-negara Arab sendiri dibatasi secara ketat.

Dari sudut pandang tersebut, Iran dipandang sebagai masalah besar karena dua alasan.

Pertama, Republik Islam bersikeras bahwa kemampuan mempertahankan keamanannya sendiri merupakan syarat utama bagi **kemerdekaan strategisnya**.

Kedua, Iran menolak menerima Israel sebagai kekuatan hegemonik de facto di kawasan.

Selama kampanye pemilihan presiden tahun **1992**, Martin Indyk berhasil meyakinkan kandidat Bill Clinton untuk menerima strategi yang saat itu sedang dikembangkan oleh **Yitzhak Rabin** dan **Shimon Peres** di Israel.

Strategi tersebut bertujuan **meminggirkan Iran** agar Israel dapat mencapai perjanjian "damai"—atau lebih tepat disebut sebagai penghentian konflik—dengan negara-negara Arab tetangganya yang lebih lemah. Setelah perjanjian-perjanjian itu tercapai, posisi Iran di kawasan diharapkan akan semakin terisolasi.

Walaupun peran Indyk dalam kampanye dan pemerintahan Clinton menunjukkan besarnya pengaruh lobi Israel, penulis menegaskan bahwa Clinton sendiri memang telah memiliki kecenderungan hegemonik sejak awal.

Indyk kemudian mengenang sebuah pertemuan pada masa kampanye:

"Tony Lake, Sandy Berger, dan saya terbang ke New Orleans untuk memberikan pengarahan kepada Clinton mengenai kebijakan terhadap Iran dan Irak. Saya berpendapat bahwa kedua negara itu memusuhi kepentingan Amerika sehingga kita harus membendung mereka sambil melanjutkan proses perdamaian Arab-Israel. Clinton menjawab bahwa kebijakan membendung saja tidak cukup keras. Kita harus menemukan cara untuk mengubah perilaku mereka atau mengganti rezim mereka."

Setelah menjabat sebagai Direktur Senior Urusan Timur Dekat dan Asia Selatan di Dewan Keamanan Nasional, Indyk merancang strategi yang menggabungkan agenda yang sangat pro-Israel dengan prinsip-prinsip internasionalisme liberal.

Tujuannya adalah menciptakan, sebagaimana ia sendiri menjelaskan, "**perubahan dramatis dalam**

keseimbangan kekuatan kawasan" melalui "**perdamaian Arab-Israel yang komprehensif.**"

Dalam strategi tersebut, membatasi apa yang disebut sebagai "**aktivitas destabilisasi**" Iran dan Irak merupakan unsur yang sangat penting. Semakin maju diplomasi Arab-Israel, semakin terisolasi pula Iran dan Irak.

Indyk menyebut rancangan tersebut sebagai "**desain yang rapi dan logis.**"

Dalam desain semacam itu, Republik Islam Iran tidak mungkin dipandang sebagai apa pun selain ancaman besar terhadap kepentingan—atau lebih tepatnya **ambisi**—Amerika Serikat.

Karena itu, dalam pidato penting mengenai kebijakan luar negeri yang disampaikan di **Washington Institute for Near East Policy (WINEP)** pada Mei 1993, Indyk menyatakan bahwa Amerika Serikat tidak lagi akan memainkan strategi lama dengan menyeimbangkan Irak terhadap Iran.

Sebaliknya, Washington akan menerapkan kebijakan **dual containment (pembendungan ganda).**

Dengan bantuan sekutu-sekutunya di kawasan—Mesir, Israel, Arab Saudi, negara-negara anggota **Gulf Cooperation Council (GCC)**, serta Turki—Amerika kini merasa cukup kuat untuk menghadapi baik rezim Irak maupun Iran sekaligus.

Menurut Indyk:

"Kita tidak lagi perlu bergantung pada satu negara untuk membendung negara yang lain."

Meskipun Brent Scowcroft mengejek konsep **dual containment** sebagai "**gagasan yang gila**", menurut penulis,

pemerintahan Clinton pada dasarnya hanya memberi nama terhadap kesalahan strategis yang sebenarnya telah dilakukan oleh pemerintahan George H. W. Bush.

Istilah **containment** sendiri sesungguhnya agak menyesatkan, sebab sejak awal sudah terdapat keinginan untuk **mengubah perilaku** atau bahkan **mengganti rezim** di negara-negara tersebut.

Dalam pidatonya di WINEP, Indyk menyatakan bahwa **Saddam Hussein** merupakan pemimpin yang "**tidak dapat diperbaiki**" (*irredeemable*). Beberapa pejabat Amerika kemudian bahkan menyatakan bahwa sekalipun Irak mematuhi seluruh persyaratan yang ditetapkan Perserikatan Bangsa-Bangsa setelah invasi ke Kuwait, sanksi tetap akan dipertahankan sampai Saddam berhasil disingkirkan dari kekuasaan.

Menurut Indyk, membendung Iran jauh lebih sulit dibandingkan membendung Irak karena Dewan Keamanan PBB tidak pernah menjatuhkan sanksi terhadap Republik Islam.

Karena itu, ia berjanji bahwa Washington akan bekerja keras untuk mencegah negara-negara lain melakukan kerja sama militer ataupun bahkan menjalin **hubungan dagang yang normal** dengan Iran.

Dengan berusaha menerapkan instrumen yang sama terhadap Iran sebagaimana telah diterapkan terhadap Irak, pemerintahan Clinton sebenarnya sedang menyampaikan pesan yang sangat jelas kepada Teheran: **Iran harus menyerah kepada ambisi regional Amerika atau pada akhirnya akan diperlakukan seperti Saddam Hussein.**

Pesan tersebut kembali ditegaskan dalam artikel **Anthony Lake**, Penasihat Keamanan Nasional pertama Clinton, yang dimuat dalam jurnal *Foreign Affairs* pada tahun **1994**.

Lake memasukkan Republik Islam Iran, Irak, Libya, dan Korea Utara ke dalam kelompok kecil negara yang ia sebut sebagai "**negara-negara pembangkang dan terlarang**" (*recalcitrant and outlaw states*), yang tidak hanya memilih berada di luar komunitas internasional tetapi juga menyerang nilai-nilai dasarnya.

Ia menyebut negara-negara tersebut sebagai "**backlash states**", istilah yang kemudian dianggap sebagai cikal bakal konsep "**axis of evil**" yang dipopulerkan George W. Bush.

Menurut Lake, negara-negara itu menolak bergabung dengan komunitas internasional yang berkomitmen pada demokrasi, pasar bebas, penyelesaian konflik secara damai, dan keamanan kolektif.

Karena Amerika Serikat merupakan satu-satunya negara adidaya saat itu, Lake berpendapat bahwa Washington memiliki tanggung jawab khusus untuk menyusun strategi guna **menetralisir, membendung, dan melalui tekanan tertentu, pada akhirnya mengubah negara-negara tersebut menjadi anggota komunitas internasional yang konstruktif.**

Namun, kelemahan strategi tersebut segera tampak.

Dengan menegaskan niatnya untuk membendung—dan pada akhirnya menggulingkan—Saddam Hussein, alih-alih sekadar menjaga keamanan pasokan minyak Teluk Persia dan melindungi sekutu-sekutunya, pemerintahan

Clinton justru mengikat dirinya pada konfrontasi berkepanjangan yang menguras sumber daya Amerika.

Jumlah pasukan Amerika yang ditempatkan di kawasan meningkat secara signifikan, tetapi tidak menghasilkan manfaat yang berarti. Sebaliknya, langkah tersebut justru merusak legitimasi tujuan-tujuan Amerika di mata banyak pihak.

Dalam kasus Iran, ambisi hegemonik yang sama membuat Washington secara sistematis menolak berbagai tawaran **Ali Akbar Hashemi Rafsanjani** untuk bekerja sama berdasarkan kepentingan bersama.

Pada tahun **1995**, Clinton menandatangani **perintah eksekutif** yang memberlakukan embargo ekonomi Amerika terhadap Republik Islam Iran.

Indyk kemudian menulis bahwa keputusan Rafsanjani memberikan kontrak kepada perusahaan minyak Amerika **Conoco** mungkin dimaksudkan sebagai sinyal bahwa Iran ingin membangun hubungan yang lebih konstruktif dengan Amerika Serikat.

Namun, pemerintahan Clinton justru menafsirkannya sebagai upaya Iran untuk menggagalkan tekanan Washington terhadap perusahaan-perusahaan minyak Eropa dengan memperlihatkan kemunafikan Amerika.

Tim Clinton juga bersikeras agar Iran dikeluarkan dari berbagai proyek pembangunan jalur pipa minyak dan gas dari Asia Tengah pasca-Uni Soviet menuju pasar internasional.

Ironisnya, Clinton—yang membawa Amerika Serikat bergabung dengan **Organisasi Perdagangan Dunia (WTO)**,

di mana sanksi sekunder terhadap perusahaan asing sebenarnya bertentangan dengan prinsip WTO—justru menandatangani otorisasi pertama bagi penerapan **sanksi sekunder** terhadap perusahaan-perusahaan asing yang berinvestasi di sektor energi Iran.

Lebih penting lagi, pada tahun **1995**, Clinton menandatangani anggaran pertama dalam sejarah Amerika Serikat yang secara khusus digunakan untuk mendanai berbagai program pemerintah Amerika guna **mendestabilisasi Republik Islam Iran**.

Menurut penulis, langkah tersebut merupakan tahap penting yang menjadikan **pergantian rezim (regime change)**—yang sebelumnya menjadi tujuan kebijakan Amerika terhadap Irak—juga menjadi tujuan kebijakan Amerika terhadap Iran.

Pada tahun **1997**, pemerintahan Clinton bahkan mempertimbangkan serangan balasan terhadap Iran atas peristiwa **pengeboman Khobar Towers** di Arab Saudi tahun 1996 yang menewaskan sembilan belas prajurit Amerika, meskipun bukti keterlibatan Iran saat itu—bahkan hingga sekarang—tetap dinilai sangat lemah.

Semua kebijakan tersebut selaras dengan dukungan pemerintahan Clinton terhadap supremasi regional Israel.

Ketika Clinton mulai menjabat, perhatian utama Israel telah bergeser kepada Republik Islam Iran sebagai penghalang utama ambisi regionalnya.

Jika setelah pengeboman barak Marinir Amerika di Lebanon tahun **1983** Israel pernah menolak permintaan Ronald Reagan untuk menjatuhkan sanksi terhadap Iran,

maka pada awal 1990-an Israel justru mengambil sikap yang sama kerasnya dengan Amerika Serikat.

Israel mulai menggambarkan Iran sebagai "**ancaman eksistensial**", tantangan terbesar bagi perdamaian pasca-Perang Dingin, sekaligus sponsor utama terorisme di dunia.

Di Washington sendiri, prioritas lobi Israel juga berubah. Mereka semakin aktif menekan Kongres maupun pemerintah agar kebijakan Amerika terhadap Iran menjadi semakin keras.

Hubungan yang sangat dekat antara pemerintahan Clinton dan **AIPAC** semakin memperkuat kecenderungan untuk mengandalkan sanksi sebagai instrumen utama kebijakan terhadap Iran.

Pemerintahan Clinton membela kebijakan tersebut dengan alasan bahwa apabila Israel diminta "**mengambil risiko demi perdamaian**", maka Israel harus diyakinkan bahwa ancaman Iran tetap berada di bawah kendali.

Dengan tetap mempertahankan **Dennis Ross** dari pemerintahan Bush sebagai penanggung jawab diplomasi Arab-Israel, preferensi Israel ditempatkan di atas berbagai pertimbangan lainnya.

Wakil Ross, **Aaron Miller**, bahkan kemudian menggambarkan pemerintahan Clinton sebagai "**pengacara Israel**" (*Israel's lawyer*).

Namun, menurut penulis, perilaku pemerintahan Clinton bukan semata-mata akibat kepentingan politik domestik.

Clinton dan para penasihatnya benar-benar memandang berbagai perjanjian Israel dengan Palestina,

Yordania, dan Suriah—yang tetap menjamin dominasi militer Israel serta membatasi kekuatan negara-negara Arab—sebagai bagian penting dari pembentukan tatanan Timur Tengah yang pro-Amerika.

Dari sudut pandang pemerintahan Clinton, Republik Islam Iran bersama sekutunya, **HAMAS** dan **Jihad Islam**, merupakan penentang paling efektif sekaligus paling berbahaya terhadap proyek tersebut.

Selama masa jabatan pertama Clinton, pemerintahannya secara konsisten menolak berbagai pendekatan dari pemerintahan Rafsanjani. Bahkan, menurut penulis, Washington menunjukkan kemunafikan yang nyata setelah berhasil memperoleh bantuan senjata Iran untuk kaum Muslim Bosnia.

Untuk membenarkan sikap tersebut, pemerintahan Clinton mengembangkan pembacaan sejarah yang, menurut penulis, disengaja dan keliru.

Martin Indyk misalnya pernah menyatakan:

"Permusuhan Teheran yang terus-menerus terhadap Amerika sebagai 'Setan Besar' membuat kebijakan keterlibatan tidak realistis pada awal pemerintahan Clinton."

Penulis menilai pernyataan tersebut mengabaikan kenyataan bahwa sebelum itu pemerintahan Rafsanjani telah membantu membebaskan sandera Amerika di Lebanon, secara diam-diam mendukung Amerika dalam Perang Teluk, dan bahkan tetap berusaha menjalin hubungan dengan pemerintahan Clinton meskipun pemerintahan George H. W. Bush telah mengingkari janji-janjinya kepada Iran.

Namun, pada awal masa jabatan kedua Clinton, strategi Timur Tengahnya mulai mengalami kesulitan.

Pendekatan pemerintahannya terhadap proses perdamaian Arab-Israel membuat Israel tidak pernah benar-benar menghadapi tekanan berarti dari Amerika. Akibatnya, Israel tidak pernah mengambil risiko politik yang nyata dan perdamaian pun tidak pernah terwujud.

Di sisi lain, sekalipun tekanan terhadap Iran terus meningkat, pemerintahan Clinton tetap gagal membendung pengaruh Republik Islam ataupun mengurangi penolakannya terhadap proses "perdamaian" yang disponsori Amerika.

Setelah Perdana Menteri Israel **Yitzhak Rabin** dibunuh oleh seorang ekstremis Yahudi pada tahun **1995**, disusul serangkaian serangan bom oleh **HAMAS** dan **Jihad Islam** yang membuka jalan bagi kemenangan **Benjamin Netanyahu** dalam pemilu tahun **1996**, proses perdamaian praktis mengalami kehancuran dan posisi Amerika Serikat di kawasan semakin melemah.

Dalam situasi tersebut, terpilihnya **Mohammad Khatami** sebagai Presiden Iran, tidak lama setelah dimulainya masa jabatan kedua Clinton, mendorong sejumlah penasihat Clinton untuk meninjau kembali kebijakan Amerika terhadap Republik Islam.

Clinton telah menunjuk **Madeleine Albright** sebagai Menteri Luar Negeri menggantikan **Warren Christopher**.

Salah satu penasihat utama Albright, juru bicara Departemen Luar Negeri **Jamie Rubin**, yang kemudian menikah dengan jurnalis keturunan Iran **Christiane**

Amanpour, mendorong Albright untuk membuka hubungan dengan Khatami. Desakan serupa juga datang dari Wakil Menteri Luar Negeri **Strobe Talbott**.

Menurut mereka, hingga saat itu pemerintahan Clinton bahkan belum pernah memberi kesempatan kepada Teheran untuk menerima visi Amerika mengenai tatanan Timur Tengah yang dipimpin Washington.

Mereka berharap bahwa sebagai imbalan atas hubungan yang lebih baik dengan Amerika Serikat—meskipun tidak pernah dijelaskan secara konkret apa yang dimaksud dengan hubungan yang lebih baik itu—Khatami akan bersedia mengurangi tekanan Iran terhadap kepemimpinan Palestina dan Suriah agar lebih lunak dalam perundingan mereka dengan Israel.

Sebagaimana dikatakan Talbott:

"Jika Khatami mampu memoderasi perilaku Iran, maka semuanya akan berubah."

Namun, alih-alih merancang kesepakatan yang benar-benar mungkin diterima Teheran, pemerintahan Clinton justru berusaha mengabaikan posisi **Ayatollah Ali Khamenei** dan para tokoh yang mereka sebut sebagai **garis keras**, dengan mencoba mencapai kesepakatan langsung bersama Khatami.

Menurut penulis, upaya memainkan politik domestik Iran seperti itu menunjukkan bahwa Washington tetap tidak bersedia memahami Republik Islam sebagai sebuah sistem politik yang utuh.

Secara sederhana, pemerintahan Clinton memandang **keterlibatan (engagement)** bukan sebagai jalan menuju

rekonsiliasi berdasarkan kompromi timbal balik, melainkan sebagai cara untuk membuat Republik Islam menerima tatanan Timur Tengah yang dipimpin Amerika Serikat.

Setelah meninggalkan jabatannya, Clinton dan sejumlah mantan pejabatnya berusaha menggambarkan diplomasi mereka pada masa jabatan pertama Presiden Khatami sebagai kisah tentang berbagai upaya Amerika merangkul Iran yang selalu ditolak oleh Teheran.

Namun, menurut penulis, kenyataannya pendekatan tersebut terlalu berorientasi pada kepentingan Amerika sendiri sehingga hampir tidak memiliki daya tarik bagi pihak Iran.

MELAMPAUI BATAS IMPERIAL (IMPERIAL OVERREACH)

Ketika memasuki Gedung Putih pada Januari 2001, tampaknya **George W. Bush** belum memiliki gambaran yang jelas mengenai apa yang ingin dilakukannya di Timur Tengah. Ia menolak visi pemerintahan **Bill Clinton** yang berupaya membentuk kembali keseimbangan kekuatan regional melalui tercapainya kesepakatan Arab-Israel, tetapi ia sendiri belum memiliki visi alternatif—setidaknya hingga terjadinya peristiwa **11 September 2001 (9/11)**.

Serangan terhadap Menara Kembar World Trade Center dan Pentagon membuka jalan bagi Bush untuk membawa upaya Amerika Serikat dalam mengejar hegemoni di Timur Tengah ke tingkat yang lebih tinggi. Hal ini diwujudkan melalui deklarasi **Perang Melawan Terorisme (War on Terror)**, konsep "**Poros Kejahatan**" **(Axis of Evil)**

yang diperkenalkannya dalam pidato *State of the Union* tahun 2002, invasi ke Irak pada tahun 2003, serta ambisi yang secara terang-terangan dinyatakan untuk membentuk kembali kawasan Timur Tengah berdasarkan nilai-nilai liberal Barat. Inilah alasan mengapa pemerintahannya mengabaikan apa yang mungkin merupakan peluang terbaik yang pernah dimiliki Amerika Serikat untuk membuka hubungan diplomatik dengan Republik Islam Iran.

Strategi hegemonik yang sangat dipengaruhi oleh gagasan kaum neokonservatif sebenarnya tidak sejalan dengan sikap-sikap yang pernah diambil Bush ketika masih menjadi calon presiden. Pada masa kampanye, ia justru tampak menarik diri dari ambisi-ambisi imperial yang mewarnai kebijakan luar negeri Amerika Serikat sepanjang dekade 1990-an.

Dalam sebuah debat dengan lawannya dari Partai Demokrat, Wakil Presiden **Al Gore**, Bush mengatakan:

"Jika kita menjadi bangsa yang arogan, mereka akan membenci kita; tetapi jika kita menjadi bangsa yang rendah hati, namun tetap kuat, mereka akan menyambut kita. Saat ini negara kita berdiri sendirian sebagai kekuatan terbesar di dunia, dan karena itulah kita harus bersikap rendah hati."

Ia kemudian menegaskan:

"Saya dan Wakil Presiden memiliki perbedaan pandangan mengenai penggunaan pasukan. Ia percaya pada *nation building*. Saya akan sangat berhati-hati menggunakan pasukan untuk membangun negara lain.... Saya tidak berpikir bahwa merupakan peran Amerika Serikat untuk masuk ke suatu negara dan berkata, 'Kami melakukannya

dengan cara seperti ini, maka kalian juga harus melakukannya.'"

Namun demikian, kelompok penasihat kebijakan luar negeri dalam kampanye Bush yang dikenal sebagai "**Vulcans**" tidak hanya terdiri atas tokoh-tokoh yang mendukung kebijakan luar negeri yang lebih moderat, seperti **Condoleezza Rice**, tetapi juga mencakup tokoh-tokoh neokonservatif terkemuka seperti **Richard Perle** dan **Paul Wolfowitz**.

Keberagaman pandangan tersebut terus berlanjut setelah Bush terpilih sebagai presiden. Selama delapan bulan pertama masa pemerintahannya, kebijakan terhadap Iran menjadi salah satu isu yang memecah tim keamanan nasionalnya, baik di tingkat kabinet maupun pejabat di bawah kabinet.

Di satu sisi terdapat **Menteri Luar Negeri Colin Powell**, **Wakil Menteri Luar Negeri Richard Armitage**, serta sejumlah penasihat mereka, yang terbuka terhadap kemungkinan menjalin hubungan dengan Teheran mengenai isu-isu yang menjadi kepentingan bersama. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pada musim semi tahun 2001, **Hillary Mann Leverett**, yang saat itu bertugas di Departemen Luar Negeri sebagai penasihat politik bagi Misi Amerika Serikat untuk Perserikatan Bangsa-Bangsa, mulai mengadakan pertemuan rutin dengan para pejabat Iran untuk membahas persoalan Afghanistan dalam kerangka **6+2** PBB (enam negara yang berbatasan dengan Afghanistan ditambah Amerika Serikat dan Rusia). Di Departemen Luar Negeri, staf perencanaan kebijakan mulai menyusun

berbagai langkah untuk memperbaiki hubungan Amerika Serikat dengan Iran.

