BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Dalam mendapatkan dan memperoleh pijakan dan referensi ilmiah untuk penelitian ini, peneliti tidak hanya menggunakan referensi khusus dari keilmuan Hubungan Internasional, tetapi referensi dilihat juga dari bidang bidang keilmuan lainnya. Peneliti menggunakan beberapa sumber dari hasil penelitian terdahulu yang memiliki tema yang sama jurnal oleh yan hendayana pada tahun 2010 yang berjudul "Kebijakan Irak Pada Masa Saddam Hussein". Yan Hendayana menyatakan bahwa kebijakan luar negeri pada dasarnya bersifat memiliki tujuan atau tindakan yang didasari oleh tujuan-tujuan tertentu. Itu artinya, seburuk apapun *outcome* yang dihasilkan oleh sebuah kebijakan sudah dipastikan memiliki alasan-alasan di balik proses pembuatan keputusan. dalam kasus kebijakan luar negeri Saddam Irak masa Saddam Hussein atas Iran Dilihat dari perspektif sejarah, pecahnya permusuhan pada tahun 1980 adalah hanya fase lain dari konflik Persia Arab kuno mengenai sengketa perbatasan. Banyak pengamat percaya bahwa keputusan Saddam Hussein untuk menyerang Iran adalah salah perhitungan pribadi berdasarkan ambisi dan rasa kerentanan Irak terhadap revolusi yang terjadi di Iran . Meskipun telah membuat langkah signifikan dalam menempa sebuah negara-bangsa Irak, Saddam Hussein takut bahwa kepemimpinan baru Iran yang revolusioner akan mengancam keseimbangan masyarakat Sunni Syiah Iran

Walaupun perang Iran Irak yang dimulai dari tahun 1980-1988, tapi sebenarnya perang antara Iran versus Irak ini sudah dimulai sejak berabad-abad yang lalu. Kejadian ini bermula pada berlarut-larutnya permusuhan yang terjadi antara kerajaan Mesopotamia.

Terletak di lembah sungai Tigris-Eufrat, yang kini menjadi sebuah negara Irak modern dengan kerajaan Persia atau negara Iran modern. Tahun 1980 Saddam menyerang Iran dgn harapan menguasai wilayah dan minyak Iran. Selain itu ada sentimen Arab vs Persia dan Sunni vs Syi'ah. Perang Iran-Irak adalah sebuah ragam peristiwa yang termasuk dalam perpecahan agama, sengketa perbatasan, dan perbedaan politik. Konflik ini berkontribusi terhadap pecahnya permusuhan yang berkisar dari berabad-abad lalu antara Sunni versus Syiah dan Arab versus Persia mengenai perselisihan agama dan etnis dengan permusuhan pribadi antara Saddam Hussein dan Ayatollah Khomeini. Di atas semua itu, Irak meluncurkan perang dalam upaya untuk mengkonsolidasikan kekuatannya yang meningkat di dunia Arab dan menggantikan Iran sebagai negara Teluk Persia yang dominan. Perang Irak-Iran juga dikenali sebagai Pertahanan Suci dan Perang Revolusi Iran di Iran, dan *Qadisiyyah Saddam* (صدّام قادسيّة, *Qādisiyyat Saddām*) di Irak, adalah perang di antara Irak dan Iran yang bermula pada bulan September 1980 dan berakhir pada bulan Agustus 1988. Umumnya, perang ini dikenali sebagai Perang Teluk Persia.

Peperangan ini bermula ketika pasukan Irak menerobos perbatasan Iran pada 22 September 1980 akibat masalah perbatasan yang berlarut-larut antara

kedua negara dan juga kekhawatiran Saddam Hussein atas perlawanan Syiah yang dibawa oleh Imam Khomeini dalam Revolusi Iran. Walaupun Irak tidak mengeluarkan pernyataan perang, tentaranya gagal dalam misi mereka di Iran dan akhirnya serangan mereka dapat dipukul mundur Iran. Walaupun PBB meminta adanya gencatan senjata, pertempuran tetap berlanjut sampai tanggal 20 Agustus 1988; Pertukaran tawanan terakhir antara kedua negara ini terjadi pada tahun 2003. Perang ini telah mengubah wilayah dan situasi politik global.

Pada bulan April 1980 Ad-Dawah Iran yang didukung berusaha untuk membunuh menteri luar negeri Irak Tariq Aziz. Tak lama setelah serangan granat yang gagal pada Tariq Aziz, Ad-Dawah diduga mencoba untuk membunuh seorang pemimpin Irak, Menteri Kebudayaan dan Informasi Latif Nayyif Jasim. Sebagai tanggapan, rakyat Irak segera mengumpulkan anggota dan pendukung Ad-Dawah dan mendeportasi ribuan Syiah asal Iran. Pada musim panas 1980, Saddam Hussein memerintahkan eksekusi kepada pemimpin Ad-Dawah Ayatollah Sayyid Muhammad Baqr As-Sadr dan adiknya.