Di sisi lain, kaum neokonservatif dan para pejabat garis keras di **Dewan Keamanan Nasional (National Security Council/NSC)**, kantor Wakil Presiden, serta kantor Menteri Pertahanan dengan tegas menentang segala bentuk keterlibatan diplomatik dengan Teheran. Para pejabat tersebut—termasuk **Elliott Abrams** di NSC; kepala staf sekaligus penasihat keamanan nasional Wakil Presiden, **Lewis ("Scooter") Libby**; para wakil penasihat keamanan nasionalnya, **Eric Edelman** dan **John Hannah**; Wakil Menteri Pertahanan **Paul Wolfowitz**; Wakil Menteri Pertahanan untuk Kebijakan **Douglas Feith**; serta Wakil Menteri Luar Negeri untuk Pengendalian Senjata dan Keamanan Internasional **John Bolton**, yang dianggap sebagai "kuda Troya" kaum garis keras di Departemen Luar Negeri pimpinan Powell—berpendapat bahwa Amerika Serikat seharusnya secara terbuka menjadikan **perubahan rezim (*regime change*)** sebagai tujuan resmi kebijakannya terhadap Iran, sebagaimana yang telah diterapkan terhadap Irak.

Pasca-serangan **11 September 2001 (9/11)**, perdebatan mengenai Iran semakin memanas karena terkait erat dengan perdebatan mengenai strategi Amerika Serikat yang lebih luas. Sejak hari terjadinya serangan tersebut, berbagai faksi ideologis dalam pemerintahan Bush berdebat mengenai bagaimana seharusnya menjalankan apa yang kemudian dikenal sebagai **Perang Global Melawan Terorisme (Global War on Terror)**.

Apakah Amerika Serikat seharusnya memusatkan perhatian pada penghancuran **Al-Qaeda**, para pendukungnya dari **Taliban**, beserta jaringan pendukung mereka di seluruh dunia, sambil memanfaatkan kampanye tersebut untuk memperkuat dan memperluas kemitraan internasional Amerika? Model ini berakar kuat pada logika **balancing** (keseimbangan kekuatan).

Ataukah Amerika Serikat seharusnya memandang perang tersebut bukan semata-mata sebagai perang melawan kelompok teroris, melainkan sebagai kampanye melawan negara-negara yang dianggap tidak liberal dan revisionis yang—menurut pandangan kaum neokonservatif—melahirkan jaringan terorisme, program senjata pemusnah massal (Weapons of Mass Destruction/WMD) yang ilegal, serta berbagai tantangan lain terhadap tatanan internasional sebagaimana didefinisikan oleh Amerika Serikat? Model alternatif ini sama jelasnya didasarkan pada logika **hegemoni**.

Perdebatan mengenai kedua pendekatan tersebut memiliki implikasi yang sangat besar terhadap kebijakan pemerintahan Bush terhadap Iran. Bagi sebagian pihak yang mendukung pendekatan **balancing**—termasuk kami—respons Republik Islam Iran terhadap tragedi 9/11 justru membuka peluang untuk melakukan **penyelarasan strategis (strategic realignment)** dengan Teheran.

Permusuhan Iran terhadap Al-Qaeda dan Taliban, serta tawarannya untuk memberikan kerja sama tanpa syarat dalam menanggapi serangan 9/11, memberikan kesempatan bagi Amerika Serikat untuk bekerja sama dengannya. Lebih

dari itu, kerja sama Iran tersebut—ditambah kekhawatirannya sendiri akan kemungkinan menjadi sasaran berikutnya—dapat dimanfaatkan sebagai landasan bagi dialog yang lebih luas, dengan syarat Amerika Serikat bersedia menawarkan **rekonsiliasi strategis (strategic rapprochement)**.

Namun, bagi kaum neokonservatif dan para sekutunya, Republik Islam Iran beserta kelompok proksinya, **Hizbullah**, dipandang sebagai padanan Syiah dari ekstremisme Sunni militan yang diwakili Al-Qaeda. Pandangan tersebut bukan semata-mata lahir dari ketidaktahuan mengenai sejarah dan teologi Islam.

Dari perspektif neokonservatif, seluruh aktor tersebut merupakan ancaman mendasar yang sama: mereka menantang supremasi Amerika dengan menggunakan Islam sebagai kedok. Oleh karena itu, dalam konteks pasca-Perang Dingin dan pasca-9/11, Washington tidak mungkin bekerja sama dengan Republik Islam Iran tanpa mengorbankan ambisinya untuk mempertahankan hegemoni di Timur Tengah. Menurut pandangan mereka, Amerika Serikat mungkin untuk sementara cukup membendung (contain) Iran, tetapi pada akhirnya logika hegemoni mengharuskan Republik Islam Iran dilemahkan, bahkan bila perlu digulingkan.

Benturan antara kedua cara pandang tersebut menghasilkan kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran yang ambigu, bahkan cenderung tidak konsisten, setelah peristiwa 9/11. Amerika Serikat memang meningkatkan dialognya dengan Iran mengenai Afghanistan melalui kerangka **6+2**,

yang kemudian berkembang menjadi saluran komunikasi bilateral yang pada dasarnya berdiri sendiri.

Meskipun demikian, di dalam pemerintahan Bush masih terdapat penolakan yang kuat terhadap kerja sama tersebut, terlebih lagi terhadap kemungkinan terjadinya dialog strategis yang sesungguhnya. Sejumlah unsur penting dalam tim kebijakan luar negeri—termasuk kantor Wakil Presiden dan kantor Menteri Pertahanan—menolak segala bentuk hubungan dengan Iran, yang mereka anggap sebagai sasaran utama berikutnya setelah Taliban dan rezim Saddam Hussein berhasil disingkirkan.

Sebagian pejabat yang mendukung diplomasi—seperti **Colin Powell**, **Richard Armitage**, **Ryan Crocker** (Wakil Asisten Menteri Luar Negeri untuk Urusan Timur Dekat), dan **Hillary Mann Leverett**—mendukung kelanjutan dialog dengan Teheran mengenai Afghanistan dan Al-Qaeda. Akan tetapi, kecuali Hillary Mann Leverett, mereka umumnya tidak bersedia melangkah lebih jauh dari sekadar kerja sama bertahap mengenai isu-isu tertentu.

Penasihat Keamanan Nasional **Condoleezza Rice**, yang pada saat itu menjadi atasan kami di Gedung Putih, mengakui bahwa menjalin hubungan dengan Iran dapat memberikan keuntungan taktis. Namun, ia memandang **Mohammad Khatami**, yang saat itu sedang menjalani masa jabatan keduanya sebagai presiden Iran, sebagai sosok yang menyerupai **Mikhail Gorbachev**—tokoh yang tanpa disadari sedang membuka jalan menuju keruntuhan Republik Islam Iran. (Siapa yang akan menjadi "Boris Yeltsin"

bagi Iran dan memimpin perubahan radikal tidak pernah dapat ia identifikasi.)

Rice juga menerima pandangan Bush bahwa kejatuhan Saddam Hussein akan menjadi katalis bagi perubahan politik di Iran. Akibatnya, ia enggan memberikan legitimasi kepada suatu tatanan politik yang, melalui sudut pandangnya sebagai seorang ahli Uni Soviet, tampak sedang berada di ambang kehancuran. Oleh sebab itu, pemerintahan Bush tetap melanjutkan dialog dengan Teheran mengenai Afghanistan dan Al-Qaeda, tetapi pada saat yang sama menolak ajakan Iran untuk memperluas dialog tersebut sekaligus menghadapi tekanan dari kalangan neokonservatif di dalam pemerintahannya sendiri agar secara terbuka mengadopsi kebijakan **perubahan rezim (regime change)**.

Faktor penentu akhirnya adalah **Irak**. Invasi ke Irak mengakhiri kebuntuan tersebut dengan memenangkan pendekatan yang berorientasi pada hegemoni, yang kemudian membawa konsekuensi besar terhadap kebijakan pemerintahan Bush terhadap Iran. Menjelang invasi, ruang bagi pihak-pihak yang ingin mempertahankan—apalagi memperluas—dialog dengan Teheran semakin menyempit. Begitu invasi dimulai, dialog tersebut segera dihentikan pada kesempatan pertama.

Inilah yang menjelaskan mengapa pemerintahan Bush memberikan respons yang paradoks terhadap **non-paper** dari Iran yang diterima Departemen Luar Negeri pada Mei 2003, yang berisi sebuah "**peta jalan**" **(roadmap)** bagi dimulainya perundingan (lihat Bab 3).

Beberapa hari setelah dokumen tersebut tiba di Washington, **Flynt Leverett**—yang baru saja mengundurkan diri dari **CIA** setelah meninggalkan Gedung Putih dua bulan sebelumnya—bertemu dengan **Mohsen Rezaei**, mantan Komandan **Korps Garda Revolusi Islam (IRGC)** yang saat itu menjabat sebagai Sekretaris Jenderal **Dewan Kemaslahatan (Expediency Council)**.

Dalam percakapan mereka, Rezaei menegaskan bahwa Teheran memang tertarik untuk melakukan **penyelarasan strategis** dengan Washington. Namun, ia menekankan bahwa Iran membutuhkan kejelasan mengenai niat Amerika Serikat. Sebagaimana ia ungkapkan, "**Iran tidak mungkin melakukan penyelarasan strategis dengan sesuatu yang tidak jelas.**"

Kami berdua meyakini bahwa pernyataan **Mohsen Rezaei** semakin menegaskan adanya peluang diplomatik yang terkandung dalam dokumen **Roadmap** tersebut. Meskipun **Flynt Leverett** telah meninggalkan Gedung Putih karena tidak sependapat dengan kebijakan pemerintahan Bush terhadap Timur Tengah, ia tetap menyampaikan laporan mengenai pertemuannya dengan Rezaei kepada **Condoleezza Rice**, Direktur **CIA George Tenet**, serta **William Burns**, Asisten Menteri Luar Negeri untuk Urusan Timur Dekat.

Tidak lama kemudian, **Hillary Mann Leverett**—yang meninggalkan Gedung Putih bersama Flynt tetapi kemudian kembali ke Departemen Luar Negeri sebagai staf perencanaan kebijakan—menyusun sebuah memorandum untuk **Colin Powell** yang menjelaskan argumentasi

mengenai pentingnya menjalin hubungan strategis dengan Teheran. Memorandum tersebut disusun berdasarkan pengalamannya bernegosiasi dengan para pejabat Iran mengenai Afghanistan dan Al-Qaeda, serta melampirkan dokumen **Roadmap** beserta laporan Flynt mengenai pertemuannya dengan Rezaei.

Beberapa minggu kemudian, kami berkesempatan berbicara langsung dengan Powell di sela-sela sebuah acara resmi Departemen Luar Negeri. Ia memuji Hillary atas *"memorandum yang sangat baik"*, tetapi mengeluhkan bahwa ia "**tidak dapat menjualnya kepada Gedung Putih.**"

Bertahun-tahun kemudian, kepala staf lamanya, **Lawrence Wilkerson**, mengatakan kepada kami bahwa Powell pada dasarnya telah melakukan sebuah kompromi politik. Ia memilih untuk tidak lagi mendorong keterlibatan diplomatik dengan Iran—yang pada saat itu telah ditentang secara mutlak oleh Gedung Putih maupun kantor Wakil Presiden—sebagai imbalan atas ruang gerak yang lebih besar dalam diplomasi nuklir Amerika Serikat dengan Korea Utara yang sedang berlangsung.

Faktanya, pada Mei 2003, ketika dokumen **Roadmap** tiba di Washington, cukup banyak tokoh berpengaruh dalam pemerintahan Bush yang telah memutuskan bahwa mereka tidak menginginkan **rekonsiliasi (rapprochement)** dengan Republik Islam Iran, bahkan apabila hal itu memang memungkinkan.

Dalam arti tertentu, para tokoh tersebut—**Dick Cheney**, **Donald Rumsfeld**, **Paul Wolfowitz**, **Lewis "Scooter" Libby**, para bawahan mereka di pemerintahan,

para pendukung mereka di luar pemerintahan, bahkan Presiden Bush sendiri—memahami bahwa Amerika Serikat tidak mungkin secara bersamaan memperbaiki hubungan strategis dengan Iran sekaligus mengejar hegemoni di Timur Tengah.

Namun, jika kami memandang bahwa pengejaran hegemoni pada akhirnya hanya akan bersifat kontraproduktif dan bahwa rekonsiliasi dengan Teheran akan menghasilkan keuntungan strategis yang sangat besar, mereka justru percaya bahwa hegemoni Amerika yang sesungguhnya di kawasan Timur Tengah akhirnya telah berada dalam jangkauan.

Sementara itu, **Colin Powell**—satu-satunya tokoh dalam pemerintahan yang mungkin mampu menawarkan kerangka alternatif bagi kebijakan luar negeri Amerika Serikat pasca-9/11 sekaligus menarik perhatian presiden—tidak memiliki kekuatan politik yang cukup untuk mewujudkannya.

Agenda-agenda politik yang telah menggagalkan berbagai peluang kemajuan selama masa jabatan pertama Bush terus menghambat setiap upaya perbaikan yang berarti pada masa jabatan keduanya. Hingga hari terakhir pemerintahannya, Bush tetap enggan menerima Republik Islam Iran sebagai entitas politik yang permanen dan memiliki kepentingan yang sah.

Memang, Bush dan para pembantunya tidak pernah secara resmi menyatakan dukungan terhadap kebijakan **perubahan rezim (regime change)**. Setelah menjabat sebagai Menteri Luar Negeri, **Condoleezza Rice** beberapa kali secara

terbuka membantah bahwa perubahan rezim merupakan kebijakan resmi Amerika Serikat. Namun, Presiden Bush secara konsisten menolak memperkuat pernyataan Rice tersebut, bahkan ketika para pewawancara menanyakan hal itu secara langsung kepadanya.

Dalam praktiknya, Bush justru menandatangani berbagai laporan intelijen yang mendukung operasi-operasi rahasia untuk menggoyahkan stabilitas Republik Islam Iran. Kongres Amerika Serikat juga mengalokasikan sedikitnya **400 juta dolar AS** untuk tujuan tersebut, disertai pendanaan bagi program **promosi demokrasi** yang dilakukan secara terbuka.

Aspek-aspek lain dari kebijakan Amerika terhadap Iran—seperti penolakannya untuk tetap mengakui keberlakuan **Perjanjian Aljir 1981** (yang di dalamnya Amerika Serikat berjanji untuk tidak mencampuri urusan dalam negeri Iran) maupun penolakannya menerima prinsip bahwa Iran berhak melakukan **pengayaan uranium di wilayahnya sendiri**—juga menunjukkan kecenderungan menuju strategi perubahan rezim.

Bahkan setelah **Iraq Study Group**—sebuah panel bipartisan yang dibentuk Kongres Amerika Serikat untuk mengevaluasi situasi di Irak dan dipimpin oleh mantan Menteri Luar Negeri **James Baker** serta mantan anggota Kongres **Lee Hamilton**—merekomendasikan pada tahun 2006 agar pemerintahan Bush membuka dialog dengan Iran mengenai seluruh isu yang relevan tanpa prasyarat, Presiden Bush tetap menyatakan secara terbuka bahwa ia tidak akan mengizinkan Amerika Serikat ikut serta dalam perundingan

nuklir dengan Teheran sebelum Iran menghentikan kegiatan pengayaan uraniumnya.

Dalam praktiknya, keengganan Bush untuk mengakui legitimasi Republik Islam Iran—apalagi haknya untuk melakukan pengayaan uranium—berarti bahwa pemerintahannya tidak pernah bersedia memberikan **jaminan keamanan yang positif** kepada Iran. Sikap inilah yang pada akhirnya membuat diplomasi mengenai isu nuklir hampir mustahil berhasil.

Pejabat utama Rice yang menangani Iran, **R. Nicholas Burns**, Wakil Menteri Luar Negeri Urusan Politik, bersikeras bahwa Amerika Serikat tidak boleh memberikan jaminan keamanan kepada Iran selama negara tersebut masih dianggap—sebagaimana terus dinyatakan dalam laporan tahunan Departemen Luar Negeri *Patterns of Global Terrorism*—sebagai "**negara sponsor terorisme terbesar di dunia.**"

Alasan yang digunakan untuk mempertahankan kebuntuan diplomatik tersebut sebenarnya juga dapat dipandang sebagai argumen yang justru mendukung perlunya keterlibatan diplomatik Amerika Serikat secara menyeluruh dengan Iran. Namun, pilihan seperti itu sama sekali tidak dapat diterima oleh pemerintahan Bush.

Selama dua tahun terakhir masa kepresidenannya, ketika semakin jelas bahwa Republik Islam Iran tidak akan memenuhi tuntutan nuklir Washington, **Wakil Presiden Dick Cheney** terus mendesak Bush agar melancarkan serangan militer terhadap fasilitas-fasilitas nuklir Iran, atau setidaknya membantu Israel melakukannya. Pemerintahan

Perdana Menteri Israel **Ehud Olmert** juga ikut melobi agar langkah tersebut diambil.

Ada dua faktor yang akhirnya mencegah Bush memerintahkan serangan tersebut.

Pertama, pada Desember 2007, **Komunitas Intelijen Amerika Serikat** menerbitkan **National Intelligence Estimate (NIE)**—termasuk ringkasan *Key Judgments* yang dipublikasikan kepada masyarakat—yang menyimpulkan bahwa Republik Islam Iran telah menghentikan seluruh aktivitas nuklir yang secara khusus berkaitan dengan pengembangan senjata sejak tahun 2003. Bush sendiri kemudian mengakui bahwa ia tidak percaya dapat membenarkan serangan militer terhadap Iran apabila negara tersebut memang tidak sedang menjalankan program senjata nuklir.

Kedua, setelah Partai Republik mengalami kekalahan besar dalam pemilu Kongres tahun 2006, **Robert Gates**—mantan Wakil Penasihat Keamanan Nasional sekaligus mantan Direktur CIA—menggantikan **Donald Rumsfeld** sebagai Menteri Pertahanan. Berbeda dengan Rumsfeld, Gates berpendapat bahwa perang besar ketiga di Timur Tengah akan sangat merugikan posisi strategis Amerika Serikat.

Selama sisa masa pemerintahan Bush, Gates secara konsisten menolak gagasan untuk menyerang Iran. Bahkan setelah tetap menjabat pada masa pemerintahan **Barack Obama**, ia terus menentang opsi serangan udara. Dalam pidatonya di **West Point** pada tahun 2011, Gates bahkan mengatakan:

"Menurut pendapat saya, setiap Menteri Pertahanan di masa depan yang menyarankan Presiden untuk kembali mengirim pasukan darat Amerika dalam jumlah besar ke Asia, Timur Tengah, atau Afrika seharusnya memeriksakan kewarasannya."

Pada tahun terakhir pemerintahannya, Bush sempat mempertimbangkan pembukaan **Kantor Kepentingan Amerika Serikat (U.S. Interest Section)** di Kedutaan Besar Swiss di Teheran, sebagaimana Iran memiliki kantor serupa di Kedutaan Besar Pakistan di Washington. Namun, pada akhirnya pemerintahannya bahkan tidak bersedia mengambil langkah kecil tersebut.

GAGAL MENGOREKSI HALUAN (FAILING TO CORRECT COURSE)

Seperti **Richard Nixon**, **Barack Obama** memasuki Gedung Putih pada saat Amerika Serikat sedang menghadapi kebijakan luar negeri yang semakin melampaui batas (*foreign policy overreach*) serta krisis ekonomi yang semakin memburuk. Sebagaimana Nixon, Obama menjanjikan akan memulihkan posisi strategis Amerika Serikat dengan menarik negara itu keluar dari berbagai keterlibatan militer yang berkepanjangan di luar negeri serta membangun hubungan yang lebih baik dengan negara-negara besar lainnya.

Bahkan, Obama dianugerahi **Hadiah Nobel Perdamaian** sebelum genap satu tahun menjabat sebagai presiden, semata-mata karena mengemukakan gagasan tersebut. Namun, pada kenyataannya ia tidak kalah

berkomitmen dibandingkan para pendahulunya dalam mempertahankan **hegemoni Amerika Serikat di Timur Tengah**. Ia memasuki Gedung Putih tanpa benar-benar memahami apa yang diperlukan untuk menjalin **keterlibatan strategis (strategic engagement)** dengan Republik Islam Iran. Setelah menjadi presiden, ia pun menghindari tantangan tersebut.

Upaya-upaya Obama untuk membangun hubungan dengan Iran hampir sepenuhnya bersifat retoris, tanpa disertai substansi kebijakan baru yang mampu menarik minat para pemimpin Iran. Bahkan, jika ditelaah secara objektif, interaksi pemerintahan Obama dengan Iran memperlihatkan perpaduan yang mengecewakan antara **ketidakjujuran** dan **ketidakmampuan**, yang justru menimbulkan kerugian besar bagi kepentingan serta kredibilitas Amerika Serikat.

Bahkan sebelum Teheran menolak mengikuti aturan yang ditetapkan Washington, Obama telah menggunakan instrumen-instrumen pemaksaan yang sama seperti para pendahulunya, bahkan dengan cara yang lebih berisiko. Ia melakukannya tanpa memperhatikan kenyataan bahwa kekuatan relatif Amerika Serikat sedang mengalami kemunduran dan bahwa realitas politik Timur Tengah telah berubah secara signifikan.

Ketika Obama mulai menjabat, Amerika Serikat tampak menunjukkan keterbukaan yang belum pernah terjadi sebelumnya terhadap kemungkinan menjalin hubungan diplomatik dengan Republik Islam Iran. Perang yang diwariskan pemerintahan Bush di Afghanistan dan Irak

telah membebani Amerika Serikat dengan keterbatasan kapasitas (*capacity constraints*), sehingga presiden yang baru tidak lagi mampu mempertahankan kebijakan di Timur Tengah yang sangat menguras sumber daya logistik maupun keuangan.

Di kalangan pembuat kebijakan luar negeri Amerika sendiri mulai tumbuh kesadaran bahwa pengaruh regional Iran semakin meningkat. Kesadaran tersebut mendorong munculnya apresiasi yang lebih besar terhadap manfaat dialog dengan Teheran. Obama sendiri tampak memahami perubahan suasana tersebut. Ia menjadikan penolakannya terhadap **Perang Irak** sebagai salah satu pilar utama kampanye presidennya, dengan menyatakan bahwa tujuannya bukan hanya mengakhiri keterlibatan militer Amerika Serikat di Irak, tetapi juga mengakhiri "**cara berpikir yang sejak awal membawa Amerika ke dalam perang tersebut.**"

Sejalan dengan sikap tersebut, Obama mengambil posisi yang relatif progresif mengenai hubungan dengan Republik Islam Iran. Ketika, sebagai calon presiden dalam pemilihan pendahuluan Partai Demokrat, ia mendapat kritik dari Senator **Hillary Clinton** mengenai isu Iran, Obama menolak saran para konsultan politiknya untuk melunakkan posisinya. Ia berpendapat bahwa pendekatannya terhadap Iran justru menjadi pembeda utama antara kebijakan luar negerinya dengan kebijakan yang ditawarkan Hillary Clinton.

Setelah memasuki Gedung Putih, berbagai pernyataan awal Obama yang ditujukan kepada Teheran tampak sebagai

kelanjutan yang wajar dari sikap yang telah ia bangun selama masa kampanye. Namun demikian, sejumlah penunjukan pejabat tinggi dalam pemerintahannya justru menimbulkan keraguan mengenai kesungguhannya untuk mengubah pendekatan hegemonik Washington terhadap Timur Tengah.

Obama menunjuk **Hillary Clinton**—yang selama pemilihan pendahuluan pernah mengancam akan "**menghancurkan Iran sepenuhnya**" apabila negara itu menyerang Israel—sebagai Menteri Luar Negeri. Ia juga mengangkat **Rahm Emanuel**—yang pernah menjadi sukarelawan sipil bagi militer Israel dan dikenal sebagai salah satu anggota Partai Demokrat yang paling pro-Israel di Kongres—sebagai Kepala Staf Gedung Putih.

Selain itu, Obama mempertahankan **Stuart Levey**, seorang pengacara neokonservatif yang menjadi arsitek utama kebijakan sanksi terhadap Iran pada masa pemerintahan Bush, sebagai Wakil Menteri Keuangan untuk Urusan Terorisme dan Intelijen Keuangan. Ia juga memberikan posisi yang berpengaruh kepada **Dennis Ross** dalam perumusan kebijakan terhadap Iran, mula-mula di Departemen Luar Negeri dan kemudian di **Dewan Keamanan Nasional (NSC)**.

Seluruh penunjukan tersebut menunjukkan adanya penghormatan yang sangat besar terhadap kelompok **liberal hawks** yang sebelumnya mendukung invasi ke Irak, terhadap **lobi Israel**, bahkan terhadap pandangan-pandangan neokonservatif mengenai Iran.

Obama kemudian merumuskan kebijakan Irannya melalui suatu mekanisme koordinasi antarlembaga

(*interagency process*) yang melibatkan banyak institusi. Konsekuensinya, seluruh kelompok tersebut memperoleh kesempatan yang luas untuk menghambat setiap upaya serius menuju keterlibatan strategis dengan Iran.

Obama juga membuka proses tersebut bagi konsultasi dengan negara-negara sekutu yang, karena kepentingannya masing-masing, memang menentang diplomasi dengan Teheran.

Israel menghendaki agar Republik Islam Iran tetap berada dalam posisi strategis yang lemah dan, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bersikeras bahwa hasil akhir setiap kesepakatan nuklir harus berupa **nol pengayaan uranium**.

Britania Raya dan **Prancis** juga mengambil sikap yang sama kerasnya mengenai isu pengayaan uranium. Kedua negara tersebut menganggap bahwa meningkatnya jumlah negara yang berada di ambang kemampuan nuklir (*nuclear-threshold states*) di kawasan Global South—seperti **Brasil**—akan mengurangi nilai strategis persenjataan nuklir mereka yang sebenarnya sudah semakin menurun. Oleh karena itu, mereka ingin mempertahankan salah satu dasar utama yang masih menopang status mereka sebagai "**kekuatan besar**" yang memiliki kursi tetap di Dewan Keamanan PBB.

Sementara itu, **Arab Saudi**, meskipun merasa khawatir terhadap kemungkinan pecahnya perang baru yang dipicu Amerika Serikat di kawasan sekitarnya, juga takut bahwa rekonsiliasi antara Amerika Serikat dan Iran akan mengurangi arti penting kerajaan tersebut sebagai mitra strategis Washington di Timur Tengah.

Tidak satu pun dari pertimbangan tersebut sebenarnya berkaitan langsung dengan kepentingan nasional Amerika Serikat. Namun demikian, Obama tetap membiarkan seluruh kepentingan tersebut memengaruhi dan mendistorsi kebijakan pemerintahannya terhadap Iran.

Yang lebih penting lagi, pemerintahan Obama gagal menindaklanjuti berbagai isyarat retoris yang disampaikan presiden pada awal masa jabatannya dengan proposal-proposal yang substantif maupun tindakan nyata. Pemerintahannya sama sekali tidak berupaya menghentikan berbagai operasi rahasia anti-Iran yang diwarisi dari pemerintahan sebelumnya. Bahkan, berbagai dokumen yang kemudian bocor menunjukkan bahwa operasi-operasi tersebut—termasuk hubungan dengan kelompok-kelompok yang tindakannya di Iran, apabila dilakukan di Israel atau banyak negara lain, justru akan dikategorikan Washington sebagai aksi terorisme—malah semakin ditingkatkan setelah Obama mulai menjabat.

Pemerintahan Obama memang menetapkan organisasi separatis Kurdi **PJAK** sebagai organisasi teroris pada Februari 2009. Namun, keputusan tersebut diambil sebagai bentuk konsesi kepada **Turki**, bukan sebagai langkah untuk merespons kepentingan keamanan Iran.

Pada saat yang sama, pemerintahannya justru menolak menetapkan **Jundallah**—kelompok separatis Baluchi yang jauh lebih mematikan dan merupakan ancaman keamanan yang lebih serius bagi Teheran—sebagai organisasi teroris. Menurut sejumlah pejabat intelijen Amerika Serikat yang pernah berbicara dengan kami, keputusan tersebut diambil

karena komunitas intelijen dan militer Amerika ingin tetap mempertahankan hubungan dengan kelompok tersebut.

Washington baru akhirnya memasukkan **Jundallah** ke dalam daftar organisasi teroris pada **November 2010**, hampir dua tahun setelah Obama menjabat sebagai presiden dan beberapa bulan setelah Iran berhasil menangkap serta mengeksekusi pemimpin kelompok tersebut.

Upaya diplomatik pemerintahan Obama hampir seluruhnya difokuskan pada **isu nuklir**. Namun, para penasihat Obama mengungkapkan bahwa pada bulan-bulan pertama masa pemerintahannya, presiden telah memutuskan **untuk tidak mengubah paket insentif nuklir P5+1** (lihat Bab 3) agar dapat mengakomodasi kekhawatiran Iran mengenai jaminan keamanan. Demikian pula, Obama menolak meninggalkan tuntutan yang telah diwariskan pemerintahan Bush, yaitu bahwa Iran harus menghentikan seluruh aktivitas yang berkaitan dengan **pengayaan uranium**.

Sikap-sikap tersebut memberikan sinyal kepada Teheran bahwa sebenarnya **tidak ada perubahan mendasar dalam pendekatan Amerika Serikat**, sehingga sejak awal telah melemahkan peluang keberhasilan diplomasi nuklir.

Pada kenyataannya, pemerintahan Obama menggunakan perundingan nuklir dengan Iran terutama sebagai sarana untuk mempersiapkan langkah-langkah yang lebih koersif—yakni **penerapan sanksi yang lebih keras** dan, pada tahap tertentu, **serangan militer**—serta untuk memperoleh dukungan dari para sekutu internasional dan masyarakat Amerika.

Dalam sebuah artikel opini (*op-ed*) yang kami terbitkan di **The New York Times** pada Mei 2009, kami telah memperingatkan bahwa pendekatan pemerintahan Obama sesungguhnya telah mengkhianati harapan yang semula muncul dari retorika awal sang presiden. Kami mengutip pernyataan **Dennis Ross**, yang disampaikannya kepada kami sebelum bergabung dengan pemerintahan Obama. Menurut Ross, strategi "**engagement with pressure**" (*keterlibatan yang disertai tekanan*) terhadap Iran memang tidak dimaksudkan untuk menghasilkan diplomasi yang produktif, melainkan diperlukan untuk meletakkan dasar bagi penerapan sanksi yang lebih berat dan, pada akhirnya, kemungkinan serangan militer terhadap fasilitas nuklir Iran.

Banyak pengamat yang mendukung gagasan dialog dengan Iran mengkritik penilaian kami sebagai sesuatu yang terlalu dini. Setelah artikel tersebut diterbitkan, Ross secara tidak langsung menyampaikan ketidaksenangannya karena kami mengungkapkan pandangannya. Selanjutnya, melalui asistennya di Departemen Luar Negeri, **Ray Takeyh**, ia memberikan komentar resmi kepada **Roger Cohen** untuk sebuah artikel di *New York Times Magazine* pada Juli 2009:

"Gagasan bahwa ia hanya mencari dialog dengan Iran sekadar untuk mencentang sebuah kotak sebelum beralih pada langkah-langkah yang lebih keras adalah sama sekali keliru dan tidak berdasar."

Namun, perkembangan selama tiga tahun berikutnya justru membuktikan bahwa penilaian kami benar.

Dalam pesan **Nowruz** yang terkenal pada Maret 2009, Obama menyatakan bahwa **rekonsiliasi antara Amerika**

Serikat dan Iran "tidak akan dapat dicapai melalui ancaman." Pernyataan tersebut sepenuhnya benar. Keterlibatan strategis (*strategic engagement*) memang berbeda dengan diplomasi **"wortel dan tongkat" (*carrots and sticks diplomacy*)**, yaitu strategi yang memadukan insentif dengan ancaman.

Sebaliknya, keterlibatan strategis menuntut adanya keputusan yang sungguh-sungguh untuk **mengesampingkan ancaman**, sehingga Iran memperoleh keyakinan bahwa Amerika Serikat benar-benar serius ingin membangun kembali hubungan kedua negara.

Meskipun Obama menyampaikan pernyataan tersebut, pemerintahannya tidak pernah benar-benar bersedia mengambil langkah demikian.

Berkat dokumen-dokumen yang dibocorkan oleh **WikiLeaks**, kini diketahui bahwa ketika Obama sedang merekam pesan Nowruz tersebut, para pejabat pemerintahannya justru memberi tahu rekan-rekan mereka di Eropa bahwa Gedung Putih tetap berkomitmen menjalankan **jalur tekanan** (*pressure track*) dalam strategi **dua jalur (dual-track approach)** terhadap Iran.

Demikian pula, dokumen pedoman pembicaraan (*talking points*) Departemen Luar Negeri pada masa itu menegaskan bahwa **dua unsur strategi P5+1—yakni dialog/insentif dan tekanan—memang sejak awal dirancang untuk berjalan secara bersamaan.**

Yang lebih mengungkap lagi, sejumlah mantan pejabat Departemen Luar Negeri yang menangani kebijakan Iran pada awal pemerintahan Obama kemudian mengakui bahwa

para pengambil keputusan senior "**tidak pernah benar-benar percaya bahwa diplomasi dapat berhasil**" dan "**tidak pernah sungguh-sungguh serius**" dalam menjalankan kebijakan dialog.

Sejak awal, dengan demikian, pendekatan pemerintahan Obama mengandung kontradiksi yang mendasar.

Masalah tersebut semakin diperburuk oleh keputusan yang bahkan telah diambil sebelum Obama resmi menjabat, yaitu membentuk jaringan "**pos pemantauan**" **(*listening posts*)** di berbagai misi diplomatik Amerika Serikat di negara-negara yang berbatasan dengan Iran—antara lain **Azerbaijan, Irak, Turki, Turkmenistan,** dan **Uni Emirat Arab**. Di tempat-tempat tersebut, para pejabat kedutaan maupun konsulat Amerika Serikat diberi tugas untuk bertemu dengan warga Iran.

Sebagian besar warga Iran yang ditemui para **Iran watchers** tersebut merupakan kalangan diaspora. Banyak di antara mereka mendatangi kedutaan atau konsulat Amerika Serikat untuk memperoleh visa ataupun membangun hubungan dengan pejabat Amerika demi kepentingan pribadi, misalnya memperoleh imbalan atas informasi yang mereka berikan.

Akibatnya, kualitas informasi yang mereka sampaikan sangat meragukan.

Ketergantungan pemerintahan Bush pada sumber-sumber semacam ini dalam memperoleh intelijen mengenai Irak—seperti laporan palsu dari informan yang dikenal sebagai "**Curveball**" dan berbagai sumber lain yang terkait

dengan **Kongres Nasional Irak (Iraqi National Congress)**, yang kemudian bahkan dipuji oleh **Ahmad Chalabi** sebagai "**pahlawan yang keliru**" (*heroes in error*)—kini secara luas dipandang sebagai sebuah skandal.

Namun demikian, program **Iran watcher** yang dijalankan Departemen Luar Negeri pada dasarnya justru melembagakan praktik tersebut.

Pemerintahan Obama kemudian sangat bergantung pada laporan-laporan yang berasal dari calon pembelot Iran, para diaspora yang kecewa terhadap pemerintah Iran, maupun individu-individu lain yang sekadar ingin bermigrasi ke Amerika Serikat.

Puluhan kabel diplomatik **WikiLeaks** yang dipublikasikan pada tahun 2011 menunjukkan bahwa informasi mengenai **pemilihan presiden Iran tahun 2009** maupun berbagai perkembangan politik lainnya yang diberikan oleh sumber-sumber tersebut hampir seluruhnya bersifat sangat kritis terhadap Republik Islam Iran dan, pada saat yang sama, hampir seluruhnya **terbukti keliru**.

Pemerintahan Obama juga secara rutin berkonsultasi dengan sejumlah individu yang dianggap sebagai pakar Iran mengenai cara terbaik bagi Washington untuk berkomunikasi dengan para pejabat Iran maupun masyarakat Iran, mengenai perancangan dan pelaksanaan sanksi, serta berbagai persoalan kebijakan lainnya. Di antara mereka adalah **Afshin Molavi, Trita Parsi, Karim Sadjadpour, Ray Takeyh**, istrinya **Suzanne Maloney**, serta seorang pembelot yang menggunakan nama samaran **Reza Kahlili**.

Namun, menurut penulis, para pakar tersebut—yang sebagian besar juga merupakan diaspora Iran—hampir semuanya telah menyampaikan analisis publik mengenai politik domestik maupun kebijakan luar negeri Iran yang terbukti memiliki kelemahan mendasar.

Bahwa pemerintahan Obama sebenarnya **tidak berminat untuk membangun rekonsiliasi yang sesungguhnya dengan Republik Islam Iran** tampak jelas dalam manuver-manuver diplomatik yang rumit terkait **pengisian ulang bahan bakar Reaktor Riset Teheran (*Tehran Research Reactor*/*TRR*)**.

Pada awal Juni 2009, tepat sebelum pemilihan presiden Iran, Duta Besar Iran untuk **Badan Energi Atom Internasional (IAEA)** mengirimkan surat kepada Direktur Jenderal **Mohamed ElBaradei**, yang berisi permintaan agar IAEA membantu mencarikan pemasok bahan bakar baru bagi TRR.

Teheran memandang surat tersebut sebagai **langkah membangun kepercayaan (confidence-building measure)** yang sederhana. Logikanya jelas: apabila Iran dapat membeli bahan bakar reaktor dari luar negeri, maka negara tersebut **tidak perlu memproduksinya sendiri**.

Menurut ukuran apa pun yang masuk akal, seharusnya tidak ada persoalan dalam memasok bahan bakar bagi sebuah reaktor yang, selama berada di bawah pemerintahan Republik Islam Iran, **tidak pernah dikaitkan dengan aktivitas proliferasi nuklir**, terlebih lagi karena **TRR merupakan salah satu reaktor yang berada di bawah pengawasan IAEA secara sangat ketat**.

Namun, pemerintahan Obama menolak memperlakukan permintaan Teheran tersebut sebagai **persoalan teknis semata**, sebagaimana yang pernah dilakukan pemerintahan **Ronald Reagan** pada tahun 1987 ketika Iran terakhir kali membeli bahan bakar untuk **Reaktor Riset Teheran (Tehran Research Reactor/TRR)**, yang saat itu dipasok oleh **Argentina**.

Sebaliknya, pemerintahan Obama mengajukan sebuah rencana yang rumit dan justru menempatkan Teheran dalam posisi yang sulit. Rencana tersebut berkaitan dengan **cadangan uranium berpengayaan rendah (Low-Enriched Uranium/LEU)** milik Iran, yaitu uranium yang diperkaya hingga kadar di bawah 20 persen. LEU yang dimaksud pada waktu itu diperkaya hingga tingkat **3–4 persen**, yaitu kadar yang cukup untuk bahan bakar reaktor listrik, tetapi belum mencapai tingkat **hampir 20 persen** yang dibutuhkan oleh TRR.

Pemerintahan Obama mengusulkan agar Iran menyerahkan sebagian besar cadangan LEU-nya sebagai imbalan atas **janji** bahwa **Prancis** dan **Rusia** akan memasok bahan bakar baru bagi TRR, kemungkinan sekitar dua tahun kemudian.

Menurut Washington, skema pertukaran tersebut akan menunda sedikitnya **delapan belas bulan** kemungkinan Iran mengumpulkan LEU dalam jumlah yang cukup sehingga, apabila diperkaya kembali melalui sentrifugal, dapat menghasilkan material fisil dengan tingkat kemurnian yang layak digunakan untuk membuat senjata nuklir.

Selain itu, kesepakatan semacam itu juga akan menciptakan preseden bahwa uranium yang diperkaya di Iran dapat dipindahkan ke luar negeri. Dengan demikian, perkembangan program nuklir Iran dapat diperlambat **tanpa Amerika Serikat harus memberikan konsesi apa pun sebagai imbalannya**.

Apabila Teheran menolak, Washington dapat menjadikan penolakan tersebut sebagai bukti tambahan bahwa Iran memang tidak bersedia menerima penyelesaian yang "**kooperatif.**"

Kemungkinan besar, skenario inilah yang memang diinginkan oleh pemerintahan Obama. Sebab, sebagaimana diketahui dari kabel diplomatik rahasia yang kemudian dipublikasikan oleh **WikiLeaks**, Obama telah menyepakati dengan **Benjamin Netanyahu** bahwa **akhir tahun 2009** akan menjadi batas waktu bagi tercapainya kemajuan dalam perundingan nuklir dengan Iran. Setelah tenggat waktu tersebut berlalu, pemerintahan Obama berkomitmen untuk meluncurkan kampanye internasional guna menjatuhkan **sanksi baru** terhadap Iran. Tentu saja, strategi ini sepenuhnya sejalan dengan pendekatan terhadap Iran yang sebelumnya dijelaskan kepada kami oleh **Dennis Ross**.

Ketika pemerintahan Obama mengajukan usulan pertukaran tersebut pada **Oktober 2009**, Teheran menyatakan **menerima** "**secara prinsip.**" Sikap ini didasarkan pada beberapa pertimbangan.

Pertama, Iran memang membutuhkan bahan bakar baru bagi TRR, yang digunakan untuk memproduksi **isotop medis** bagi ratusan ribu pasien kanker. Memperoleh bahan

bakar dari pemasok internasional merupakan cara yang paling mudah untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Selama beberapa tahun sebelumnya, pasokan isotop medis memang sering mengalami kelangkaan di pasar dunia, bahkan juga memengaruhi Amerika Serikat. Situasi inilah yang kemudian mendorong Iran untuk mulai memproduksi isotop tersebut sendiri, di bawah pengawasan **IAEA**, daripada bergantung pada pasar internasional yang tidak dapat diandalkan.

Kedua, dari sudut pandang strategis, Iran tetap ingin menjadikan kesepakatan mengenai TRR sebagai **langkah membangun kepercayaan (confidence-building measure)**. Iran berharap proses tersebut dapat difasilitasi langsung oleh Direktur Jenderal IAEA **Mohamed ElBaradei**, penerima **Hadiah Nobel Perdamaian**, yang sebelumnya telah menunjukkan keberaniannya menghadapi tekanan Amerika Serikat menjelang invasi ke Irak.

Ketiga, Iran berharap bahwa keberhasilan menyelesaikan pertukaran tersebut akan membuka jalan bagi Washington untuk **mengakui hak Iran melakukan pengayaan uranium**.

Namun demikian, pada saat yang sama Teheran ingin merundingkan lebih lanjut mengenai **jadwal dan mekanisme pelaksanaannya**, agar terdapat jaminan bahwa Iran benar-benar akan menerima bahan bakar baru yang dijanjikan.

Pemerintahan Obama beserta para pendukungnya menggambarkan sikap tersebut sebagai bukti adanya **perpecahan dan kelumpuhan pengambilan keputusan** di kalangan para pemimpin Iran setelah pemilihan presiden

Juni 2009. Akan tetapi, menurut penulis, penafsiran tersebut merupakan **proyeksi Barat** semata.

Sejak awal pembahasan mengenai pertukaran bahan bakar, Teheran berulang kali mengingatkan pengalaman pahitnya dalam berbagai kerja sama multilateral mengenai bahan bakar nuklir.