Pada bulan September 1980, pertempuran perbatasan meletus di sektor tengah dekat Qasr-e Shirin, dengan saling menembakan artileri oleh kedua belah pihak. Beberapa minggu kemudian, Saddam Hussein secara resmi membatalkan perjanjian 1975 antara Irak dan Iran dan mengumumkan bahwa Shatt al Arab itu kembali ke kedaulatan Irak. Iran menolak tindakan ini dan permusuhan meningkat di kedua belah pihak saling menyerang dengan serangan bom ke dalam wilayah

masing-masing lawan, disinilah permulaan dari apa yang akan menjadi perang berlarut-larut dan sangat mahal.

Saddam Hussein awalnya merencanakan kemenangan cepat atas Teheran. Saddam mengharapkan invasi di daerah yang berbahasa Arab, yang kaya minyak (Khuzestan) untuk menghasilkan pemberontakan Arab melawan rezim fundamentalis Islam Ayatollah Khomeini. Pemberontakan ini tidak terwujud, bagaimanapun, minoritas Arab tetap setia kepada Teheran. Perang Iran – Irak berakhir setelah kedua negara bersedia menerima resolusi DK PBB no. 598 tentang genjatan senjata, dan secara resmi mengakhiri perang yang sudah terjadi selama 8 tahun pada tanggal 20 Agustus 1988. Keduanya kemudian merealisasikan genjatan senjata dengan saling tukar menukar tawanan perang dan kemudian dilanjutkan dengan hubungan diplomatik. Dalam perang Irak – Iran jumlah korban tewas Irak mencapai 200.000 jiwa lebih, sedangkan korban tewas Iran mencapai 1 Juta jiwa lebih. Iran lebih banyak memakan korban jiwa karena militer Iran banyak mengorbankan tentaranya untuk berhadapan langsung dengan senjata musuh. Jumlah tersebut belum tersebut belum termasuk korban luka parah dan penyakit “syndrom Perang Teluk”.

Dalam penelitian Purkon Hidayat pada tahun 2012 berjudul “Irak menjadi pendukung kuat kebijakan luar negeri Iran dikawasan “menyatakan apa yang terjadi di Irak saat ini merupakan pesan tegas bagi Kelompok 5+1. Irak menegaskan bahwa penekanan Iran terhadap perundingan dalam penyelesaikan masalah global, bukan sekedar "basa-basi" politik melainkan mengisyaratkan pada

kondisi yang tengah berlaku di negara-negara Barat dan masalah yang mereka hadapi di kawasan. Selama bertahun-tahun Iran bertanya kapan pemerintahan diktator Saddam yang telah memaksakan perang kepada Iran selama delapan tahun dengan dukungan Amerika Serikat itu akan runtuh. Juga pertanyaan tentang bagaimana pemerintahan diktator yang pasca perang delapan tahun itu menumpas dan menindas kaum Syiah Irak itu akan runtuh. Penantian lama Iran itu diakhiri tahun 2003 oleh Amerika Serikat mengeluarkan 704 milyar dolar hasil pendapatan pajaknya untuk menjawab pertanyaan Iran tentang Irak. Meski serangan Amerika Serikat dan Inggris ke Irak sangat arogan, kasar, dan dengan tetap menjaga seluruh aspek propaganda, bahkan menurut menlu Inggris kala itu, Jack Straw, "Mereka datang untuk memetik buah dari serangan ke Irak pada perundingan nuklir Iran. Namun kelihaian manajemen Iran dalam beberapa tahun terakhir yang juga didukung kerjasama pemerintah dan rakyat Irak, pada akhirnya mengubah Irak menjadi salah satu negara pendukung kuat Iran di kawasan (Hidayat, 2012:16).