Pada dekade 1970-an, **Shah Iran** telah menginvestasikan **1 miliar dolar AS** untuk memperoleh kepemilikan sebesar **10 persen** dalam konsorsium pengayaan uranium **Eurodif**, dengan tujuan menjamin pasokan bahan bakar nuklir bagi Iran. Namun setelah Revolusi Islam, pemerintah **Prancis** menghentikan partisipasi Iran dalam konsorsium tersebut, sekaligus menolak mengembalikan dana investasi Iran sebesar 1 miliar dolar AS. Republik Islam Iran baru berhasil memperoleh kembali sebagian besar uang tersebut **lebih dari satu dekade kemudian**.

Karena pengalaman itulah, Teheran secara konsisten menetapkan syarat bagi kesepakatan pengisian ulang bahan bakar TRR. Iran menghendaki **pertukaran LEU dengan bahan bakar baru dilakukan secara bersamaan**, atau apabila LEU harus disimpan terlebih dahulu di negara ketiga, maka negara tersebut wajib mengembalikannya kepada Iran apabila bahan bakar baru tidak diserahkan sesuai tenggat waktu yang telah disepakati.

Washington justru menggambarkan sikap tersebut sebagai bentuk penolakan.

Padahal, menurut penulis, pemerintahan Obama memang **tidak menginginkan negosiasi yang sesungguhnya**, karena tercapainya kesepakatan justru akan

menghambat tujuan utamanya, yaitu memperoleh persetujuan **Dewan Keamanan PBB** untuk menjatuhkan sanksi baru terhadap Iran.

(Bahkan, para pejabat Inggris mengatakan kepada kami pada akhir tahun 2009 bahwa pemerintah mereka juga berharap usulan mengenai TRR tersebut gagal, dengan alasan yang sama.)

Karena itu, pemerintahan Obama menjadikan proposal tersebut sebagai pilihan "**terima atau tinggalkan**" **(*take it or leave it*)**. Jika Iran tidak menyetujuinya sebelum **31 Desember 2009**, maka strategi Washington selanjutnya akan sepenuhnya difokuskan pada penerapan sanksi.

Pada November 2009, atas permintaan **IAEA**, **Turki** menawarkan diri menjadi tempat penyimpanan sementara LEU milik Iran sampai bahan bakar baru bagi TRR diserahkan. Namun Teheran tetap meminta adanya jaminan yang lebih jelas mengenai **jumlah LEU yang akan dikirim** serta **jadwal pengirimannya**, syarat-syarat yang tidak dapat diterima oleh Washington.

Pada **Februari 2010**, setelah perundingan mengalami kebuntuan, Iran mulai memperkaya uranium hingga mendekati tingkat **20 persen**, yaitu kadar yang diperlukan untuk memproduksi bahan bakar TRR. Tingkat pengayaan ini memang lebih dekat dengan kadar **lebih dari 90 persen** yang dibutuhkan untuk bahan senjata dibandingkan LEU yang sebelumnya diproduksi Iran. Iran juga mengumumkan bahwa bahan bakar tersebut akan diproduksi sendiri di dalam negeri di bawah pengawasan IAEA.

Pemerintahan Obama mengecam langkah tersebut sebagai tindakan yang "**sama sekali tidak dapat dibenarkan.**"

Sejumlah pakar Barat, termasuk **David Albright**, bahkan menyatakan bahwa tidak ada penjelasan damai atas tindakan Iran karena negara itu dianggap **tidak memiliki kemampuan memproduksi pelat bahan bakar** untuk TRR.

Namun, pada **Februari 2012**, ketika Iran berhasil memasukkan **pelat bahan bakar produksi dalam negerinya sendiri** ke dalam TRR—yang sekaligus membuktikan kekeliruan penilaian tersebut—Albright dengan berani mengatakan kepada **The Washington Post** bahwa sebenarnya **pelat bahan bakar tersebut memang tidak sulit diproduksi.**

Pada saat yang sama, **Turki** dan **Brasil**, yang saat itu menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB, menawarkan diri sebagai mediator bagi tercapainya kesepakatan multilateral mengenai pengisian ulang bahan bakar TRR.

Meskipun pemerintahan Obama sebenarnya telah menyepakati dengan Israel bahwa akhir tahun 2009 merupakan batas akhir bagi kemajuan diplomasi dan pada saat itu sudah mulai membahas rancangan resolusi sanksi baru bersama anggota tetap Dewan Keamanan lainnya, Gedung Putih menilai bahwa secara politik akan kurang bijaksana apabila secara terbuka menolak kemungkinan tercapainya kesepakatan.

Para diplomat Amerika Serikat, Turki, dan Brasil yang terlibat langsung dalam proses tersebut kemudian

mengungkapkan bahwa sekelompok pejabat pemerintahan Obama yang dipimpin oleh **Dennis Ross** menyusun sebuah strategi untuk **memanipulasi Perdana Menteri Turki Recep Tayyip Erdoğan dan Presiden Brasil Luiz Inácio Lula da Silva**, dengan harapan memperoleh keuntungan diplomatik yang besar.

Washington mendorong kedua pemimpin tersebut pergi ke Teheran guna mengupayakan penyelesaian, tetapi pada saat yang sama menetapkan syarat-syarat yang begitu ketat sehingga Iran hampir pasti akan menolaknya. Setelah upaya tersebut gagal, Washington berharap dapat menekan Turki dan Brasil agar mendukung sanksi yang lebih keras terhadap Iran, sehingga Amerika Serikat dapat memperoleh **dukungan bulat di Dewan Keamanan PBB**.

Karena itu, pada **April 2010**, Obama mengirimkan surat yang pada dasarnya sama kepada para pemimpin Turki dan Brasil, yang menjelaskan syarat-syarat yang harus dipenuhi agar suatu kesepakatan dapat diterima.

Dalam surat tersebut, Obama mengingatkan bahwa ia sebelumnya "**siap mendukung dan memfasilitasi suatu usulan yang memungkinkan Iran memperoleh bahan bakar nuklir dengan menggunakan uranium yang diperkaya di Iran.**" Ia juga menegaskan bahwa pintu bagi **dialog tetap terbuka**.

Obama menyatakan setuju apabila LEU Iran disimpan sementara di Turki (*escrow*), tetapi mensyaratkan bahwa **seluruh jumlah yang dibahas—sebanyak 1.200 kilogram, yaitu sebagian besar cadangan LEU Iran—harus dikirim sekaligus pada awal proses**.

Ia juga meyakinkan **Presiden Lula** bahwa surat tersebut berisi "**penjelasan rinci mengenai pandangan saya**", dan bahwa ia bersedia mendukung setiap pengaturan yang memenuhi syarat-syarat tersebut.

Dennis Ross dan rekan-rekannya meyakini bahwa syarat-syarat yang tercantum dalam surat Obama tersebut akan menjadi **penghalang tercapainya kesepakatan** ketika **Recep Tayyip Erdoğan** dan **Luiz Inácio Lula da Silva** berkunjung ke Iran pada bulan berikutnya. Namun, lebih dari satu minggu sebelum kedua pemimpin itu tiba di Teheran, sejumlah kontak kami di Iran telah mengatakan bahwa mereka adalah "**teman**" Iran dan **tidak akan pulang dengan tangan kosong**.

Dan memang benar demikian. Pada **17 Mei 2010**, Erdoğan dan Lula berhasil meyakinkan para pejabat Iran—sebagian dengan menunjukkan surat-surat Obama tersebut—untuk menyetujui **Deklarasi Teheran (Tehran Declaration)**, yang pada dasarnya memenuhi seluruh persyaratan yang sebelumnya ditetapkan oleh Presiden Amerika Serikat.

Namun, Washington segera **menolak** deklarasi tersebut.

The Washington Post melaporkan bahwa para pejabat pemerintahan Obama merasa "**sangat terganggu**" (*thoroughly irritated*) oleh keberhasilan Erdoğan dan Lula. Keesokan harinya, Menteri Luar Negeri **Hillary Clinton** mengajukan rancangan resolusi Dewan Keamanan PBB yang disusun Amerika Serikat untuk menjatuhkan sanksi tambahan

terhadap Iran. Ia bahkan menyatakan bahwa langkah tersebut merupakan:

"**Jawaban yang paling meyakinkan terhadap berbagai upaya yang dilakukan di Teheran selama beberapa hari terakhir.**"

Pemerintah **Turki** dan **Brasil** tentu saja merasa sangat kecewa.

Pada **24 Mei 2010**, Menteri Luar Negeri Turki **Ahmet Davutoğlu** dan Menteri Luar Negeri Brasil **Celso Amorim**, setelah beberapa kali melakukan pembicaraan yang tidak memuaskan dengan Hillary Clinton, menyampaikan kekecewaan mereka melalui sebuah artikel opini di **International Herald Tribune**.

Mereka menulis:

Deklarasi bersama yang ditandatangani oleh Turki, Brasil, dan Iran di Teheran pada 17 Mei merupakan sebuah terobosan besar. Iran telah menyetujui untuk mengeluarkan 1.200 kilogram uranium berpengayaan rendah dari wilayahnya—jumlah yang sama persis sebagaimana tercantum dalam usulan IAEA—dalam waktu satu bulan setelah pengaturan teknis yang diperlukan diselesaikan. Uranium tersebut akan disimpan di Turki dalam satu kali pengiriman. Penyerahan itu akan dilakukan pada awal proses, sebelum bahan bakar nuklir apa pun dikirim kepada Iran.... Deklarasi Teheran harus diberi kesempatan untuk berjalan.... Kini telah tersedia substansi yang cukup untuk memberikan peluang bagi negosiasi. Jika kesempatan ini disia-siakan, penyesalan dapat berlangsung hingga generasi-generasi mendatang.

Namun, ketika pemerintahan Obama tetap bersikeras menolak **Deklarasi Teheran**, para pejabat Turki dan Brasil akhirnya menyimpulkan bahwa **Obama tidak bersikap jujur** dalam surat-surat yang ia kirimkan kepada Erdoğan dan Lula.

Perdana Menteri Turki dan Presiden Brasil mulai meyakini bahwa mereka sebenarnya **telah dijebak untuk gagal**. Kesalahan terbesar mereka, dari sudut pandang Amerika Serikat, justru karena mereka **berhasil pergi ke Teheran dan mencapai sebuah kesepakatan**.

Tiga hari setelah artikel Davutoğlu-Amorim diterbitkan, **Kementerian Luar Negeri Brasil** membocorkan surat Obama kepada Lula kepada sebuah situs web Brasil sebagai bukti mengenai **kemunafikan (duplicity)** Gedung Putih.

Dalam tanggapan resminya kepada **IAEA**, pemerintahan Obama menyatakan bahwa Deklarasi Teheran memiliki beberapa kelemahan. Menurut Washington, deklarasi tersebut:

1. tidak menghentikan pengayaan uranium Iran pada tingkat hampir **20 persen**;
2. menetapkan tenggat waktu **satu tahun** untuk pengiriman bahan bakar jadi, yang dianggap tidak realistis; dan
3. yang paling bermasalah, **mengakui hak Iran untuk tetap melakukan pengayaan uranium.**

Akan tetapi, tenggat waktu satu tahun tersebut sebenarnya **justru berasal dari usulan Obama sendiri** dalam surat-suratnya kepada Erdoğan dan Lula. Surat-surat itu juga

tidak pernah menyebutkan bahwa penghentian pengayaan uranium hingga tingkat hampir 20 persen merupakan syarat bagi tercapainya kesepakatan.

Mengenai persoalan **hak Iran untuk melakukan pengayaan uranium**, **Mohamed ElBaradei** menjelaskan bahwa walaupun resolusi-resolusi PBB memang meminta Iran **menghentikan seluruh aktivitas pengayaan sebagai langkah membangun kepercayaan**, semua pihak sebenarnya mengetahui bahwa persoalan tersebut **hanya dapat diselesaikan melalui negosiasi**.

Sebagaimana dikatakan ElBaradei:

"Dalam setiap perundingan, kita tidak mungkin memperoleh semua yang kita inginkan sebelum negosiasi dimulai. Justru tuntutan untuk memperoleh semuanya terlebih dahulu sebelum mau berunding telah menyebabkan enam tahun terbuang sia-sia dalam penyelesaian persoalan Iran. Enam tahun itu hilang karena pendekatan Barat selalu menuntut agar Iran menyerahkan seluruh konsesi sebelum perundingan dimulai."

Meskipun demikian, pemerintahan Obama tetap melanjutkan upayanya untuk memperoleh resolusi sanksi. Pada **Juni 2010**, **Dewan Keamanan PBB** akhirnya mengesahkan resolusi tersebut, dengan **Turki** dan **Brasil** memberikan suara **menolak**.

Sebelum pemungutan suara dilakukan, kedua negara tersebut meminta agar Dewan Keamanan mengadakan **sidang terbuka**. Namun, Amerika Serikat hanya bersedia mengadakan **pertemuan tertutup**.

Setelah resolusi disahkan, Duta Besar Brasil menyatakan penyesalannya karena **Deklarasi Teheran**:

"**tidak memperoleh pengakuan politik yang layak ataupun kesempatan yang cukup untuk membuktikan keberhasilannya.**"

Ia juga menyampaikan **keprihatinan serius** pemerintah Brasil terhadap cara negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan, bersama **satu negara yang bukan anggota Dewan Keamanan**—yakni **Jerman**, yang ikut tergabung dalam format **P5+1**—melakukan perundingan selama berbulan-bulan secara tertutup.

Menurut Brasil:

"**Dengan menjatuhkan sanksi, Dewan Keamanan sesungguhnya telah memilih salah satu dari dua jalur yang seharusnya berjalan secara paralel—dan menurut kami, jalur yang dipilih adalah jalur yang keliru.**"

Setelah pemungutan suara tersebut, **Celso Amorim** menulis sebuah artikel opini di **The New York Times** yang mengkritik apa yang dipandangnya sebagai **dorongan hegemonik** di balik kebijakan pemerintahan Obama terhadap Iran.

Ia kembali menegaskan bahwa negosiasi yang dilakukan Erdoğan dan Lula:

"**mengikuti secara tepat skenario yang selama beberapa bulan telah berada di atas meja perundingan dan yang baru saja ditegaskan kembali pada tingkat tertinggi.**"

Amorim kemudian menulis:

"**Desakan untuk tetap menjatuhkan sanksi terhadap Iran—dengan mengabaikan Deklarasi Teheran—**

menguatkan pandangan banyak analis bahwa pusat-pusat kekuasaan tradisional tidak bersedia berbagi status istimewa mereka.... Fakta bahwa Brasil dan Turki berani memasuki isu yang selama ini biasanya hanya ditangani oleh kelompok P5+1—dan yang lebih penting lagi, berhasil melakukannya—telah mengganggu status quo."

Memang sulit untuk menghindari kesimpulan bahwa **Obama tidak berkata jujur** dalam surat-suratnya kepada Erdoğan dan Lula. Ia tampaknya sengaja menempatkan kedua pemimpin tersebut dalam posisi yang kemungkinan besar akan gagal, sehingga setelah itu ia dapat memperoleh dukungan mereka terhadap resolusi sanksi.

Keberhasilan Erdoğan dan Lula sebenarnya menggagalkan rencana tersebut. Namun pada akhirnya, Obama tetap berhasil memperoleh resolusi sanksi yang diinginkannya.

Sejumlah pejabat senior pemerintahan Obama secara pribadi kemudian mengakui bahwa mereka "**keliru menangani komunikasi**" dengan Turki dan Brasil. Walaupun mereka merasa puas karena berhasil mendapatkan resolusi sanksi, salah seorang di antara mereka mengakui dengan nada penyesalan:

"**Itu bukanlah momen terbaik kami.**"

Sejak penolakan terhadap **Deklarasi Teheran**, kebijakan pemerintahan Obama terhadap Iran semakin bersifat **koersif**. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pemerintahan Obama berupaya meningkatkan tekanan terhadap Teheran dengan memperketat **sanksi ekonomi**, suatu kebijakan yang telah mendorong kenaikan harga

minyak dunia melampaui tingkat yang seharusnya ditentukan oleh mekanisme normal antara penawaran dan permintaan.

Sejak dimulainya **Arab Spring** pada akhir tahun 2010, pemerintahan Obama juga berusaha keras mengendalikan berbagai kekuatan politik domestik yang mendorong perubahan di kawasan—ketika kekuatan tersebut tidak dapat lagi dibendung—demi mempertahankan ambisi hegemonik Amerika Serikat di Timur Tengah dan, tentu saja, untuk semakin meminggirkan Republik Islam Iran.

Antara **25 Januari hingga 11 Februari 2011**, pemerintahan Obama berupaya, tetapi gagal, merekayasa transisi politik di **Mesir** dari Presiden **Hosni Mubarak** yang sedang terdesak kepada kepala intelijennya yang telah lama menjabat. Dengan cara itu, Washington berharap dapat mempertahankan **rezim Mubarakisme tanpa Mubarak**.

Selanjutnya, Amerika Serikat bekerja sama dengan **Arab Saudi** dan sejumlah rezim konservatif lainnya untuk menggulingkan musuh utama Saudi, **Muammar Qadhafi**, dari **Libya**. Pada saat yang sama, Washington secara diam-diam mendukung apa yang disebut sebagai "**invasi atas undangan**" oleh Arab Saudi ke **Bahrain**—tempat Armada Kelima Angkatan Laut Amerika Serikat bermarkas—guna membantu monarki Sunni **Khalifa** menekan tuntutan mayoritas penduduk Syiah yang menginginkan perubahan politik.

Menurut penulis, tidak satu pun dari tindakan tersebut berhasil menciptakan pemerintahan yang lebih stabil dan pro-Amerika ataupun meningkatkan citra Amerika Serikat di

kawasan, sebagaimana intervensi pemerintahan Bush di **Afghanistan** dan **Irak** juga gagal mencapai tujuan tersebut.

Namun demikian, pemerintahan Obama kemudian menerapkan pendekatan yang sama di **Suriah**, dengan berusaha menjatuhkan pemerintahan **Bashar al-Assad** melalui tekanan diplomatik, tekanan ekonomi, serta dukungan kepada kelompok-kelompok oposisi. Salah satu tujuan utamanya adalah **mengisolasi Iran**.

Pendekatan tersebut justru menghasilkan akibat yang berlawanan. Kebijakan itu memperkuat penolakan **Rusia** dan **Tiongkok** terhadap posisi Amerika Serikat serta mendorong **Irak pasca-Saddam** semakin mendekat kepada Iran.

Pada awal tahun **2012**, Obama dan para penasihatnya memperjelas bahwa mereka tidak menginginkan konfrontasi militer dengan Republik Islam Iran sebelum pemilihan presiden Amerika Serikat berlangsung. Mereka juga tidak ingin **Israel** mengambil langkah tersebut.

Pada **April 2012**, pemerintahan Obama bersama negara-negara **P5+1** kembali memulai perundingan nuklir dengan Iran. Akan tetapi, sebagaimana sebelumnya, pemerintahan Obama tetap tidak bersedia mengatasi hambatan-hambatan utama yang menghalangi kemajuan diplomasi, yaitu:

- penolakan Amerika Serikat untuk mengakui **hak Iran melakukan pengayaan uranium di bawah pengawasan internasional**, dan

- secara lebih luas, penolakan untuk menerima Republik Islam Iran sebagai **entitas politik yang sah dengan kepentingan nasional yang sah pula**.

Dalam putaran perundingan April 2012 tersebut, atas desakan Washington, P5+1 mengajukan proposal yang mengharuskan Iran:

- menghentikan pengayaan uranium hingga tingkat **20 persen**;
- mengirim seluruh cadangan uranium yang diperkaya hingga hampir 20 persen ke negara ketiga; dan
- menutup fasilitas pengayaan uranium di **Fordo**.

Dua bulan kemudian, dalam perundingan di **Moskow**, para perunding Iran mempresentasikan **48 slide PowerPoint** yang berisi usulan komprehensif untuk menyelesaikan sengketa mengenai program nuklir Republik Islam.

Usulan tersebut mencakup langkah-langkah yang akan dilakukan Teheran untuk meningkatkan **transparansi program nuklirnya**, disertai berbagai langkah timbal balik guna membangun kepercayaan (*confidence-building measures*). Tujuan akhirnya adalah:

- normalisasi status berkas nuklir Iran di **Dewan Keamanan PBB** dan **IAEA**; serta
- **penghapusan sepenuhnya seluruh sanksi PBB, sanksi unilateral, maupun sanksi multilateral**.

Namun demikian, Washington tetap menolak mengakui hak Iran untuk melakukan pengayaan uranium maupun memasukkan **pengurangan sanksi yang bermakna** sebagai bagian dari penyelesaian yang dinegosiasikan.

Proposal Iran juga memuat kerja sama di luar isu nuklir, termasuk mengenai persoalan-persoalan regional seperti **Suriah** dan **Bahrain**.

Sejumlah diplomat senior Iran mengatakan kepada kami bahwa poin tersebut dimaksudkan sebagai **ujian (litmus test)** untuk mengetahui apakah Amerika Serikat dan negara-negara Barat benar-benar memiliki niat baik.

Pemerintahan Obama menolak tawaran tersebut.

Keputusan pemerintahan Obama pada tahun **2012** untuk mencabut status **MEK (Mujahedin-e Khalq)** sebagai organisasi teroris semakin menguatkan dugaan bahwa, sekalipun Obama terpilih kembali, **Washington tidak memiliki minat untuk membangun hubungan yang secara fundamental berbeda dengan Republik Islam Iran**. Hubungan semacam itu tentu mengharuskan Amerika Serikat mengakui Republik Islam sebagai entitas politik yang sah dan mewakili kepentingan nasional yang sah.

Sepanjang tahun **2012**, kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran tetap berada pada jalur yang, apabila tidak diubah secara mendasar, menurut penulis **pada akhirnya akan mengarah pada perang**.

Berbagai **mitos mengenai Iran** semakin mengakar dan diterima sebagai kebenaran umum (*conventional wisdom*). Dalam wacana arus utama di Amerika Serikat, hampir seluruh persoalan hubungan Amerika-Iran disalahkan kepada sikap keras kepala para pemimpin Teheran yang dianggap ideologis dan tidak sah. Sebaliknya, hampir tidak ada perhatian yang diberikan terhadap pendekatan empat

pemerintahan Amerika Serikat terakhir yang justru merugikan kepentingan strategis negaranya sendiri.

Komentar-komentar Barat mengenai Iran juga didominasi secara tidak proporsional oleh diaspora Iran yang memiliki agenda politik tertentu, para pemikir kebijakan **neokonservatif** maupun **liberal internasionalis** yang sesungguhnya tidak memiliki keahlian mengenai Republik Islam, serta **lobi Israel**.

Media massa pun, menurut penulis, berulang kali melakukan **kelalaian profesional yang serius** dalam pemberitaan mengenai Iran.

Perdebatan mengenai Iran di Amerika Serikat kini semakin menyerupai diskusi publik yang terjadi menjelang **Perang Irak**.

Pada masa itu, pandangan umum yang dibentuk oleh perpaduan antara diaspora Irak, kelompok neokonservatif, pencari popularitas, dan para jurnalis akhirnya mendominasi dunia politik maupun kebijakan.

Pandangan tersebut ternyata **keliru hampir dalam seluruh aspeknya**, tetapi sangat sedikit anggota Kongres, jurnalis, maupun intelektual publik yang berani mempertanyakannya. Alih-alih dimintai pertanggungjawaban, banyak di antara mereka justru memperoleh posisi yang lebih berpengaruh dan lebih menguntungkan.

Kini, ketika Washington mengalihkan fokusnya dari Irak kepada tantangan besar berikutnya terhadap ambisi hegemoniknya di Timur Tengah, kalangan elite Amerika

kembali menerima seperangkat asumsi yang **keliru, malas secara intelektual, tetapi nyaman secara politik**.

Inilah alasan mengapa kami menjelaskan secara rinci peran individu-individu dan kelompok-kelompok tertentu dalam menyebarluaskan berbagai asumsi tersebut mengenai Republik Islam Iran.

Menurut penulis, **masih ada jalan keluar**, yaitu melalui **keterlibatan strategis (strategic engagement)** dengan Republik Islam Iran.

Pilihan ini memang menuntut keberanian politik dan, bagi banyak warga Amerika, tampak bertentangan dengan intuisi yang selama ini berkembang. Namun, menurut penulis, **hanya pendekatan inilah** yang mampu mengarahkan hubungan Amerika Serikat dan Iran ke jalur yang lebih konstruktif sekaligus menghentikan kemerosotan posisi strategis Amerika Serikat, baik di kawasan maupun di tingkat global.

Untuk menempuh jalan yang lebih konstruktif tersebut, diperlukan terutama dua hal.

Pertama, dengan meminjam peringatan Presiden **John F. Kennedy** mengenai bahaya mitos politik, masyarakat Amerika harus mampu "**membebaskan diri" (*disenthrall*) dari berbagai mitos mengenai Iran beserta pihak-pihak yang terus menyebarkannya**.

Sejak berakhirnya **Perang Dingin**, sistem politik Amerika Serikat—bahkan masyarakat Amerika secara umum—gagal meminta pertanggungjawaban mereka yang turut menyebabkan berbagai kegagalan strategis terbesar Amerika.

Sebagaimana dikemukakan oleh **Glenn Greenwald**, **Michael Massing**, dan sejumlah pengamat lainnya, masyarakat Amerika hampir tidak pernah benar-benar melepaskan diri dari pengaruh tokoh-tokoh seperti **Hillary Clinton, Tom Friedman, Leslie Gelb, Ken Pollack, Anne-Marie Slaughter, Andrew Sullivan**, serta banyak pemikir neokonservatif yang mendominasi kebijakan luar negeri Amerika meskipun sebelumnya telah menunjukkan **penilaian strategis dan moral yang sangat buruk** dalam mendukung invasi Irak tahun 2003.

Kini, banyak dari tokoh-tokoh yang sama—dengan bantuan sekelompok "**pakar Iran**" yang selama bertahun-tahun terus keliru memahami Iran—kembali membangun landasan bagi **perang agresi Amerika Serikat berikutnya di Timur Tengah**.

Kedua, kemampuan masyarakat Amerika untuk mengambil pendekatan yang lebih konstruktif terhadap Republik Islam Iran bergantung pada **pemahaman yang aktif dan mendalam mengenai arti sebenarnya dari keterlibatan strategis**, serta mengenai apa saja yang harus dilakukan Amerika Serikat apabila benar-benar ingin melakukan **penataan ulang hubungan (realignment)** dengan Iran.

Dalam bab terakhir buku ini, penulis kemudian mengkaji preseden yang sangat penting, yaitu **pembukaan hubungan Amerika Serikat dengan Tiongkok pada awal dekade 1970-an**, sebagai peta jalan (*roadmap*) bagi terwujudnya **rekonsiliasi (rapprochement)** antara Amerika Serikat dan Iran.

BAB 9
JALAN MENUJU TEHERAN

"Ini akan mengguncang dunia"
— **Zhou Enlai** kepada **Henry Kissinger** pada tahun 1972, setelah menyelesaikan perundingan mengenai **Komunike Shanghai *(Shanghai Communique).***

Kisah kebijakan Amerika Serikat terhadap Republik Islam Iran pada dasarnya merupakan rangkaian panjang **gagasan-gagasan yang keliru**, para pejabat tinggi yang gagal belajar dari kegagalan masa lalu dan enggan meninggalkan pendekatan-pendekatan yang terbukti tidak efektif, serta sebuah negara adidaya yang tidak mampu melepaskan diri dari daya tarik ambisi **hegemoni di Timur Tengah**. Dalam berbagai aspek tersebut, kisah ini sangat mirip dengan sejarah kebijakan Amerika Serikat terhadap kekuatan revolusioner lain yang sedang bangkit, yaitu **Republik Rakyat Tiongkok (People's Republic of China)**, selama seperempat abad pertama **Perang Dingin**.

Sebagaimana Iran memiliki arti yang sangat penting dalam perhitungan strategis Amerika Serikat di Timur Tengah, Tiongkok juga memiliki arti yang sama pentingnya dalam perhitungan strategis Amerika Serikat di kawasan Asia. Keberhasilan **Revolusi Tiongkok** yang kemudian melahirkan **Republik Rakyat Tiongkok** pada tahun **1949**, sebagaimana keberhasilan **Revolusi Iran** yang melahirkan **Republik Islam Iran** pada tahun **1979**, dipandang sebagai tantangan yang tidak dapat diterima terhadap ambisi

Amerika Serikat untuk mendominasi kawasan yang dianggap memiliki arti strategis yang sangat penting.

Sebagai hasil dari sebuah revolusi, baik Republik Rakyat Tiongkok maupun Republik Islam Iran memiliki identitas ideologis yang sangat kuat. Namun, meskipun kedua revolusi tersebut dibentuk oleh landasan ideologi masing-masing, keduanya juga ditandai oleh komitmen yang sama kuatnya untuk **memulihkan kemerdekaan dan kedaulatan nasional** setelah melalui masa panjang dominasi negara-negara Barat—yang pada saat kedua revolusi itu terjadi, sebagian besar telah diwakili oleh Amerika Serikat.

Dalam kedua kasus tersebut, reaksi Amerika Serikat mencerminkan apa yang oleh seorang sejarawan Tiongkok digambarkan sebagai "**mentalitas khas kekuatan Barat yang dominan ketika menghadapi munculnya sebuah negara revolusioner yang sedang bangkit,**" yaitu perpaduan antara **permusuhan** dan **sikap meremehkan**.

Dengan adanya berbagai kesamaan tersebut, pengalaman kebijakan Amerika Serikat terhadap Republik Rakyat Tiongkok dapat memberikan banyak pelajaran mengenai kelemahan mendasar dalam pendekatan Amerika Serikat saat ini terhadap Republik Islam Iran.

Demikian pula, **perubahan orientasi kebijakan Amerika Serikat terhadap Republik Rakyat Tiongkok pada awal dekade 1970-an**—yang merupakan contoh paling menonjol dalam sejarah diplomasi Amerika mengenai **rekonsiliasi strategis (rapprochement)** dengan sebuah negara revolusioner yang sedang bangkit—dapat membantu kita memahami apa saja yang diperlukan agar Amerika

Serikat mampu merumuskan kebijakan yang lebih tepat terhadap Iran.

MASALAH TIONGKOK (THE CHINA PROBLEM)

Dalam "**Long Telegram**" yang terkenal dari Moskow pada tahun **1946** dan artikel "**Mr. X**" yang diterbitkan di jurnal *Foreign Affairs* pada tahun berikutnya, **George Kennan** berpendapat bahwa ketegangan antara **Uni Soviet** dan berbagai gerakan komunis nasional di seluruh dunia pada akhirnya akan semakin meningkat. Menurut Kennan, perkembangan tersebut justru dapat memberikan **keuntungan strategis yang signifikan** bagi Amerika Serikat.

Namun, pemerintahan **Harry S. Truman** mengubah gagasan **containment (pembendungan)** yang dikemukakan Kennan menjadi sebuah **kampanye ideologis melawan komunisme internasional**. Akibatnya, hampir tidak ada ruang bagi penilaian yang lebih bernuansa dan berbasis fakta mengenai dinamika politik komunis maupun pergulatan politik internal di negara-negara yang memiliki arti strategis.

Keadaan tersebut terutama tampak dalam kebijakan terhadap **Tiongkok**, ketika pemerintahan **Kuomintang** di bawah **Chiang Kai-shek**, yang didukung oleh Amerika Serikat, sedang terlibat perang saudara melawan **Partai Komunis Tiongkok (Chinese Communist Party/CCP)** yang dipimpin oleh **Mao Zedong**.

Komitmen Washington terhadap Kuomintang sebenarnya tidak bermula dari Perang Dingin, melainkan berasal dari **aliansi keduanya melawan Jepang pada Perang Dunia II**.

Dalam memandang masa depan Asia setelah perang, Washington menganggap bahwa **Tiongkok yang berpihak kepada Amerika Serikat** merupakan unsur yang sangat penting dalam tatanan kawasan Asia yang dipimpin oleh Amerika. Oleh karena itu, Washington menilai **Kuomintang** sebagai mitra yang jauh lebih sesuai dibandingkan **Partai Komunis Tiongkok**, yang secara tegas berfokus pada upaya **memulihkan kemerdekaan dan kedaulatan Tiongkok** setelah sekitar **satu setengah abad** berada di bawah dominasi negara-negara Barat.

Sebaliknya, menurut penilaian CCP sendiri, **tujuan strategis utama Amerika Serikat bukanlah menghadapi Uni Soviet**, melainkan memperluas pengaruhnya ke dalam "**zona antara**" **(intermediate zone)**, yaitu negara-negara yang tidak berpihak kepada salah satu blok besar.

Karena itu, menurut CCP, sebuah pemerintahan komunis tidak hanya harus mempertahankan **kedaulatan Tiongkok**, tetapi juga **menantang dominasi Amerika Serikat di Asia**. Sikap tersebut, menurut penulis, pada dasarnya sangat mirip dengan posisi yang kemudian diambil **Republik Islam Iran** terhadap Amerika Serikat dan tujuan-tujuan strategisnya di Timur Tengah setelah **Revolusi Iran**.

Seiring semakin memanasnya **Perang Saudara Tiongkok** dan memburuknya hubungan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, tantangan yang diajukan oleh **Partai Komunis Tiongkok** terhadap ambisi Amerika di Asia pun semakin besar.

Dalam suasana seperti itu, kalangan elite politik dan pembuat kebijakan di Amerika Serikat membangun suatu

narasi esensialis mengenai komunisme Tiongkok. Dalam narasi tersebut, **CCP** tidak dipandang sebagai partai nasionalis yang berupaya mengembalikan Tiongkok sebagai negara besar, melainkan hanya dianggap sebagai **cabang Tiongkok dari gerakan komunis internasional yang dikendalikan dari Moskow**.

Namun, propaganda Amerika Serikat tidak mampu mengubah kenyataan.

Kemenangan **Partai Komunis Tiongkok** atas **Kuomintang**, yang kemudian melahirkan **Republik Rakyat Tiongkok**, merupakan **pukulan besar** bagi strategi Amerika Serikat di Asia.

Mengutip laporan evaluasi (*postmortem*) Departemen Luar Negeri Amerika Serikat mengenai Perang Saudara Tiongkok, sejumlah pemikir **realis** dalam kebijakan luar negeri, seperti **Walter Lippmann**, berpendapat bahwa gagasan menjadikan Tiongkok yang diperintah Kuomintang sebagai **pilar utama tatanan Asia yang dipimpin Amerika Serikat sebenarnya telah gagal sejak awal**.

Implikasi dari analisis tersebut sangat jelas: **Washington, demi kepentingannya sendiri, harus menerima realitas geopolitik baru di Asia**, termasuk menerima keberadaan pemerintahan komunis yang baru di Tiongkok.

Republik Rakyat Tiongkok pada kenyataannya **bukanlah negara yang secara mutlak anti-Amerika**. Pemerintah Tiongkok bersedia menormalisasi hubungan dengan Amerika Serikat, **asalkan Washington bersedia**

menerima hasil Revolusi Tiongkok dan menghormati kemerdekaan serta kedaulatan Tiongkok.

Sebagaimana dikemukakan oleh **Mao Zedong**, Tiongkok yang baru:

"**bersedia membahas pembentukan hubungan diplomatik dengan pemerintah asing mana pun berdasarkan prinsip persamaan, saling menghormati integritas wilayah, dan kedaulatan.**"

Namun, untuk menunjukkan kesungguhannya, Amerika Serikat harus terlebih dahulu:

- memutuskan hubungan dengan **Kuomintang**;
- menghentikan segala bentuk persekongkolan maupun bantuan kepada Kuomintang; dan
- mengadopsi **sikap persahabatan yang sungguh-sungguh, bukan sekadar kepura-puraan, terhadap Republik Rakyat Tiongkok.**

Menurut penulis, **para pemimpin Republik Islam Iran pada dasarnya juga mengambil posisi yang serupa** terhadap Amerika Serikat.

Berhubungan dengan Tiongkok berdasarkan syarat-syarat yang diajukannya berarti Amerika Serikat harus mengurangi ambisi-ambisinya yang lebih luas di Asia. Namun, para pemimpin Amerika tidak lebih siap mengambil pendekatan seperti itu terhadap **Republik Rakyat Tiongkok** selama dua dekade pertama setelah tahun 1949 dibandingkan kesiapan mereka untuk menerima **Republik Islam Iran** sejak tahun 1979.

Penahanan para pejabat konsuler Amerika oleh pasukan komunis di **Shenyang** pada akhir tahun 1948, yang

kemudian diikuti dengan penangkapan, pengadilan, dan vonis bersalah atas tuduhan melukai salah seorang pegawai lokal mereka, memberikan dampak yang hampir sama merusaknya terhadap hubungan **Tiongkok–Amerika Serikat** sebagaimana **krisis penyanderaan Kedutaan Besar Amerika Serikat di Teheran (1979–1981)** terhadap hubungan **Iran–Amerika Serikat**.

Washington menuntut agar Beijing terlebih dahulu menerima apa yang mereka sebut sebagai "**prinsip-prinsip dasar internasional**" sebelum hubungan kedua negara dapat diperbaiki. Sejak tahun 1979, tuntutan semacam ini juga terus menjadi tema tetap dalam retorika Amerika Serikat terhadap Republik Islam Iran.

Para pengambil keputusan di Washington memahami bahwa Amerika Serikat tidak memiliki pilihan selain hidup berdampingan dengan **Uni Soviet** di Eropa yang telah terbelah. Mereka juga menilai bahwa kondisi tersebut masih memungkinkan Amerika mencapai sebagian besar tujuan ekonomi dan strategisnya di Eropa Barat.

Sebaliknya, hampir seluruh kalangan pemerintahan di Washington meyakini bahwa upaya hidup berdampingan dengan Republik Rakyat Tiongkok justru akan mengancam kepentingan Amerika Serikat di Asia.

Kekhawatiran terbesar para pembuat kebijakan adalah bahwa mereka tidak akan mampu mengintegrasikan **Jepang** ke dalam tatanan Asia yang dipimpin Amerika apabila Tokyo kembali menjalin hubungan ekonomi dengan Tiongkok, karena hubungan politik diyakini akan segera menyusul.

Akibatnya, kebijakan **containment (pembendungan)** terhadap "**Tiongkok Merah (Red China)**" diterapkan dengan cakupan dan intensitas yang bahkan lebih besar dibandingkan terhadap Uni Soviet. Kebijakan tersebut mencakup:

- menolak menjalin hubungan diplomatik;
- memberlakukan larangan hampir menyeluruh terhadap hubungan politik dan perdagangan;
- serta tetap mengakui **Republik Tiongkok (Taiwan)** yang diperintah **Kuomintang** sebagai alternatif politik yang sah terhadap Republik Rakyat Tiongkok.

Sekali lagi, pendekatan ini sangat mirip dengan cara Amerika Serikat memperlakukan Republik Islam Iran sejak tahun 1979, yakni dengan menekankan **isolasi diplomatik, tekanan ekonomi, serta dukungan terhadap perubahan rezim (regime change).**

Ketika **Perang Korea** pecah pada bulan Juni 1950, permusuhan antara Tiongkok dan Amerika Serikat berkembang menjadi konfrontasi terbuka.

Karena meyakini bahwa keamanan Jepang—dan bersama itu dominasi Amerika di Asia—bergantung pada stabilitas Semenanjung Korea, Amerika Serikat mula-mula mengirim **empat divisi militer** ke Korea Selatan untuk menghalau pasukan Korea Utara yang melakukan invasi.

Pada saat yang sama, untuk pertama kalinya Amerika Serikat mengerahkan **Armada Ketujuh (Seventh Fleet)** ke **Selat Taiwan**, sehingga melanggar janji pemerintahan Truman sebelumnya untuk tidak ikut campur dalam perang

saudara yang masih berlangsung antara Partai Komunis Tiongkok dan Kuomintang yang kini bermarkas di Taiwan.

Beberapa bulan kemudian, pasukan Amerika melintasi **Garis Lintang ke-38 (38th Parallel)** dan memasuki wilayah Korea Utara.

Mengabaikan berbagai peringatan yang secara jelas disampaikan Tiongkok mengenai keberadaan pasukan Amerika yang semakin dekat dengan perbatasan **Tiongkok–Korea Utara**, pasukan Amerika terus bergerak hingga mencapai **Sungai Yalu**. Langkah tersebut memicu intervensi militer Tiongkok pada bulan Oktober 1950 dan mengakibatkan kekalahan besar bagi pasukan Amerika Serikat.

Selama konflik berlangsung, sekitar **satu juta tentara Tiongkok** dikerahkan secara bergelombang dan tetap bertempur di Korea selama tiga tahun berikutnya.

Secara keseluruhan, Amerika Serikat mengerahkan lebih dari **300.000 personel militer** ke Korea dan memperkirakan telah menewaskan sekitar **400.000 tentara Tiongkok**.

Perang Korea menjadi **intervensi militer pertama Amerika Serikat di Asia setelah Perang Dunia II**. Sebagaimana kemudian terjadi dalam **Perang Vietnam**, intervensi tersebut didorong oleh keyakinan bahwa Amerika harus membendung tantangan Tiongkok terhadap ambisi hegemoniknya di kawasan Asia.

Secara lebih luas, Washington memutuskan bahwa **Republik Rakyat Tiongkok harus diisolasi, didelegitimasi, dan jika memungkinkan, disingkirkan**.

Dari keputusan inilah lahir **mitologi mengenai Tiongkok (China mythology)** yang selama dua dekade mendistorsi wacana publik maupun proses perumusan kebijakan Amerika Serikat—sebagaimana **mitologi mengenai Iran** saat ini mendistorsi perdebatan mengenai Republik Islam Iran dan cara menghadapinya.

Salah satu unsur utama **mitologi Tiongkok** adalah penekanan terhadap **ketidakabsahan (illegitimacy)** Republik Rakyat Tiongkok. Narasi ini memanfaatkan tema-tema mengenai **pengkhianatan terhadap revolusi** dan pemerintahan oleh **kelompok kecil yang tidak mewakili rakyat**, tema-tema yang kemudian juga muncul kembali dalam mitologi Amerika mengenai Iran.

Karena itu, menurut penilaian publik **Menteri Luar Negeri Dean Acheson**, proses revolusi yang sebenarnya patut dipuji telah "**dibajak**" oleh kaum komunis, yang bukannya membantu Tiongkok mencapai "**kemerdekaan nasional yang sejati,**" justru menjadikan negara tersebut "**sekadar negara satelit dalam orbit Uni Soviet.**"

Dengan menghidupkan kembali gambaran lama bahwa **CCP hanyalah alat Moskow**, **Dean Rusk**, Asisten Menteri Luar Negeri untuk Urusan Asia Timur—yang kemudian menjadi Menteri Luar Negeri di bawah Presiden **John F. Kennedy** dan **Lyndon B. Johnson**—bahkan menyatakan bahwa para penguasa komunis Tiongkok "**bukan orang Tiongkok.**"

Upaya menggambarkan CCP sebagai kelompok yang lebih setia kepada kepentingan asing dan tidak mencerminkan identitas nasional Tiongkok tetap menjadi

tema utama propaganda Amerika Serikat hingga sepanjang dekade 1960-an.

Unsur lain dalam **mitologi Tiongkok** adalah penekanan bahwa Republik Rakyat Tiongkok, terutama di bawah kepemimpinan **Mao Zedong**, merupakan negara yang **agresif secara irasional**.

Sebagaimana halnya terhadap Republik Islam Iran, anggapan tersebut dibangun di atas **pembacaan yang keliru secara sengaja** terhadap strategi keamanan nasional Beijing.

Para pemimpin komunis Tiongkok sejak awal selalu memandang bahwa keamanan negara mereka **tidak dapat dipisahkan dari keseimbangan kekuatan regional**.