Tentu ini semua tidak akan terwujud tanpa bantuan “ketidakmatangan” politik Amerika Serikat. Rentetan kegagalan Amerika Serikat di Irak khususnya pada proses pemilu parlemen, menyimpan banyak pelajaran berhaga bagi para pemimpin Kelompok 5+1. Setelah tujuh bulan friksi dan tarik ulur antarfraksi politik Irak pasca pemilu parlemen, akhirnya jabatan perdana menteri mendatang negara ini akan dipegang oleh tokoh yang dalam masa tugasnya empat tahun lalu telah membuktikan solidaritas dan persatuannya dengan Iran. Iyad Allawi, eks

anggota partai Saddam, Baath dan pro Amerika Serikat, yang gagal merebut kursi perdana menteri, mengancam akan melancarkan gelombang instabilitas dahsyat di Irak jika partainya tidak menang dalam pemilu. Namun kini, Allawi tampak lebih melunak setelah menerima usulan bijak Iran. Bahkan ia kini menyatakan ikut bertanggung jawab atas kedaulatan negaranya

Kenyataannya adalah bahwa aliansi dua partai Syiah Irak, Negara Hukum dan Aliansi Nasional, yang juga dibarengi oleh partai Kurdistan, dengan sendirinya mampu membentuk pemerintahan baru tanpa melibatkan List al-Iraqiya pimpinan Allawi. Akan tetapi terang kondisi seperti itu akan membuka lebar peluang munculnya fitnah dan campur tangan bengis Amerika Serikat dengan menunggangi situasi. Jika hal itu terjadi, maka untuk selamanya bangsa Irak akan merugi karena akan selalu menjadi mangsa penyalahgunaan Amerika Serikat dalam menebar instabilitas untuk mendukung kubu yang tersingkir di Irak. Menghadapi kondisi tersebut, Republik Islam Iran mengusulkan bahwa pemerintahan mendatang Irak harus merefleksikan pemerintahan yang stabil dan mencakup seluruh kelompok politik negara ini dan *List al-Iraqiya* diberi wewenang untuk memilih sejumlah menteri di kabinet. Usulan Iran itu pada saat yang sama menobatkan Amerika Serikat sebagai pihak yang kalah dalam pemilu Irak (Hidayat,2012:16).

Meski telah mengeluarkan dana besar dan menggunakan berbagai macam senjata dalam perang Irak, Amerika Serikat kalah di hadapan manajemen Iran, dan akhirnya terpaksa menyerahkan kancah politik Irak kepada Iran. Dalam hal ini,

ada beberapa poin yang masih sulit dicerna oleh para pejabat Gedung Putih. Selain dimensi budaya, fakta bahwa hanya politik persatuan yang dapat direalisasikan di Irak. Atas dasar itu, Republik Islam Iran mengusulkan bergabungnya List al-Iraqiya ke dalam kabinet Irak dan memisahkan kelompok tersebut dari Amerika Serikat. Tak ayal kemenangan manajemen Iran atas senjata dan uang Amerika Serikat sontak menjadi "buah bibir" di media massa internasional. *Politics Daily* dalam laporannya pada 16 Maret 2008 menyatakan, "Banyak pengamat yang berpendapat bahwa pemenang senjata di kancah politik Irak bukan Amerika Serikat melainkan Republik Islam Iran". Adapun *Progresive Involvement* menyinggung masuknya kubu Allawi dalam kabinet mendatang Irak menulis, kini Baghdad berada di bawah pengaruh penuh Syiah yang bersekutu dengan Iran. Setelah tujuh bulan tarik ulur, Iran berhasil menunjukkan kemenangan kebijakan luar negerinya atas Irak.

Dalam penelitian Anis Manshur tahun 2006 yang berjudul"pengaruh gerakan politik syiah di Irak atas keamanan kawasan Timur Tengah", menyatakan Seusai agresi AS, perkembangan politik dan kemanan di Irak terjadi peningkatan aktivitas kelompok Islam Syiah *(Shi'ite*) di Irak, khususnya di wilayah selatan, seperti Najaf dan Karbala. Mereka dilaporkan tidak mau menerima kehadiran sebuah pemerintahan pasca-Saddam Hussein yang diciptakan dan dikendalikan Amerika Serikat. Kelompok ini, terutama yang tergabung dalam Dewan Tertinggi Revolusi Islam Irak (*SAIRI, The Supreme Assembly of the Islamic Revolution in Iraq)* pimpinan Sayyid Muhammad Baqir al-Hakim, bahkan pernah berniat untuk

membentuk pemerintahan semiteokratis ala Republik Islam Iran. Di Irak, umat Syiah merupakan mayoritas atau sekitar 57% dari sekitar 25 juta penduduk Irak saat ini. Pada umumnya terkonsentrasi di kawasan Irak selatan dan timur seperti, Basra, Karbala, Diwaniyah, Hillah, 'Amarah, Muntafiq, Kut, Najaf, Kazimain, dan al-Thaurah. Karbala (tempat syahidnya Imam Hussein bin Ali, cucu Nabi Muhammad SAW) dan Najaf sangat dikenal sebagai kota-kota suci umat Syiah Irak, sebagaimana kota Qom di Iran.