Selama sedikitnya dua dekade pertama setelah revolusi, salah satu instrumen utama kebijakan luar negeri mereka untuk menghadapi upaya Amerika Serikat mengisolasi dan membendung Republik Rakyat Tiongkok adalah menjalin hubungan dengan **sekutu-sekutu proksi**, yang pada masa itu umumnya disebut sebagai "**gerakan pembebasan nasional (national liberation movements)**" di berbagai negara Asia.

Tentu saja, hubungan dengan kelompok-kelompok proksi juga menjadi bagian penting dari strategi keamanan nasional Republik Islam Iran, dan dalam kedua kasus tersebut Amerika Serikat sama-sama memandangnya secara negatif.

Bahkan hampir **tiga dekade sebelum** pemerintah Amerika Serikat mulai menerbitkan daftar **negara sponsor terorisme**, Washington telah menyatakan keprihatinan serius terhadap dukungan Beijing terhadap apa yang mereka sebut

sebagai "**perlawanan militan (militant dissidence)**" di berbagai negara berkembang.

Retorika semacam itu bahkan membangkitkan kembali stereotip rasialis abad ke-19 mengenai "**Bahaya Kuning (Yellow Peril)**", sebagaimana terlihat ketika **Presiden Dwight D. Eisenhower** mengatakan:

"**Kita selalu keliru ketika menganggap bahwa orang-orang Timur berpikir secara logis sebagaimana kita berpikir.**"

Unsur lain dari mitologi tersebut—yang juga tercermin dalam mitologi mengenai Iran saat ini—adalah keyakinan bahwa **Republik Rakyat Tiongkok harus terus diisolasi**.

Pada **Konferensi Jenewa 1954**, yang diselenggarakan setelah Perang Korea untuk menentukan masa depan Semenanjung Korea dan Vietnam, **Menteri Luar Negeri John Foster Dulles** secara terkenal **menolak berjabat tangan** dengan **Perdana Menteri sekaligus Menteri Luar Negeri Tiongkok, Zhou Enlai**.

Peristiwa simbolis tersebut menempatkan kebijakan Amerika terhadap Tiongkok pada jalur **permusuhan terbuka dan berkepanjangan** terhadap Republik Rakyat Tiongkok.

Sejak pertengahan dekade 1950-an, badan-badan intelijen Amerika Serikat meluncurkan berbagai **operasi rahasia** untuk membangkitkan sentimen separatis di kalangan kelompok-kelompok etnis minoritas non-Han di Tiongkok, terutama di **Tibet**.

Pada saat yang sama, Presiden **Eisenhower** menggabungkan dua gambaran yang sebenarnya saling bertentangan—bahwa Republik Rakyat Tiongkok

merupakan bagian dari ancaman komunis global sekaligus pembawa nasionalisme revolusioner—untuk mengembangkan **Teori Domino (Domino Theory).**

Teori tersebut kemudian dijadikan pembenaran bagi intervensi militer Amerika Serikat di **Vietnam**, dan selanjutnya dipakai untuk mempertahankan argumentasi bahwa biaya politik dari penarikan pasukan akan terlalu besar, meskipun pemerintahan **Eisenhower, Kennedy, maupun Johnson** sama-sama telah menyimpulkan bahwa kemenangan di Vietnam pada akhirnya tidak mungkin dicapai.

Kelompok "**China Lobby**" yang sangat berpengaruh terdiri atas tokoh-tokoh bisnis terkemuka seperti **Henry Luce** (pemilik kelompok media *Time-Life*), kolumnis terkenal seperti **Joseph Alsop** dan **Stewart Alsop**, serta pahlawan militer seperti **Claire Chennault**, komandan skuadron legendaris "**Flying Tigers.**"

Mitologi mengenai Tiongkok yang mereka bangun disertai dengan upaya yang sangat agresif untuk menghalangi setiap pembahasan mengenai alternatif strategi Amerika Serikat.

Contohnya adalah nasib para "**China Hands,**" yaitu sekelompok diplomat dan jurnalis Amerika yang bertugas di Tiongkok pada dekade 1930-an dan 1940-an serta menguasai bahasa, budaya, sejarah, dan politik Tiongkok.

Para *China Hands* telah memperkirakan bahwa **Partai Komunis Tiongkok akan memenangkan perang saudara**, dan sebagian besar dari mereka menganjurkan agar

Washington menjalin hubungan dengan pemerintahan komunis yang baru.

Namun, gagasan untuk menggantikan ambisi hegemoni Amerika di Asia dengan strategi **balancing (keseimbangan kekuatan)** dianggap sebagai **bidah dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat.**

China Lobby kemudian menyerang siapa pun yang menentang mitologi tersebut. Mereka merekrut para ahli sendiri, seperti sejarawan **George Taylor** dari **University of Washington**, yang meskipun tidak mampu membantah substansi analisis para *China Hands*, tetap bersedia menyerang loyalitas politik mereka di hadapan komite-komite Kongres maupun penyelidik pemerintah federal.

Di **Capitol Hill**, kelompok garis keras yang dikenal sebagai "**China Bloc**", yang terdiri atas anggota Kongres dan Senator pro-Kuomintang, secara otomatis memberikan dukungan terhadap kampanye tersebut.

Akibatnya, sepanjang dekade 1950-an, beberapa diplomat Amerika yang paling cemerlang pada masanya, termasuk **John Paton Davies**, **John Service**, dan **John Carter Vincent**, dipaksa keluar dari **Departemen Luar Negeri Amerika Serikat**.

Sebagian dari mereka bahkan menjadi sasaran penyelidikan pidana dan diancam dengan tuntutan hukum.

Para ahli Tiongkok (**Sinolog**) terkemuka seperti **Owen Lattimore**, yang pernah menjadi penasihat pemerintah Amerika Serikat mengenai Tiongkok pada masa Perang Dunia II, juga menghadapi penyelidikan pidana, pemeriksaan oleh Kongres, dan proses penuntutan.

Sementara itu, jurnalis sekelas **Edgar Snow** dan **Theodore White** disingkirkan dari berbagai majalah berita terkemuka di Amerika Serikat.

Secara pribadi, kami berdua, seperti halnya para *China hands*, tidak memiliki agenda politik apa pun—selain menyajikan analisis yang seobjektif mungkin mengenai politik Iran, kebijakan luar negeri Iran, serta hubungan Amerika–Iran, dan dari analisis tersebut menarik rekomendasi kebijakan luar negeri Amerika yang tepat. Ketika kami berusaha menyampaikan kebenaran mengenai isu-isu penting tetapi sangat dipolitisasi dalam kebijakan Amerika terhadap Republik Islam, kami juga mengalami serangan balik yang keras dari berbagai elemen dalam politik Amerika yang menentang kebijakan Iran yang lebih rasional dan konstruktif.

Pemerintahan George W. Bush menyensor sebuah artikel opini (*op-ed*) yang kami tulis pada Desember 2006, yang mendokumentasikan kerja sama Iran dengan Amerika Serikat dalam isu Afghanistan. *New York Times* kemudian menerbitkannya dengan bagian-bagian yang dihapus ditampilkan dalam bentuk blok hitam, karena kami menunjukkan kepada surat kabar tersebut bahwa seluruh materi yang dihapus oleh Gedung Putih sebenarnya telah tersedia secara publik di tempat lain. Fakta ini dengan jelas menunjukkan bahwa pemerintahan Bush berusaha membungkam kami karena alasan politik.

Kami memahami bagaimana rasanya harus meninggalkan karier dalam pelayanan pemerintah karena pandangan analitis dan kebijakan yang tidak populer, dan—

dalam kasus Flynt—dipaksa keluar dari sebuah lembaga pemikir terkemuka di Washington karena pandangan tersebut. Pada tahun 2010, kami telah menjadi sasaran utama dalam perdebatan mengenai Iran, sehingga menurut majalah *Economist*, sebagian besar perdebatan tersebut berkisar pada "apa yang seharusnya kita pikirkan tentang Hillary dan Flynt Leverett." Dengan mengingat pengalaman para *China hands*, kami menganggap berbagai kritik tersebut sebagai konfirmasi bahwa kami sedang melihat kenyataan secara langsung tanpa menyimpangkannya.

Pada pertengahan 1950-an, berbagai peristiwa memaksa Washington untuk mulai menjalankan keterlibatan diplomatik terbatas dengan Republik Rakyat Tiongkok. Namun, keterlibatan ini murni bersifat taktis, bukan strategis. Sebulan setelah Konferensi Jenewa tahun 1954 berakhir, Washington dan Beijing terlibat dalam krisis pertama Selat Taiwan, yang dipicu oleh konflik antara Republik Rakyat Tiongkok dan Republik Tiongkok yang berbasis di Taiwan mengenai kendali atas pulau Quemoy dan Matsu.

Setelah itu, hubungan kontak konsuler tingkat rendah antara kedua pihak di Jenewa ditingkatkan menjadi hubungan tingkat duta besar. Setelah krisis kedua Selat Taiwan pada tahun 1958, lokasi pembicaraan sporadis tersebut dipindahkan ke Warsawa. Namun, menerima keberadaan "Tiongkok Merah" dan meninggalkan tujuan dominasi Asia tampaknya merupakan langkah yang secara politik mustahil dilakukan oleh pemerintahan mana pun, baik dari Partai Demokrat maupun Republik.

Ketika John F. Kennedy memenangkan pemilihan presiden pada November 1960, ia secara pribadi mengeluhkan bahwa tidak adanya hubungan diplomatik antara Washington dan Beijing adalah sesuatu yang "bodoh." Namun, menjelang pelantikannya, ia bertemu dengan Eisenhower di Gedung Putih. Dalam percakapannya dengan saudaranya Robert, Kennedy kemudian menceritakan bahwa Eisenhower berkata kepadanya:

"Saya akan berusaha mendukung Anda dalam segala hal yang saya bisa dalam kebijakan luar negeri. Tetapi ada satu hal yang akan saya tentang dengan keras—penerimaan Tiongkok Komunis di PBB dan pengakuan bilateral."

Seperti yang ditulis oleh salah satu biografer Kennedy, "Hal itu sudah menyelesaikan semuanya." Menghindari ketidaksetujuan Ike terhadap isu internasional yang sangat menonjol menjadi "kekhawatiran yang lebih mendesak" dibandingkan dengan menyusun kebijakan Asia yang rasional.

Ketika pada awal 1960-an menjadi jelas bahwa Republik Rakyat Tiongkok sedang berusaha membangun senjata nuklir, perdebatan sengit kembali muncul dalam lingkaran politik dan kebijakan Amerika. Menggambarkan perdebatan kontemporer mengenai aktivitas nuklir Republik Islam Iran, para kolumnis mengecam "kegilaan Mao Tse-tung."

Sebagaimana Presiden Obama kemudian memperingatkan bahwa "tidak akan dapat diterima bagi sejumlah negara" di Timur Tengah jika Iran memiliki senjata nuklir sementara mereka tidak memilikinya, pemerintahan

Kennedy juga memperingatkan bahwa perkembangan nuklir Tiongkok dapat memicu gelombang proliferasi nuklir di Asia.

Namun, persoalan sebenarnya—seperti yang dikatakan Kennedy sendiri kepada Dewan Keamanan Nasionalnya—adalah bahwa "pengembangan kemampuan nuklir oleh kaum komunis Tiongkok" akan membahayakan posisi regional Amerika Serikat. Pemerintahannya bahkan mendekati Uni Soviet untuk membahas kemungkinan serangan pencegahan terhadap infrastruktur nuklir Tiongkok. Uji coba senjata nuklir pertama Tiongkok pada tahun 1964 mendorong pemerintahan Johnson untuk kembali mengangkat gagasan tersebut kepada Soviet.

Bahkan ketika, di bawah tekanan kenyataan politik, Washington secara berkala terpaksa kembali melakukan dialog diplomatik dengan Republik Rakyat Tiongkok—sebagaimana Amerika Serikat secara berkala melakukan hal yang sama dengan Republik Islam Iran saat ini—lobi Tiongkok (*China lobby*) yang fanatik dalam mempertahankan mitologi tentang Tiongkok membuat Washington membatasi keterlibatannya sedemikian rupa sehingga kemajuan menjadi mustahil.

Di bawah pemerintahan Kennedy maupun Johnson, agenda Amerika dalam pembicaraan Warsawa berpusat pada upaya membuat Republik Rakyat Tiongkok mengatasi keluhan-keluhan Amerika dan menyerah terhadap tuntutan Amerika (terutama terkait Taiwan), bukan pada upaya rekonsiliasi yang nyata. Ini merupakan bentuk diplomasi yang tidak efektif dan tidak menyenangkan, yang juga sejak

berbagai periode setelah 1979 telah melemahkan peluang bagi perbaikan hubungan Amerika–Iran secara berarti.

Pada tahun 1966, perwakilan Amerika Serikat dalam pembicaraan Warsawa secara terbuka menyebut "Republik Rakyat Tiongkok," yang menjadi pertama kalinya seorang diplomat Amerika secara resmi menggunakan nama negara tersebut. Seperti yang kemudian dicatat oleh Henry Kissinger, tindakan-tindakan semacam itu "dikemukakan sebagai harapan abstrak yang diarahkan pada perubahan sikap Tiongkok yang tidak jelas," namun "tidak ada kesimpulan praktis yang dihasilkan."

Pada tahun 2009, para komentator juga banyak memperhatikan tindakan Barack Obama yang menggunakan nama resmi "Republik Islam Iran" dalam pidatonya, sebuah langkah yang dianggap sebagai terobosan simbolis. Namun, dari gestur retoris tersebut juga "tidak ada kesimpulan praktis" yang muncul.



Prospek bahwa Presiden Obama mungkin akan mengubah hubungan Amerika Serikat dengan Iran menjadi berita utama di halaman depan surat kabar di Republik Islam Iran. AFP/Behrouz Mehri.

MOMEN NIXONIAN (*THE NIXONIAN MOMENT*)

Hanya ketika Richard Nixon mengarahkan kembali strategi Amerika berdasarkan kepentingan nasional yang lebih nyata, Amerika Serikat mampu keluar dari kebijakan Tiongkok yang gagal dan keterlibatan militernya yang membawa bencana di Vietnam. Nixon memutuskan belenggu konseptual dan retoris yang telah berlangsung selama dua puluh tahun, yang membuat Amerika terikat pada kebijakan-kebijakan yang kontraproduktif. Ia secara tersirat mengakui bahwa pengejaran hegemoni yang tidak dipertanyakan di Asia justru telah melemahkan posisi Amerika di kawasan tersebut.

Kisah ini memberikan wawasan penting mengenai bagaimana Amerika Serikat mungkin akhirnya dapat keluar dari kebuntuan kebijakan Iran yang membelenggunya.

Nixon memahami bahwa rekonsiliasi (*rapprochement*) dengan Beijing merupakan kebutuhan strategis bagi Amerika Serikat, bukan bentuk bantuan atau penghargaan kepada Republik Rakyat Tiongkok. Alasannya didasarkan pada logika klasik keseimbangan kekuatan (*balance of power*). Ketika mulai menjabat, sebagaimana ditulis Kissinger kemudian:

"Nixon mendapati dirinya berada dalam posisi harus membimbing Amerika melewati transisi dari dominasi menuju kepemimpinan ... karena era dominasi Amerika yang hampir total di panggung dunia mulai berakhir. Keunggulan nuklir Amerika sedang mengalami penurunan, dan supremasi ekonominya mulai ditantang oleh pertumbuhan dinamis Eropa dan Jepang.... Vietnam akhirnya

menunjukkan bahwa sudah waktunya untuk menilai kembali peran Amerika di dunia yang sedang berkembang, serta menemukan pijakan yang berkelanjutan antara pengunduran diri dan ekspansi berlebihan."

Nixon berusaha mengelola masa transisi ini, tulis Kissinger, "berdasarkan konsep kepentingan nasional Amerika—sebuah gagasan yang sangat tidak disukai oleh banyak kaum idealis tradisional."

Keduanya memahami bahwa pendekatan semacam itu pada akhirnya tidak sesuai dengan pengejaran hegemoni global yang dilakukan secara otomatis dan tanpa pertimbangan:

"Jika negara-negara besar, termasuk Amerika Serikat, mengejar kepentingan mereka sendiri secara rasional dan dapat diprediksi, Nixon percaya dalam semangat Pencerahan abad kedelapan belas bahwa keseimbangan akan muncul dari benturan berbagai kepentingan yang saling bersaing."

Seperti Theodore Roosevelt—tetapi berbeda dari hampir semua presiden Amerika abad ke-20 lainnya—Nixon mengandalkan keseimbangan kekuatan untuk menghasilkan stabilitas, dan menganggap Amerika yang kuat sebagai unsur penting bagi keseimbangan global.

Melalui sudut pandang keseimbangan kekuatan ini, Nixon memahami bahwa Amerika Serikat membutuhkan pembukaan hubungan dengan Tiongkok untuk memperkuat posisinya di Asia dan memulihkan kedudukannya sebagai kekuatan global.

Sebagian pihak berpendapat bahwa Nixon terutama terdorong oleh kepentingan untuk melakukan "triangulasi" dengan Tiongkok melawan Uni Soviet. Namun, penafsiran ini terlalu menyederhanakan visi dan pencapaiannya. Argumen mengenai triangulasi memang membantu Nixon mengurangi perlawanan terhadap penataan ulang hubungan dengan "Tiongkok Merah." Akan tetapi, Kissinger dan para pejabat lain yang dekat dengan Nixon menegaskan bahwa di antara berbagai motivasinya untuk membuka hubungan dengan Beijing, keinginan untuk keluar dari Vietnam lebih penting daripada sekadar membangun keseimbangan melawan Moskow.

Yang lebih penting, Nixon melihat rekonsiliasi tersebut dalam kerangka yang lebih luas. Diplomat Chas Freeman—yang bekerja secara intensif dalam kebijakan Tiongkok pada awal kariernya dan menjadi penerjemah Nixon dalam perjalanan bersejarahnya ke Beijing tahun 1972—menjelaskan bahwa:

"Sejak awal, Amerika Serikat menjelaskan bahwa pembukaan hubungan dengan Tiongkok bukanlah masalah kepentingan sementara, melainkan langkah strategis jangka panjang."

Dalam catatan Kissinger, Nixon memandang rekonsiliasi tersebut:

"sebagai kesempatan untuk mendefinisikan kembali pendekatan Amerika terhadap kebijakan luar negeri dan kepemimpinan internasional. Ia ingin menggunakan pembukaan hubungan dengan Tiongkok untuk menunjukkan kepada masyarakat Amerika bahwa, bahkan

di tengah perang yang melemahkan, Amerika Serikat masih mampu merancang suatu tatanan perdamaian jangka panjang."

Dorongan utama rekonsiliasi bukanlah musuh bersama, melainkan kebutuhan bersama untuk menyelaraskan kepentingan Amerika dan Tiongkok dalam menghadapi berbagai tantangan strategis.

Seperti yang ditulis Kissinger:

"Mengecualikan sebuah negara sebesar Tiongkok dari pilihan diplomatik Amerika berarti bahwa Amerika beroperasi secara internasional dengan satu tangan terikat di belakang punggungnya."

Itulah sebabnya hubungan tersebut menjadi semakin penting setelah era Perang Dingin—bertentangan dengan apa yang diperkirakan oleh teori triangulasi.

Saat ini, sama pentingnya bagi Amerika Serikat untuk melakukan transisi dari pengejaran dominasi yang merugikan diri sendiri—terutama di Timur Tengah—menuju kepemimpinan internasional yang efektif, yang terutama didasarkan pada pengelolaan keseimbangan kekuatan secara berhasil.

Hegemoni Amerika setelah Perang Dingin mulai mengalami kemunduran, supremasi ekonominya ditantang oleh kebangkitan Tiongkok dan Asia secara keseluruhan, sementara kegagalannya di Afghanistan dan Irak menunjukkan keterbatasan kemampuan militer Amerika.

Dalam konteks ini, Amerika jelas perlu menemukan jalan tengah antara "pengunduran diri dan ekspansi berlebihan"; penataan ulang hubungan dengan Iran telah

berubah dari sesuatu yang "baik jika dilakukan" (*nice to have*) menjadi sesuatu yang "harus dilakukan" (*need to have*).

Namun, para elite politik dan kebijakan di Amerika Serikat masih sangat menolak kenyataan tersebut. Sebagaimana kepemimpinan presiden sangat penting untuk mengubah pandangan elite dan masyarakat mengenai hubungan dengan Tiongkok, kepemimpinan presiden juga dapat memainkan peran penting dalam mengubah pandangan Amerika terhadap pembukaan hubungan dengan Iran.

Sayangnya, hingga saat ini, kita belum melihat kepemimpinan semacam itu.

Nixon tidak hanya memahami kebutuhan akan rekonsiliasi Amerika–Tiongkok; ia juga memahami bagaimana cara mencapainya.

Secara khusus, ia menyadari bahwa penataan ulang hubungan dengan Beijing membutuhkan setidaknya empat perubahan mendasar dalam sikap Washington, dan yang tidak kalah penting, ia bersedia melaksanakannya.

Pertama, Nixon memahami bahwa agar rekonsiliasi dapat berjalan, narasi dominan Amerika mengenai Republik Rakyat Tiongkok dan ambisinya harus dibangun ulang.

Kissinger mengenang bahwa pada awal pemerintahan Nixon:

"Sebagian besar opini yang berpengaruh ... menganggap Tiongkok Komunis sebagai negara yang tidak dapat disembuhkan dari sifat ekspansionisnya, fanatik secara ideologis, dan berkomitmen tanpa kompromi terhadap revolusi dunia. Amerika telah melibatkan diri di Indochina

sebagian besar karena ingin menghentikan apa yang dianggap sebagai konspirasi komunis pimpinan Tiongkok untuk mengambil alih Asia Tenggara."