Kendati mayoritas, umat Syiah di Irak baik dari segi politik maupun sosial ekonomi berada dalam kondisi "tertinggal" dibandingkan dengan kelompok masyarakat lain. Pada 1947 hanya satu dari dua orang Syiah Irak yang berpendidikan sekolah menengah. Beberapa tahun kemudian membaik. Rasionya sudah menjadi tiga berbanding lima. Antara 1920 dan 1958, tidak seorang Syiah pun yang mempunyai jabatan militer. Padahal pada periode yang sama terdapat 25 orang Arab Sunni dan 10 orang Kurdi yang mempunyai jabatan militer.

Pada 1958, hanya 2 dari 15 jabatan tinggi militer yang dipegang orang Syiah. Memang, peran politik kaum Syiah masih lebih baik ketimbang peran mereka di bidang militer. Pada 1947, misalnya, untuk kali pertama seorang Syiah, Salih Jabir, dipercaya membentuk kabinet, dan selama periode 1947-1958, 4 dari 8 Perdana Menteri Irak dipegang orang Syiah. Namun, setelah kudeta pertama Partai Bath (1963), peranan politik dan militer kaum Syiah justru makin merosot.

Pada periode November 1963-1970, komposisi dari 53 anggota Dewan Pimpinan Partai Bath adalah 84,9% Arab Sunni, 5,7% Syiah, dan 7,5% Kurdi.

Padahal, pada periode 1952-1963 perbandingannya 38,5% Arab Sunni, 53,8% Syiah, dan 7,7% Kurdi. Setelah kudeta kedua Partai Bath (1968) sampai 1977, tidak seorang Syiah pun yang disertakan dalam Dewan Komando Revolusi (RCC), yang merupakan badan pembuat keputusan tertinggi di Irak era Saddam (Kuncahyono,2005:6)

Di kalangan elite politik Irak, pada 1978-1991 hanya dua orang Syiah yang menduduki posisi cukup penting, yaitu Deputi PM Saadon Hamadi dan Menteri Pertahanan Tuma Abbas. Memang, sejak masa pemerintahan Ahmad Hasan al-Bakr (1968-1979) dan Saddam Hussein (1979 - 2003), panggung politik Bagdad justru didominasi kelompok minoritas Arab Sunni, khususnya Partai Bath, lebih khusus lagi keluarga Saddam dan "klan" al-Takriti. Dominasi kelompok minoritas Arab Sunni atau -meminjam istilah Chibli Mallat (1988) "Sunnisasi" serta "Bathisasi" panggung politik Baghdad inilah yang menjadi sumber utama penentangan kaum Syiah terhadap rezim Saddam di Irak. Dalam perkembangan selanjutnya, kaum Syiah semakin mendapatkan perlawanan yang keras dari pemerintahan Saddam Hussein. Puncaknya adalah penangkapan dan eksekusi al-Sadr. Meninggalnya al-Sadr dan aksi represif rezim Saddam ini mengakibatkan gerakan kaum Syiah Irak mengalami masa-masa paling sulit. Masalah suksesi segera muncul ke permukaan, sementara perpecahan pun tak bisa dihindarkan. Oleh sebagian ulama Syiah, dua organisasi yang ada: Partai Dakwah dan al-Mujahidin, dianggap tidak lagi representatif. Mereka mencoba mendirikan organisasi baru seperti Organisasi Aksi Islam, Dewan Ulama untuk Revolusi

Islam Irak, Tentara Revolusioner untuk Pembebasan Irak, Kelompok Ulama Pejuang Irak, dan Biro Revolusi Islam Irak.

Namun, kecuali Organisasi Aksi Islam *(Munazzamat al-'Amal al-Islami),* kelompok-kelompok baru tersebut tidak mampu bertahan lama. penulis dapat menyimpulkan bahwa gerakan politik kaum syiah di Irak ternyata mempunyai pengaruh langsung dan tidak terhadap stabilitas kemanan di kawasan Timur Tengah. Pengaruh langsung dari gerakan politik kaum Syiah di Irak tersebut adalah pecahnya perang Iran-Irak yang memakan ribuan jiwa. Sementara itu, pengaruh tidak langsungnya adalah invasi Irak ke Kuwait dan pecahnya Perang Teluk Babak I serta menguatnya jaringan terorisme Islam internasional yang bertekad untuk melenyapkan pengaruh Barat dari kawasan Timur tengah.

Gerakan politik kaum Syiah di Irak merupakan suatu masalah yang sifatnya *intra state*, masalah dalam negeri. Namun, ketika gerakan politik tersebut melibatkan sentimen keagamaan yang tidak terbatasi oleh batasan geografis, maka gerakan tersebut menimbulkan konflik internasional yang bersifat *inter state*, antara Iran dan Irak. Akhirnya, konflik *inter state* yang dipicu oleh masalah intra state tersebut secara langsung menjadi penyebab pecahnya konflik internasional yang bersifat *multi state,* yang melibatkan Irak, negara-negara anggota NATO dan negara-negara Arab selain Irak. Dengan fakta ini, penulis dapat membuat kesimpulan akhir dengan menyatakan bahwa masalah-masalah dan konflik-konflik politik dalam negeri di Irak sangat mempengaruhi stabilitas keamanan regional Timur Tengah dan kemanan global.

Ketiga karya ilmiah diatas memberikan penalaran lebih dalam mengenai masalah yang peneliti ambil dan juga sebagai bahan tinjauan pustaka untuk dapat menjawab masalah-masalah yang diangkat oleh peneliti.

2.2 Kerangka Pemikiran

2.2.1 Hubungan Internasional

Hubungan Internasional yang pada dasarnya merupakan studi mengenai interaksi lintas batas Negara oleh *state actor* maupun *non-state actor* memiliki berbagai macam pengertian. Dalam buku "Pengantar Ilmu Hubungan Internasional" Anak Agung Banyu Perwita & Yanyan Mochamad Yani. menyatakan bahwa:

> "Studi tentang Hubungan Internasional banyak diartikan sebagai suatu studi tentang interaksi antar aktor yang melewati batas-batas Negara. Terjadinya Hubungan Internasional merupakan suatu keharusan sebagai akibat adanya saling ketergantungan dan bertambah kompleksnya kehidupan manusia dalam masyarakat internasional sehingga interdependensi tidak memungkinkan adanya suatu Negara yang menutup diri terhadap dunia luar"(Perwita & Yani, 2005:3-4).

Hubungan Internasional dapat dilihat dari berkurangnya peranan Negara sebagai aktor dalam politik dunia dan meningkatnya peranan aktor-aktor non-Negara. Batas-batas yang memisahkan bangsa-bangsa semakin kabur dan tidak

relevan. Bagi beberapa aktor non-Negara bahkan batas-batas wilayah secara geografis tidak dihiraukan (Perwita & Yani, 2005:3).

Berakhirnya Perang Dingin telah mengakhiri sistem bipolar dan berubah pada multipolar atau secara khusus telah mengalihkan persaingan yang bernuansa militer kearah persaingan atau konflik kepentingan ekonomi di antara Negara-negara di dunia. Pasca Perang Dingin, isu-isu Hubungan Internasional yang sebelumnya lebih terfokus pada isu-isu *high politics* (isu politik dan keamanan) meluas ke isu-isu *low politics* seperti isu-isu HAM, ekonomi, lingkungan hidup, dan terorisme (Perwita dan Yani, 2005:7).

Dalam usaha sebuah negara untuk menyelesaikan suatu masalah yang bersifat regional maupun internasional bisa diselesaikan bersama dengan kerjasama, dalam kerjasama ini terdapat kepentingan-kepentingan nasional yang bertemu dan tidak bisa dipenuhi di negaranya sendiri. Ada beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam kerjasama internasional:

1. Negara bukan lagi sebagai aktor eksklusif dalam politik Internasional melainkan hanya bagian dari jaringan interaksi politik, militer, ekonomi dan kultural bersama-sama dengan aktor-aktor ekonomi dan masyarakat sipil.
2. Kerjasama Internasional tidak lagi semata-mata ditentukan oleh kepentingan masing-masing Negara yang terlibat di dalamnya, melainkan juga oleh institusi internasional, karena institusi internasional seringkali bukan hanya bisa mengelola berbagai kepentingan yang berbeda dari Negara-negara

anggotanya, tetapi juga memiliki dan bisa memaksakan kepentingannya sendiri (Perwita dan Yani,2005:8).

Dalam suatu kerjasama internasional bertemu berbagai macam kepentingan nasional dari berbagai negara dan bangsa yang tidak dapat dipenuhi di dalam negerinya sendiri. Kerjasama internasional adalah sisi lain dari konflik internasional yang juga merupakan salah satu aspek dalam hubungan internasional. Isu utama dari kerjasama internasional yaitu berdasarkan pada sejauh mana keuntungan bersama yang diperoleh melalui kerjasama tersebut dapat mendukung konsepsi dari kepentingan tindakan yang unilateral dan kompetitif. Kerjasama internasional terbentuk karena kehidupan internasional meliputi berbagai bidang seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan (Perwita dan Yani, 2005:33-34).