Pandangan umum saat itu menyatakan bahwa, bahkan lebih daripada Uni Soviet, sistem komunis Tiongkok harus diubah terlebih dahulu sebelum negosiasi dapat dilakukan.

Pemerintahan Nixon menolak mitos mengenai ketidakrasionalan Tiongkok Komunis tersebut. Laporan kebijakan luar negeri pertamanya kepada Kongres menyatakan:

"Kami akan memandang lawan-lawan komunis kami terutama sebagai negara-negara yang mengejar kepentingan mereka sendiri sebagaimana mereka memahami kepentingan tersebut, sebagaimana kami juga mengejar kepentingan kami sendiri menurut pemahaman kami."

(Pernyataan ini tentu sangat sesuai dengan fokus Nixon terhadap kepentingan nasional Amerika sebagai dasar dalam merumuskan kebijakan luar negeri.)

Berbeda jauh dengan pendekatan Nixon, setiap pemerintahan Amerika sejak Revolusi Iran secara terbuka mempertahankan mitos mengenai ketidakrasionalan dan ketidakabsahan Republik Islam Iran.

Dan Presiden Obama, selain beberapa tindakan simbolis dalam retorikanya pada awal masa jabatan—yang lebih ditujukan kepada masyarakat Iran daripada masyarakat Amerika—tidak melakukan apa pun untuk membangun narasi tandingan.

Para elite Amerika yang bersedia berpendapat bahwa kepemimpinan Iran mungkin memiliki tingkat rasionalitas

tertentu biasanya mendefinisikan rasionalitas tersebut secara sangat sempit—yakni hanya sebagai upaya mempertahankan kekuasaan, bukan sebagai orientasi strategis yang lebih luas.

Bandingkan kesediaan pemerintahan Nixon untuk memperlakukan Republik Rakyat Tiongkok dan negara-negara komunis lainnya sebagai:

"negara-negara yang mengejar kepentingan mereka sendiri sebagaimana mereka memahami kepentingan tersebut, sebagaimana kami juga mengejar kepentingan kami sendiri"

dengan pernyataan Obama mengenai para pemimpin Iran dalam sebuah wawancara tahun 2012:

"Mereka memiliki sistem politik yang sangat tertutup. Mereka dibangun dan didorong oleh permusuhan terhadap Amerika Serikat, Israel, dan sampai batas tertentu terhadap Barat. Mereka telah menunjukkan kesediaan untuk melampaui norma-norma internasional dan aturan internasional demi mencapai tujuan mereka. Semua hal ini membuat mereka berbahaya. Mereka juga bersedia menghancurkan oposisi di negara mereka sendiri dengan cara-cara yang brutal dan berdarah."

Obama memang mengakui bahwa para pemimpin Iran memiliki "kepentingan pribadi" (*self-interested*), tetapi hanya dalam arti terbatas, yaitu keinginan untuk mempertahankan kekuasaan mereka.

Gambaran Obama tentang Iran menggambarkan sebuah negara yang mungkin mengubah perilakunya akibat "tekanan negatif" (*negative reinforcement*) berupa sanksi,

tetapi bukan sebuah negara yang dapat diajak melakukan dialog strategis yang sungguh-sungguh, sebagaimana Nixon melakukan dialog strategis dengan Tiongkok.

Kedua, Nixon memahami bahwa diplomasi bertahap (*incremental*), selangkah demi selangkah, yang sesekali dijalankan melalui jalur perundingan Warsawa tidak akan pernah menghasilkan terobosan yang sesungguhnya. Memang, segera setelah menjabat sebagai presiden, ia mengizinkan dimulainya kembali pembicaraan di Warsawa. Namun, pada saat yang sama, ia menyadari bahwa jika hanya mengandalkan pembicaraan tersebut, seperti yang ia katakan kepada Henry Kissinger, "hal itu akan membunuh bayi ini sebelum sempat lahir." Yang dibutuhkan adalah pendekatan yang bersifat **top-down** dan komprehensif.

Karena itu, pada musim panas tahun 1969, Nixon mengambil keputusan yang oleh Kissinger disebut sebagai keputusan yang "luar biasa", yaitu:

Mengesampingkan semua isu yang selama ini menjadi isi dialog Tiongkok-Amerika. Perundingan Warsawa telah membentuk sebuah agenda yang bukan hanya rumit, tetapi juga sangat memakan waktu. Masing-masing pihak menekankan keluhannya sendiri: Tiongkok menyoroti masa depan Taiwan dan aset-aset Tiongkok yang dibekukan di Amerika Serikat; sementara Amerika Serikat menuntut agar Tiongkok meninggalkan penggunaan kekuatan terhadap Taiwan, berpartisipasi dalam perundingan pengendalian senjata, serta menyelesaikan klaim ekonomi Amerika terhadap Tiongkok. Sebagai gantinya, Nixon memutuskan untuk memusatkan perhatian pada isu yang lebih mendasar, yaitu sikap Tiongkok terhadap dialog dengan Amerika

Serikat. Jika hubungan membaik atas dasar itu, agenda-agenda tradisional akan terselesaikan dengan sendirinya; tetapi jika hubungan tidak membaik, agenda-agenda tersebut akan tetap tidak dapat dipecahkan. Dengan kata lain, persoalan-persoalan praktis akan terselesaikan sebagai akibat dari rekonsiliasi Tiongkok-Amerika, bukan menjadi jalan menuju rekonsiliasi itu.

Dua setengah tahun kemudian, pendekatan tersebut membuahkan hasil yang sangat berarti melalui pengumuman **Komunike Shanghai (Shanghai Communiqué)**, yang menurut Chas Freeman "menjadi piagam dasar hubungan Tiongkok-Amerika" sejak kunjungan Nixon pada tahun 1972 hingga normalisasi hubungan kedua negara pada tahun 1979 di bawah pemerintahan Carter.

Begitu Nixon memusatkan perhatian pada persoalan mendasar mengenai "sikap Tiongkok terhadap dialog dengan Amerika Serikat", para pemimpin Tiongkok menyadari bahwa mereka sedang berhadapan dengan mitra yang benar-benar serius—dan mereka pun memberikan tanggapan yang sepadan. Kissinger mengenang:

Ketika menyusun Komunike Shanghai bersama Zhou Enlai, pada suatu kesempatan saya menawarkan untuk menukar sebuah kalimat yang dianggap menyinggung dalam rancangan Tiongkok dengan bagian dalam rancangan Amerika yang mungkin juga tidak disukai Zhou. Zhou menjawab, "Kita tidak akan pernah mencapai apa pun jika melakukannya dengan cara seperti itu. Jika Anda dapat meyakinkan saya mengapa kalimat kami itu menyinggung, saya akan menghapusnya." Sikap Zhou bukanlah hasil dari niat baik

yang bersifat abstrak, melainkan lahir dari pemahaman yang kuat mengenai prioritas jangka panjang.

Dengan demikian, kedua belah pihak berhasil merumuskan sebuah kerangka **top-down** bagi proses rekonsiliasi hubungan bilateral mereka. Sebagaimana dinyatakan dalam paragraf-paragraf utama **Komunike Shanghai**:

Terdapat perbedaan-perbedaan mendasar antara Tiongkok dan Amerika Serikat dalam sistem sosial maupun kebijakan luar negeri mereka. Namun demikian, kedua pihak sepakat bahwa, tanpa memandang sistem sosial masing-masing, hubungan antarnegara harus didasarkan pada prinsip penghormatan terhadap kedaulatan dan keutuhan wilayah semua negara, tidak melakukan agresi terhadap negara lain, tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain, persamaan derajat, saling menguntungkan, serta hidup berdampingan secara damai. Sengketa internasional harus diselesaikan berdasarkan prinsip-prinsip tersebut tanpa menggunakan atau mengancam penggunaan kekuatan. Amerika Serikat dan Republik Rakyat Tiongkok menyatakan kesediaannya untuk menerapkan prinsip-prinsip tersebut dalam hubungan timbal balik mereka.

Selanjutnya, kedua negara berkomitmen pada sejumlah tujuan konkret, di antaranya mendorong "kemajuan menuju normalisasi hubungan" (yang dinilai "sesuai dengan kepentingan semua negara"), mengurangi "bahaya konflik militer internasional", serta mengembangkan hubungan ekonomi mereka "berdasarkan prinsip persamaan dan saling menguntungkan". Mereka juga merumuskan formula untuk menyelesaikan—atau setidaknya

mengelola—perselisihan paling serius di antara keduanya, terutama mengenai Taiwan.

Nixon pernah mengatakan kepada para stafnya, "**Biaya yang harus dibayar untuk melakukan sesuatu setengah-setengah sama besarnya dengan biaya untuk melakukannya secara tuntas. Jadi, sekalian saja lakukan sepenuhnya.**"

Sebagaimana telah kita lihat, tidak ada seorang pun presiden Amerika Serikat setelahnya yang bersedia menerapkan pendekatan yang sama-sama **top-down** dan komprehensif dalam diplomasi dengan Republik Islam Iran—yakni mengesampingkan berbagai keluhan dan tuntutan yang bersifat spesifik demi memusatkan perhatian pada persoalan yang lebih mendasar, yaitu "sikap Iran terhadap dialog" dengan Amerika Serikat.

Akibatnya, tidak pernah ada upaya untuk melibatkan Teheran dengan tujuan menghasilkan sebuah **peta jalan** hubungan yang serupa dengan **Komunike Shanghai**, yang dapat menjadi dasar bagi penataan kembali hubungan antara kedua negara.

Ketiga, Nixon menyadari bahwa Amerika Serikat, sebagai pihak yang lebih kuat sekaligus negara yang memiliki rekam jejak permusuhan yang berkepanjangan terhadap Republik Rakyat Tiongkok, berkewajiban menunjukkan **itikad baik (bona fides)** secara proaktif kepada para pemimpin Tiongkok. Chas Freeman menceritakan bahwa, atas perintah Nixon, Armada Ketujuh Amerika Serikat secara diam-diam mengakhiri patroli yang telah berlangsung selama sembilan belas tahun di Selat

Taiwan. Demikian pula, Nixon memerintahkan **CIA** untuk menghentikan secara bertahap program operasi rahasia yang telah lama dijalankannya di Tibet.

Pemerintahan Nixon juga melonggarkan pembatasan perjalanan ke Republik Rakyat Tiongkok serta membuka kembali pertukaran dagang dalam skala kecil antara kedua negara. Ketika pasukan Uni Soviet dan Tiongkok terlibat bentrokan di sepanjang perbatasan Sino-Soviet pada tahun 1969, Washington menyampaikan kepada Moskow bahwa Amerika Serikat tidak akan tinggal diam apabila Republik Rakyat Tiongkok mengalami kekalahan strategis yang besar.

Tindakan-tindakan yang sepadan terhadap Republik Islam Iran dapat berupa penghentian secara bertahap operasi-operasi rahasia yang ditujukan kepada Iran serta pengurangan penempatan kekuatan militer yang dipandang mengancam negara tersebut. Namun hingga kini, belum ada seorang pun presiden Amerika Serikat yang bersedia mengambil langkah-langkah proaktif semacam itu.

Memang, Presiden Clinton pernah menetapkan **MEK** sebagai organisasi teroris asing. Akan tetapi, ia tetap mengizinkan organisasi-organisasi afiliasi MEK untuk terus beroperasi di Amerika Serikat. Pada tahun terakhir masa jabatannya, Clinton sedikit melonggarkan rezim sanksi dengan mengizinkan impor sejumlah produk Iran yang relatif tidak sensitif, seperti karpet, pistachio, dan buah-buahan kering. Namun, ia tetap menolak memberikan izin kepada perusahaan-perusahaan energi Amerika untuk memanfaatkan peluang bisnis di Iran, bahkan secara terbuka

menekan perusahaan-perusahaan non-Amerika agar tidak menjalin hubungan bisnis dengan negara tersebut.

Pada awal masa pemerintahannya, Barack Obama juga menolak memerintahkan penghentian program-program operasi rahasia anti-Iran yang diwarisinya dari pemerintahan sebelumnya. Bahkan, sebagaimana telah dibahas sebelumnya, program-program tersebut justru semakin diperluas selama masa kepemimpinannya.

Selain itu, pemerintahan Obama mengambil keputusan untuk mencabut status MEK sebagai organisasi teroris, sehingga organisasi tersebut diposisikan sebagai garda terdepan dalam strategi baru Amerika Serikat untuk mendorong **perubahan rezim (regime change)** di Iran.

Peningkatan sanksi ekonomi, posisi perundingan yang semakin kaku, serta dukungan yang terus bertambah terhadap kelompok-kelompok oposisi Iran merupakan bukti dari semakin meningkatnya sikap permusuhan Amerika Serikat terhadap Republik Islam Iran.

Keempat, Nixon memahami bahwa mengubah arah kebijakan setelah dua puluh tahun permusuhan yang begitu intens terhadap Republik Rakyat Tiongkok bukanlah perkara yang mudah, baik secara politik maupun birokratis. Baik Nixon maupun Henry Kissinger kemudian menceritakan bahwa ketika mulai menjabat pada tahun 1969, mereka telah menyadari bahwa apabila proses normal antarlembaga (*interagency process*) diterapkan untuk membahas kemungkinan pembukaan hubungan dengan Beijing, maka peluang keberhasilannya akan hilang sejak awal.

Mereka menilai bahwa keberhasilan hanya dapat dicapai apabila pihak-pihak yang menentang proses rekonsiliasi (*rapprochement*) atau memiliki kepentingan lain yang berpotensi menghambat kebijakan tersebut dikeluarkan dari proses perencanaan dan perumusan kebijakan. Oleh karena itu, Nixon dan Kissinger merancang sendiri kebijakan tersebut, bekerja hampir sepenuhnya secara rahasia dengan melibatkan kemungkinan tidak lebih dari sepuluh orang.

Mereka juga menyadari bahwa diperlukan saluran komunikasi baru dengan para pemimpin Tiongkok. Kissinger menggambarkan betapa rumitnya hambatan birokrasi yang mengelilingi perundingan di Warsawa:

Setiap langkah harus dilaporkan kepada sekitar dua puluh empat anggota Kongres, dan setiap usulan baru hampir pasti akan tenggelam di tengah berbagai tekanan yang muncul dari pengarahan kepada sekitar lima belas negara yang terus diberi informasi mengenai pembicaraan di Warsawa. Negara-negara tersebut termasuk Taiwan, yang pada saat itu masih diakui oleh sebagian besar dari mereka—terutama Amerika Serikat—sebagai pemerintah sah Tiongkok.

Dengan terlebih dahulu memanfaatkan Rumania dan kemudian Pakistan sebagai perantara, Nixon dan Kissinger berhasil membangun jalur komunikasi langsung dengan pucuk pimpinan Tiongkok. Mereka memperlakukan kepemimpinan Tiongkok sebagai satu kesatuan dan tidak berupaya mengadu domba **Mao Zedong** dan **Zhou Enlai**.

Saluran komunikasi tersebut memungkinkan Kissinger melakukan kunjungan rahasia ke Beijing pada Juli 1971, yang kemudian dilanjutkan dengan kunjungan resmi pada

Oktober 1971 sebagai persiapan bagi kunjungan bersejarah Nixon pada Februari 1972.

Sepanjang proses tersebut, fokus utama mereka adalah menciptakan landasan bagi tercapainya hasil yang positif terlebih dahulu, sehingga dukungan publik akan muncul setelah keberhasilan itu terwujud. Para sekutu Amerika maupun berbagai kelompok kepentingan di dalam negeri baru mengetahui langkah-langkah yang ditempuh Nixon dan Kissinger ketika semuanya sudah terlambat bagi mereka untuk menggagalkan proses tersebut.

Tidak ada seorang pun presiden Amerika Serikat setelah Nixon, termasuk Barack Obama, yang mengambil peran kepemimpinan yang mendekati pendekatan Nixon dalam merumuskan arah baru hubungan dengan Iran. Keputusan Obama untuk memulai penyusunan strategi pemerintahannya terhadap Iran melalui suatu **kajian kebijakan lintas lembaga** (*broad-based interagency policy review*), yang juga melibatkan konsultasi intensif dengan para sekutu yang menentang penataan kembali hubungan Amerika Serikat dengan Iran—di antaranya Israel, Inggris, Prancis, dan Arab Saudi—merupakan pertanda yang jelas bahwa ia tidak sungguh-sungguh berkomitmen pada proses rekonsiliasi (*rapprochement*).

JALAN KE DEPAN (*A Way Forward*)

Hasil dari upaya Nixon dan Kissinger merupakan pencapaian terbesar diplomasi Amerika Serikat dalam kurun waktu setengah abad terakhir. Ketika Nixon melakukan kunjungan bersejarahnya ke Republik Rakyat Tiongkok, **Mao**

Zedong masih menjabat sebagai pemimpin Partai Komunis Tiongkok (CCP). Pada saat itu, diperkirakan sekitar tiga juta warga Tiongkok telah tewas dalam **Revolusi Kebudayaan** yang masih berlangsung dan yang telah dilancarkan Mao enam tahun sebelumnya. Republik Rakyat Tiongkok juga masih memasok senjata, amunisi, serta berbagai perlengkapan militer lainnya kepada tentara Vietnam Utara dan gerilyawan Viet Cong, yang digunakan untuk membunuh tentara Amerika Serikat di Vietnam Selatan.

Dalam situasi seperti itu, keputusan Nixon untuk tetap melakukan kunjungan tersebut merupakan tindakan kenegarawanan (*statesmanship*) yang luar biasa. Saat ini, akan sangat sulit menemukan bahkan kalangan neokonservatif yang paling keras, pendukung internasionalisme liberal yang paling teguh, ataupun pejuang hak asasi manusia yang paling berkomitmen yang masih berpendapat bahwa dunia akan menjadi tempat yang lebih baik apabila Nixon tidak pernah melakukan kunjungan tersebut.

Pembukaan hubungan dengan Republik Rakyat Tiongkok secara menyeluruh mengubah arah kebijakan Amerika Serikat terhadap Tiongkok. Yang kurang disadari, tetapi sama pentingnya, langkah tersebut juga mengubah **strategi besar (*grand strategy*)** Amerika Serikat di kawasan Asia. Pada dasarnya, Amerika Serikat mulai meninggalkan ambisinya yang kontraproduktif untuk mempertahankan hegemoni absolut di kawasan tersebut—sebuah strategi yang, di antara berbagai konsekuensi buruk yang diciptakannya sendiri, telah menyeret negara itu ke dalam

Perang Vietnam yang berkepanjangan serta sangat menguras sumber daya.

Komunike Shanghai menyatakan bahwa baik Amerika Serikat maupun Tiongkok "**tidak boleh mencari hegemoni di kawasan Asia-Pasifik dan masing-masing menentang upaya negara mana pun atau kelompok negara mana pun untuk membangun hegemoni semacam itu.**"

Tentu saja Amerika Serikat tetap memiliki kepentingan-kepentingan strategis yang vital di kawasan Asia dan akan terus mempertahankan keterlibatan yang mendalam di sana. Namun, setelah pembukaan hubungan dengan Tiongkok, Amerika Serikat tidak lagi berusaha memaksakan setiap hasil politik sesuai dengan kehendaknya. Sebaliknya, kebijakan luar negerinya mulai disesuaikan dengan logika **keseimbangan strategis (*strategic balancing*)**.

Perubahan arah kebijakan ini pada awalnya menimbulkan kebingungan di kalangan sekutu-sekutu Amerika di Asia. Namun, mereka pada akhirnya mampu menyesuaikan diri. Hanya tujuh bulan setelah kunjungan Nixon, Perdana Menteri Jepang melakukan kunjungannya sendiri ke Tiongkok. Kini, tidak satu pun dari negara-negara tersebut yang akan berpendapat bahwa mereka akan berada dalam keadaan yang lebih baik apabila Washington dan Beijing tetap berada dalam hubungan yang bermusuhan. Sebaliknya, posisi strategis Jepang dan sekutu-sekutu Amerika lainnya di Asia justru akan jauh lebih tidak aman apabila permusuhan antara dua kekuatan besar tersebut terus berlanjut.

Sementara itu, kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran hingga kini belum pernah mengalami "**momen Nixon**" **(*Nixonian moment*)**. Kelemahan-kelemahan kebijakan tersebut menjadi semakin jelas apabila dibandingkan dengan keberhasilan diplomasi Nixon dan Kissinger. Pada saat yang sama, pemahaman yang lebih mendalam mengenai kebijakan luar negeri serta strategi keamanan nasional Republik Islam Iran, yang diperkaya dengan pelajaran dari pembukaan hubungan Amerika Serikat dengan Tiongkok, memungkinkan kita merumuskan suatu pendekatan diplomatik yang berpotensi jauh lebih efektif—dan pada kenyataannya merupakan satu-satunya pendekatan yang memiliki peluang untuk berhasil.

Pendekatan semacam itu harus didasarkan pada penerimaan Amerika Serikat terhadap Republik Islam Iran sebagai suatu entitas politik yang sah, permanen, dan memiliki kepentingan nasional yang juga sah. Selama lebih dari dua dekade, Republik Rakyat Tiongkok tetap bersedia mempertimbangkan rekonsiliasi (*rapprochement*) dengan Amerika Serikat, tetapi hanya setelah Amerika Serikat menerima Revolusi Tiongkok beserta tatanan politik yang lahir darinya. Republik Islam Iran memiliki pandangan yang serupa.

Sebagai bagian dari penerimaan tersebut, Amerika Serikat harus menunjukkan bahwa negara itu benar-benar bersedia mematuhi ketentuan dalam **Perjanjian Aljir (Algiers Accord)**—perjanjian tahun 1981 yang mengakhiri krisis penyanderaan—yang mengikat Amerika Serikat untuk "**tidak melakukan campur tangan, baik secara langsung**

maupun tidak langsung, baik secara politik maupun militer, dalam urusan dalam negeri Iran." Langkah pertama yang harus dilakukan adalah menghentikan dukungan terhadap kelompok-kelompok yang berupaya menggulingkan Republik Islam Iran.

Meskipun masyarakat Amerika mungkin tetap memiliki kepedulian yang berlandaskan prinsip terhadap hak asasi manusia warga Iran, pemerintah Amerika Serikat seharusnya menahan diri untuk tidak menggunakan retorika maupun kebijakan resminya guna memberikan dukungan kepada **Gerakan Hijau (Green Movement)** dibandingkan pemerintah Iran yang dipilih secara demokratis maupun lembaga-lembaga negara lain yang memperoleh legitimasi berdasarkan konstitusi.

Setidaknya, strategi diplomatik Amerika Serikat yang baru dan sangat berbeda ini mengandung arti bahwa diplomasi tidak lagi dapat digunakan sebagai instrumen utama untuk mendorong **perubahan rezim secara lunak (*soft regime change*)**.

Adalah suatu anggapan yang tidak realistis untuk membayangkan bahwa Republik Islam Iran—sebagaimana halnya Republik Rakyat Tiongkok—akan bersedia merundingkan transformasi sistem politik dalam negerinya dengan Amerika Serikat. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, anggapan semacam itu pada hakikatnya merupakan **neokonservatisme tanpa senjata (*neoconservatism without guns*)**. Lebih jauh lagi, pendekatan tersebut merupakan resep yang hampir pasti akan berujung pada kegagalan diplomasi. Oleh karena itu, menolak cara

pandang tersebut merupakan syarat mendasar bagi terwujudnya diplomasi yang produktif.

Pendekatan **top-down** yang komprehensif merupakan prasyarat mutlak agar Washington dan Teheran dapat mencapai suatu kesepahaman. Rekam jejak hubungan kedua negara menunjukkan bahwa kepemimpinan Iran saat ini kemungkinan akan menerima pendekatan seperti itu sebagaimana para pemimpin Tiongkok menerimanya pada awal dekade 1970-an.

Sebagaimana ditegaskan Nixon dan Kissinger, apabila kedua belah pihak memiliki komitmen terhadap suatu **penataan kembali hubungan secara menyeluruh (*comprehensive realignment*)**, maka berbagai persoalan yang bersifat spesifik pada akhirnya akan menemukan penyelesaiannya sendiri. Sebaliknya, tanpa komitmen tersebut, keseluruhan agenda hubungan bilateral akan tetap berada dalam jalan buntu.

Tanpa adanya kesepahaman mengenai arah yang hendak dituju dalam hubungan bilateral mereka, akan selalu muncul suatu dugaan serangan teroris, pengiriman senjata, ataupun pernyataan yang bernada provokatif yang dapat dijadikan alasan untuk menghentikan proses perundingan.

Tanpa adanya komitmen yang jelas dari Amerika Serikat terhadap suatu pendekatan yang menyeluruh (*comprehensive approach*), Teheran akan terus beranggapan bahwa tujuan akhir kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran adalah menggulingkan Republik Islam Iran. Anggapan tersebut akan mempersempit ruang gerak para perunding Iran, baik dalam membahas isu-isu yang bersifat sensitif

maupun dalam melakukan kompromi atau pertukaran kepentingan (*trade-offs*) di antara berbagai isu yang sedang dinegosiasikan.

Dari sudut pandang Iran, kemajuan diplomasi mensyaratkan kesediaan Amerika Serikat untuk memberikan **jaminan keamanan** (*security assurance*) yang kredibel kepada Republik Islam Iran, yaitu suatu komitmen untuk tidak menggunakan kekuatan militer guna mengubah perbatasan ataupun bentuk pemerintahan Iran pascarevolusi.

Namun demikian, Amerika Serikat tidak dapat memberikan jaminan semacam itu hanya sebagai bagian dari penyelesaian melalui perundingan atas isu nuklir atau sengketa tertentu lainnya. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, agenda Amerika Serikat terhadap Iran jauh melampaui persoalan nuklir. Agenda tersebut juga mencakup pengelolaan berbagai konflik regional—seperti di Afghanistan—hubungan Iran dengan kelompok-kelompok yang oleh Washington dikategorikan sebagai organisasi teroris, serta sikap Teheran terhadap penyelesaian yang dinegosiasikan dalam konflik Arab-Israel.

Tanpa adanya komitmen timbal balik dari Iran untuk menyelesaikan—atau apabila penyelesaian tidak memungkinkan, setidaknya mengelola—berbagai perbedaan bilateral yang masih tersisa melalui diplomasi dan perundingan, tidak ada pemerintahan Amerika Serikat yang akan mampu memberikan jaminan keamanan kepada Republik Islam Iran.

Dalam situasi seperti sekarang, penyelesaian satu persoalan penting dalam hubungan bilateral antara Republik Islam Iran dan Amerika Serikat pada dasarnya mengharuskan penyelesaian seluruh persoalan penting lainnya secara bersamaan. Oleh karena itu, sejak lama kami berpendapat bahwa perbaikan yang benar-benar bermakna dalam hubungan Amerika Serikat dan Iran hanya dapat dicapai melalui perundingan mengenai suatu "**kesepakatan besar**" **(*grand bargain*)** antara Teheran dan Washington, di mana seluruh sengketa utama antara kedua negara dibahas secara menyeluruh dan diselesaikan sebagai satu paket kesepakatan.

Dalam beberapa tahun terakhir, diplomasi Amerika Serikat dan negara-negara Barat terhadap Republik Islam Iran lebih banyak berfokus pada perkembangan program nuklir Iran. Persoalan tersebut tentu akan tetap menjadi salah satu prioritas utama dalam agenda internasional, dan proses perundingan multilateral **P5+1** akan terus menjadi forum penting untuk menanganinya.

Akan tetapi, rekonsiliasi (*rapprochement*) yang sesungguhnya tidak dapat dicapai hanya melalui penyelesaian persoalan nuklir ataupun kemajuan dalam satu isu tertentu saja. Bahkan, solusi jangka panjang atas program nuklir Iran harus menjadi bagian dari suatu **kesepahaman strategis yang lebih luas**, terutama antara Amerika Serikat dan Iran, yang dicapai terutama melalui dialog bilateral antara kedua negara.

Idealnya, kedua tingkat interaksi diplomatik tersebut saling memperkuat. Representasi, usulan, dan komunikasi

yang berkembang dalam perundingan bilateral Amerika Serikat–Iran seharusnya dapat memperlancar kemajuan dalam negosiasi nuklir multilateral, dan demikian pula sebaliknya, kemajuan dalam forum multilateral akan memperkuat proses dialog bilateral.

Tujuan dari perundingan bilateral tersebut adalah menghasilkan suatu **kerangka kerja** (*framework*) untuk menata kembali hubungan Amerika Serikat–Iran yang serupa dengan **Komunike Shanghai (Shanghai Communiqué)**. Bagian substantif komunike tersebut diawali dengan pernyataan masing-masing dari Tiongkok dan Amerika Serikat mengenai situasi internasional pada saat itu. Penulis berpendapat bahwa pernyataan Republik Islam Iran dapat dibayangkan berbunyi kurang lebih seperti deklarasi Tiongkok berikut:

Di mana pun terdapat penindasan, di situ akan muncul perlawanan. Negara-negara menginginkan kemerdekaan, bangsa-bangsa menghendaki pembebasan, dan rakyat menginginkan revolusi—hal ini telah menjadi arus sejarah yang tidak dapat dibendung. Semua negara, besar maupun kecil, harus diperlakukan setara; negara besar tidak boleh menindas negara kecil, dan negara kuat tidak boleh menindas negara lemah. Tiongkok tidak akan pernah menjadi negara adidaya dan menentang segala bentuk hegemoni maupun politik kekuasaan. Pihak Tiongkok menegaskan dukungannya yang teguh terhadap perjuangan seluruh rakyat dan bangsa yang tertindas untuk memperoleh kebebasan dan pembebasan. Selain itu, setiap bangsa berhak memilih sistem sosialnya sendiri sesuai dengan kehendaknya, serta berhak menjaga kemerdekaan, kedaulatan, dan keutuhan wilayah negaranya,

sekaligus menolak agresi, campur tangan, penguasaan, maupun tindakan subversif dari pihak asing. Seluruh pasukan asing harus ditarik kembali ke negara masing-masing.

Menurut penulis, akan merupakan langkah yang sangat positif bagi Amerika Serikat untuk memperbaiki kecenderungan hegemonik dalam kebijakan luar negerinya pasca-Perang Dingin apabila suatu pemerintahan Amerika bersedia mengadopsi gagasan-gagasan seperti yang dimasukkan Nixon dan Kissinger ke dalam **Komunike Shanghai**, yaitu:

Perdamaian di Asia dan perdamaian dunia menuntut upaya, bukan hanya untuk meredakan ketegangan yang bersifat langsung, tetapi juga untuk menghilangkan akar penyebab konflik. Amerika Serikat akan berupaya mewujudkan perdamaian yang adil dan aman: adil karena memenuhi aspirasi bangsa-bangsa dan masyarakat akan kebebasan serta kemajuan; aman karena menghilangkan ancaman agresi dari luar. Amerika Serikat meyakini bahwa upaya mengurangi ketegangan akan lebih efektif apabila komunikasi antarnegara yang memiliki ideologi berbeda terus ditingkatkan, sehingga risiko konfrontasi akibat kecelakaan, salah perhitungan, ataupun kesalahpahaman dapat diminimalkan. Negara-negara hendaknya saling memperlakukan dengan penuh rasa hormat dan bersedia bersaing secara damai, dengan membiarkan hasil nyata menjadi ukuran utama. Tidak ada satu negara pun yang dapat mengklaim dirinya selalu benar, dan setiap negara harus bersedia meninjau kembali sikap maupun kebijakannya demi kepentingan bersama.

Mengikuti model **Komunike Shanghai**, sebuah dokumen kerangka hubungan (*framework document*) akan

diawali dengan pernyataan masing-masing pihak mengenai pandangan mereka terhadap kondisi internasional, kemudian memuat seperangkat prinsip yang disepakati bersama sebagai pedoman dalam mengembangkan hubungan bilateral. Prinsip-prinsip tersebut meliputi **penghormatan terhadap kedaulatan dan keutuhan wilayah semua negara, tidak melakukan agresi terhadap negara lain, tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain, persamaan derajat, saling menguntungkan, serta hidup berdampingan secara damai.**

Selanjutnya, dokumen tersebut akan menetapkan tolok ukur yang konkret dalam menangani berbagai sengketa bilateral utama maupun tantangan bersama, seperti persoalan nuklir, stabilisasi Afghanistan pascakonflik, serta konflik Arab–Israel. Selain itu, dokumen tersebut juga akan menjadi dasar bagi pengembangan kerja sama di bidang-bidang yang menjadi kepentingan bersama.

Dalam bidang-bidang di mana kepentingan Amerika Serikat dan Iran tidak sepenuhnya sejalan, kedua negara akan berkomitmen untuk menyelesaikan perbedaan mereka melalui suasana saling menghormati, tanpa menggunakan kekerasan ataupun perang ekonomi sebagai instrumen kebijakan.

Seiring berkembangnya hubungan bilateral, komitmen tersebut diharapkan akan mendorong cabang eksekutif pemerintahan Amerika Serikat untuk secara bertahap mengurangi penerapan **sanksi unilateral** terhadap Republik Islam Iran.

Mengenai isu nuklir, parameter-parameter untuk mencapai suatu kesepakatan pada dasarnya sudah cukup jelas. Iran akan tetap melakukan pengayaan uranium; yang perlu dipastikan oleh masyarakat internasional adalah adanya mekanisme pengamanan (*safeguards*) yang memadai untuk menjamin bahwa risiko proliferasi yang berkaitan dengan kegiatan dalam siklus bahan bakar nuklir tersebut tetap berada di bawah pengawasan.

Dalam praktiknya, hal ini berarti bahwa sebagai imbalan atas pengakuan Amerika Serikat—dan secara lebih luas negara-negara Barat—terhadap hak Iran untuk melakukan pengayaan uranium, Teheran akan meratifikasi dan melaksanakan **Protokol Tambahan (Additional Protocol)** terhadap **Perjanjian Non-Proliferasi Nuklir (NPT)**, serta menyetujui berbagai mekanisme verifikasi yang lebih ketat beserta kewajiban pemberitahuan yang lebih luas.

Langkah-langkah tersebut akan memberikan **Badan Energi Atom Internasional (IAEA)** tingkat akses terhadap fasilitas-fasilitas nuklir Iran yang sama kuatnya dengan akses yang dimilikinya di negara mana pun di dunia. Setelah rincian kesepakatan tersebut diselesaikan melalui perundingan dengan negara-negara **P5+1**, **Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)** diharapkan mencabut secara bertahap sanksi-sanksi multilateral yang selama ini dijatuhkan kepada Republik Islam Iran terkait aktivitas nuklirnya.

Selain itu, Amerika Serikat bersama mitra-mitra internasionalnya seharusnya memperkuat kesepakatan mengenai isu nuklir melalui perluasan kerja sama nuklir

dengan Republik Islam Iran. Presiden **Mahmoud Ahmadinejad** dan Menteri Luar Negeri **Ali Akbar Salehi** sama-sama pernah mengusulkan agar Amerika Serikat dan negara-negara lain yang memiliki perhatian terhadap aktivitas nuklir Iran mengirim ilmuwan serta tenaga teknis untuk bekerja sama secara langsung dengan para ahli Iran melalui berbagai proyek usaha patungan (*joint ventures*).

Selama bertahun-tahun, para pejabat Iran juga telah menyatakan bahwa Teheran terbuka terhadap kemungkinan mengaitkan program nuklir Republik Islam Iran dengan konsorsium nuklir multilateral—termasuk dalam produksi bahan bakar nuklir—serta berbagai bentuk kerja sama usaha patungan. Menurut penulis, Washington beserta para mitranya seharusnya menanggapi secara positif keterbukaan Iran terhadap kerja sama nuklir internasional tersebut.

Tentu saja, hasil seperti itu dalam jangka pendek akan menimbulkan ketidakpuasan di kalangan sejumlah sekutu Amerika Serikat, terutama Israel, Inggris, Prancis, dan Arab Saudi. Namun, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, keberatan mereka sesungguhnya tidak banyak berkaitan dengan kepentingan nasional Amerika Serikat ataupun dengan integritas rezim internasional nonproliferasi nuklir.

Sebaliknya, desakan mereka yang terus-menerus agar Iran sama sekali tidak melakukan pengayaan uranium (*zero enrichment*) hanya akan memastikan kegagalan proses perundingan. Pada akhirnya, kegagalan tersebut tidak lebih menguntungkan kepentingan jangka panjang mereka—yang pada hakikatnya tetap bergantung pada Amerika Serikat

untuk keamanan mereka—daripada kepentingan Amerika Serikat sendiri.

Bagi sekutu-sekutu Amerika Serikat di Timur Tengah maupun Eropa, sebagaimana halnya sekutu-sekutu Amerika di Asia yang pada awalnya merasa tidak nyaman dengan pembukaan hubungan Amerika Serikat–Tiongkok, akan jauh lebih menguntungkan apabila Amerika Serikat kembali menegaskan dirinya sebagai kekuatan besar yang mampu membentuk hasil-hasil strategis daripada terus terjebak dalam kemunduran sebagai kekuatan hegemon yang semakin melemah.

Di luar isu nuklir, Amerika Serikat seharusnya mengundang Iran untuk berpartisipasi dalam perundingan-perundingan regional mengenai Afghanistan pascakonflik maupun mengenai kemungkinan penyelesaian politik di Suriah.

Di Afghanistan, suatu proses yang melibatkan berbagai negara untuk menggunakan pengaruh mereka terhadap beragam faksi politik Afghanistan merupakan syarat yang tidak dapat dihindari bagi terciptanya stabilitas di Afghanistan—dan secara tidak langsung juga di Pakistan. Secara khusus, tercapainya penyelesaian politik yang berkelanjutan memerlukan kerja sama dan dukungan dari sekutu-sekutu Iran di Afghanistan, yaitu komunitas **Hazara**, **Tajik**, dan **Uzbek**, yang secara bersama-sama mencakup hampir setengah dari jumlah penduduk negara tersebut.

Pengaruh **Taliban**, yang didukung Pakistan dan Arab Saudi, harus diimbangi oleh kelompok-kelompok non-Pashtun tersebut. Oleh karena itu, partisipasi Iran menjadi

sangat penting. Dengan melibatkan Iran dalam proses perundingan dan memberikan peran sentral dalam komunikasi dengan kelompok-kelompok non-Pashtun, Amerika Serikat dapat meyakinkan para pembuat kebijakan Iran bahwa mekanisme pembagian kekuasaan (*power sharing*) dapat dirancang sedemikian rupa sehingga mampu mengakomodasi berbagai kepentingan Iran, termasuk mengenai posisi Taliban, produksi dan perdagangan narkotika yang berbasis di Afghanistan, serta keseimbangan kekuatan di kawasan.

Di Suriah, sebagaimana halnya di Afghanistan, kontribusi Iran juga merupakan faktor yang sangat penting bagi setiap upaya mencapai penyelesaian politik yang didasarkan pada pembagian kekuasaan melalui perundingan. Pemerintahan **Bashar al-Assad** beserta kelompok-kelompok pendukungnya merupakan unsur yang tidak dapat diabaikan dalam pembentukan tatanan politik Suriah yang lebih representatif dan stabil. Oleh karena itu, keterlibatan Iran juga menjadi kebutuhan yang tidak terpisahkan.

Dengan memasukkan kerja sama mengenai Afghanistan dan Suriah ke dalam dialog strategis yang lebih luas dengan Teheran, Washington pada saat yang sama dapat memperkuat pesan positif mengenai sikapnya terhadap Republik Islam Iran.

Washington juga perlu melibatkan Teheran dalam pembahasan berbagai persoalan yang terangkum dalam isu **konflik Arab–Israel**. Untuk memulihkan posisi strategisnya di Timur Tengah, Amerika Serikat sangat memerlukan

pembaruan menyeluruh terhadap proses perdamaian. Alasan kebutuhan tersebut memang tidak secara langsung berkaitan dengan Iran, tetapi agar proses perdamaian benar-benar memiliki arti, Iran harus diperlakukan sebagai salah satu aktor utama di kawasan. Amerika Serikat juga harus menunjukkan secara jelas bahwa mereka mengakui peran regional Republik Islam Iran.

Kunci keberhasilannya terletak pada kesediaan Amerika Serikat untuk berunding dengan seluruh pihak yang relevan. Apa yang dikenal sebagai **persyaratan Kuartet (Quartet conditions)**—yaitu kebijakan Washington yang, atas nama kepentingan Israel, mensyaratkan agar aktor-aktor nonnegara, bahkan yang dipilih secara demokratis, terlebih dahulu mengakui Israel, meninggalkan penggunaan kekerasan, dan menerima seluruh perjanjian perdamaian sebelumnya sebelum diizinkan berpartisipasi ataupun sekadar diajak berdialog oleh Amerika Serikat—justru membuat diplomasi yang sungguh-sungguh menjadi mustahil.

Pada tahap ini, tidak ada cara untuk merundingkan dan melaksanakan solusi dua negara (*two-state solution*) tanpa persetujuan **HAMAS**. Demikian pula, penyelesaian damai antara Israel dengan Lebanon—bahkan antara Israel dengan Suriah—tidak lagi mungkin diwujudkan tanpa persetujuan, atau bahkan dukungan aktif, dari **Hizbullah**.

Oleh karena itu, partisipasi Iran merupakan syarat yang sangat penting agar diplomasi yang sesungguhnya dapat bergerak maju. Meskipun Republik Islam Iran mungkin belum siap, setidaknya dalam waktu yang dapat

diperkirakan, untuk secara resmi mengakui keberadaan Israel, Iran telah menyatakan bahwa mereka akan menghormati keputusan para sekutunya apabila memilih untuk mencapai penyelesaian melalui perundingan.

Dengan melibatkan Iran dalam proses tersebut serta menunjukkan bahwa tidak akan ada kesepakatan yang bertujuan meminggirkan Republik Islam Iran maupun para sekutunya, peluang agar Teheran tetap berpegang pada komitmen tersebut akan menjadi jauh lebih besar.

Pada akhirnya, setelah seluruh unsur dalam suatu dokumen kerangka rekonsiliasi (*framework document for rapprochement*) berhasil dirundingkan, proses tersebut seharusnya disahkan melalui pertemuan langsung antara Presiden Amerika Serikat dan para pemimpin Republik Islam Iran.

Pertemuan langsung semacam itu, terutama apabila diselenggarakan di Teheran, akan menjadi bukti paling nyata—baik bagi masyarakat Amerika Serikat, rakyat Iran, maupun komunitas internasional—bahwa Amerika Serikat telah menerima Republik Islam Iran sebagai mitra yang sah.

Sebagaimana kunjungan **Richard Nixon** ke Tiongkok maupun kunjungan **Anwar Sadat** ke Yerusalem, langkah tersebut merupakan bentuk pengakuan politik yang tidak dapat begitu saja ditarik kembali. Walaupun dalam proses penataan kembali hubungan kedua negara hampir pasti akan muncul berbagai hambatan dan kesulitan, pengakuan yang diwujudkan melalui kunjungan seorang presiden tidak akan dapat dibatalkan. Pengakuan tersebut akan menjadi landasan bagi seluruh proses diplomasi pada masa

mendatang sekaligus memperkuat keyakinan bahwa rekonsiliasi pada akhirnya akan dapat diwujudkan.

Memasuki masa jabatan presiden berikutnya, tidak ada tantangan kebijakan luar negeri yang lebih mendesak bagi Amerika Serikat selain merumuskan kebijakan yang tepat terhadap Iran. Alasan-alasan yang mendukung perlunya rekonsiliasi (*rapprochement*) dengan Republik Islam Iran, menurut penulis, sudah sangat jelas.

Kini saatnya seorang Presiden Amerika Serikat melakukan kunjungan ke Teheran.