Maka, keterkaitan antara kajian Hubungan Internasional sendiri terhadap konsep kebijakan luar negeri yang diambil perdana menteri Nori al-Maliki yaitu peran negara memang sangatlah penting dalam membuat keputusan. Dalam ilmu hubungan internasional sendiri politik luar negeri suatu negara sangat perlu dipelajari guna mengetahui macam-macam kebijakan yang diambil oleh setiap negara-negara.

2.2.2 Politik Luar Negeri

Politik luar negeri merupakan suatu perangkat formula nilai, sikap, arah serta sasaran untuk mempertahankan, mengamankan, dan memajukan

kepentingan nasional di dalam percaturan dunia internasional (Perwita & Yani, 2005:7).

Menurut Rosenau dalam Yani pad kajian Politik Luar Negeri menyatakan Dalam kajian politik luar negeri sebagai suatu sistem, rangsangan dari lingkungan Eksternal dan domestik sebagai input yang mempengaruhi politik luar negeri suatu negara dipersepsikan oleh para pembuat keputusan dalam suatu proses konversi menjadi output. Proses konversi yang terjadi dalam perumusan Politik Luar Negeri suatu negara ini mengacu pada pemaknaan situasi, baik yang berlangsung dalam lingkungan Eksternal maupun Internal dengan mempertimbangkan tujuan yang ingin dicapai serta sarana dan kapabilitas yang dimilikinya (Rosenau dalam Yani,2010:3).

Dalam tulisannya Breuning menyebutkan signifikansi dan tujuan dari pembelajaran politik luar negeri.Tujuan dari mempelajari politik luar negeri adalah untuk memperoleh pengetahuan yang dapat diaplikasikan secara umum tentang bagaimana kebijakan luar negeri dibuat, mengapa para pemimpin membuat kebijakan tertentu, mengapa negara terlibat dalam perilaku politik luar negeri tertentu, serta memprediksi peluang dan batasan dalam sistem internasional (Breuning,2007:17).

Studi politik luar negeri mengalami perkembangan dari waktu ke waktu tergantung pada konteks internasional yang terjadi. Pada awalnya, studi politik luar negeri memiliki fokus utama pada upaya untuk memelihara dan meningkatkan kekuatan dan keamanan suatu negara. Namun setelah Perang

Dingin berakhir, adanya fenomena globalisasi menjadikan keterikatan ekonomi dunia meningkat. Kondisi ini mempengaruhi negara dalam merumuskan agenda politik luar negerinya. Dewasa ini, politik luar negeri tidak hanya meliputi isu-isu keamanan dan ekonomi saja, namun telah berkembang pada isu-isu low politics, seperti lingkungan, hak asasi manusia, pertumbuhan penduduk dan migrasi, hingga isu pangan dan energi (Breuning,2007:5).

Selain karena isu-isu internasional yang semakin kompleks, perkembangan studi politik luar negeri terjadi karena munculnya aktor-aktor baru yang terlibat dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Pada awalnya, investigasi kebijakan luar negeri melihat pada negara dan pemimpinnya, namun sekarang telah berkembang pada diplomasi publik atau usaha diplomasi pemerintah dengan target masyarakat, pers, dan aktor-aktor lain selain negara (Breuning,2007:6).

Arah politik luar negeri Irak Pasca terpilihnya Perdana Menteri Nouri al-Maliki dihadapkan pada kondisi Irak yang tidak stabil karena ancaman perang sekterian pasca ditariknya pasukan AS dari Irak. Dimana kestabilan Irak berpengaruh atas kestabilan Regional. Prioritas kebijakan luar negeri Irak sendiri mencakup keamanan, stabilitas, dan integritas wilayah Irak serta menjalin hubungan luar negeri demi tujuan nasional Irak.

2.2.3 Kebijakan Luar Negeri

Suatu negara dalam menjalankan pemerintahannya pastilah berhubungan dengan negara lain. Karena adanya suatu hubungan antar negara tersebut maka

sudah sewajarnya apabila kebijakan yang diambil pemerintah tidak hanya berorientasi dalam negeri tetapi juga luar negeri. Ancaman paling besar negara seringkali muncul bukan dari sisi internal tetapi juga eksternal yaitu ancaman dari negara. Sifat alami kebijakan luar negeri sendiri adalah untuk memberi rasa aman terhadap kelangsungan hidup suatu negara. Jika ditinjau dari sisi akademis sendiri kebijakan luar negeri pada dasarnya merupakan ilmu yang digunakan untuk mengetahui perilaku suatu negara.

Modelski dalam Dugis 2008 mengutarakan pendapatnya dalam menggambarkan Kebijakan luar negeri sebagai suatu sistem kegiatan. Dengan perspektif ini, Kebijakan luar negeri dipandang sebagai suatu sistem di mana keputusan Kebijakan luar negeri dirumuskan dan direncanakan untuk dieksekusi Selain itu, Modelski dalam dugis 2008 mencatat bahwa kebijakan tentu dirumuskan di bawah bimbingan prinsip-prinsip tertentu dan harus dibuat dengan tujuan tertentu. Konsep dasar dalam kebijakan luar negeri, oleh karena itu, adalah:

(1) Pembuat kebijakan

(2) Tujuan

(3) Prinsip

(4) Kekuasaan untuk melaksanakan

(5) Konteks di mana kebijakan luar negeri dirumuskan (Dugis,2008:2).

Breuning (2007) dalam tulisannya yang berjudul *Foreign Policy Analysis A Comparative Introduction* menyebutkan bahwa terdapat tiga hal penting untuk memahami kebijakan luar negeri secara utuh, karena kebijakan luar negeri tidak

bisa hanya dinilai dari satu sudut pandang saja. Ketiga hal tersebut adalah *individual level analysis, state level analysis,* dan *system level analysis*. Dengan memahami ketiga bagian ini kita akan mampu memahami hubungan komparasi dalam segi pembuatan keputusan, perilaku kebijakan luar negeri, dan interaksi antar negara. Bagian inilah yang dikenal sebagai *comparative methods*. Metode ini sangat penting sebagai bahan pertimbangan mengenai pengambilan keputusan dalam kebijakan luar negeri dan untuk merespon dengan tepat terkait dengan tindakan aktor lain. Tujuan utama dilakukannya perbandingan kebijakan luar negeri adalah untuk mendapatkan pengetahuan umum tentang bagaimana kebijakan luar negeri dibuat, mengapa pemimpin membuat keputusan tersebut, mengapa negara terlibat dalam perilaku kebijakan luar negeri tertentu, serta untuk menilai peluang dan kendala didalam sistem internasional (Breuning, 2007: 11 – 17).

Dalam kajian kebijakan negeri menurut Rosenau dalam Yani menyatakan kebijakan luar negeri sebagai suatu sistem, rangsangan dari lingkungan eksternal dan domestik sebagai *input* yang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara dipersepsikan oleh para pembuat keputusan dalam suatu proses konversi menjadi *output*. Proses konversi yang terjadi dalam perumusan kebijkan luar negeri suatu negara ini mengacu pada pemaknaan situasi, baik yang berlangsung dalam lingkungan eksternal maupun internal dengan mempertimbangkan tujuan yang ingin dicapai serta sarana dan kapabilitas yang dimilikinya (Rosenau dalam Yani,2010:3).

Menurut Rosenau dalam jurnal Yani pengertian kebijakan luar negeri yaitu upaya suatu negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan memperoleh keuntungan dari lingkungan Eksternalnya (Rosenau dalam Yani,2010:8)

Rosenau dalam Yani Kebijakan Luar Negeri ditujukan untuk memelihara dan mempertahankan kelangsungan hidup suatu negara. Lebih lanjut, menurut Rosenau, apabila kita mengkaji kebijakan luar negeri suatu negara maka kita akan memasuki fenomena yang luas dan kompleks, meliputi kehidupan internal *(internal life)* dan kebutuhan eksternal *(eksternal needs)* termasuk didalamnya adalah kehidupan internal dan eksternal seperti aspirasi, atribut nasional, kebudayaan, konflik, kapabilitas, institusi, dan aktivitas rutin yang ditujukan untuk mencapai dan memelihara identitas sosial, hukum, dan geografi suatu negara sebagai negara-bangsa lingkungan eksternalnya (Rosenau dalam Yani,2010:4).

Menurut Holsti dalam Yani Langkah pertama dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri mencakup:

a. Menjabarkan pertimbangan kepentingan nasional ke dalam bentuk tujuan dan sasaran yang spesifik.
b. Menetapkan faktor situasional di lingkungan domestik dan internasional yang berkaitan dengan tujuan kebijakan luar negeri.
c. Menganalisis kapabilitas nasional untuk menjangkau hasil yang dikehendaki.

d. Mengembangkan perencanaan atau strategi untuk memakai kapabilitas nasional dalam menanggulangi variable tertentu sehingga mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
e. Melaksanakan tindakan yang diperlukan (Rosenau dalam Yani,2010:4).

Tujuan dari kebijakan luar negeri menurut Rosenau dalam jurnal Yanyan Mochamamad Yani sebenarnya merupakan fungsi dari proses dimana tujuan negara disusun. Tujuan tersebut dipengaruhi oleh sasaran yang dilihat dari masa lalu damn aspirasi untuk masa yang akan datang. Tujuan kebijakan luar negeri dibedakan atas tujuan jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek. Pada dasarnya tujuan jangka panjang kebijakan luar negeri adalah untuk mencapai perdamaian, keamanan, dan kekuasaan suatu negara (Rosenau dalam Yani,2010:5).

Rosenau dalam Mochammad Yani juga mengutarakan Kebijakan luar negeri sebagai seperangkat komitmen dan rencana untuk bertindak *(as a set of commitments to and plan for action*). Dalam hal ini kebijakan luar negeri berupa rencana dan komitment konkrit yang dikembangkan oleh para pembuat keputusan untuk membina dan mempertahankan situasi lingkungan eksternal yang konsisten dengan orientasi kebijakan luar negeri. Rencana tindakan ini termasuk tujuan yang spesisfik serta alat atau cara untuk mencapainya yang dianggap cukup memadai untuk menjawab peluang dan tantangan dari luar negeri. Kebijakan luar negeri sebagai bentuk perilaku atau aksi *(as a form of behaviour).* Pada tingkat ini kebijakan luar negeri berada dalam tingkat yang lebih empiris, yaitu berupa

langkah-langkah nyata yang diambil oleh para pembuat keputusan yang berhubungan dengan kejadian serta situasi di lingkungan eksternal. Langkah-langkah tersebut dilakukan berdasarkan orientasi umum yang dianut serta dikembangkan berdasarkan komitmen dan sasaran yang lebih spesifik Jadi, kebijakan luar negeri dapat dibedakan sebagai sekumpulan orientasi, sekumpulan komitment dan rencana aksi, dan sebagai suatu bentuk perilaku. Setiap negara menghubungkan negaranya kepada peristiwa dan situasi di luar negara (Rosenau dalam Yani,2010:7-8).

Sumber-sumber utama yang menjadi input dalam perumusan kebijakan luar negeri menurut Rosenau dalam Yani , yaitu:

Sistemik *(systemis sources*), merupakan sumber yang berasal dari lingkungan eksternal suatu negara. Sumber ini menjelaskan struktur hubungan di antara negara-negara besar, pola-pola aliansi yang terbentuk diantara negara-negara dan faktor situasional eksternal yang dapat berupa isu area atau krisis. Yang dimaksaud dengan struktur hubungan antara negara besar adalah jumlah negara besar yang ikut andil dalam struktur hubungan internasional danm bagaimana pembagian kapabilitas di antara mereka. Sementara faktor situasional eksternal merupakan stimulan tiba-tiba yang berasal dari situasi internasional terakhir.

Sumber masyarakat *(societal sources),* merupakan sumber yang berasal dari lingkungan internal. Sumber ini mencakup faktor kebudayaan dan sejarah, pembangunan ekonomi, struktur sosial dan perubahan opini publik. Kebudayaan

dan sejarah mencakup nilai, norma, tradisi, dan pengalaman masa lalu yang mendasari hubungan antara anggota masyarakat. Pembangunan ekonomi mencakup kemampuan suatu negara untuk mencapai kesejahteraan sendiri. Hal ini dapat mendasari kepentingan negara tersebut untuk berhubungan dengan negara lain.

Struktur sosial mencakup sumberdaya manusia yang dimiliki suatu negara atau seberapa besar konflik dan harmoni internal dalam masyarakat. Opini puiblik juga dapat menjadi faktor dimana penstudi dapat melihat perubahan sentimen masyarakat terhadap dunia luar.

Sumber pemerintahan *(governmental sources),* merupakan sumber internal yang menjelaskan tentang pertanggungjawaban politik dan struktur dalam pemerintahan. Pertanggungjawaban polituk seperti pemilu, kompetisi partai dan tingkat kemampuan dimana pembuat keputusan dapat secara fleksibel merespon situasi eksternal. Sementara dari struktur kepemimpinan dari berbagai kelompok dan individu yang terdapat dalam pemerintahan.

Sumber idiosinkratik *(idiosyncratic sources),* merupakan sumber internal yang mekihat nilai-nilai pengalaman, bakat serta kepribadian elit politik yang mempengaruhi persepsi, kalkulasi, dan perilaku mereka terhadap kebijakan luar negeri. Disini tercakup juga persepsi seorang elit politik tentang keadaan alamiah dari arena internasional dan tujuan nasional yang hendak dicapai.

Selain keempat sumber kebijakan luar negeri di atas, terdapat pula hirauan akan faktor ukuran wilayah negara dan ukuran jumlah penduduk, lokasi geografi,

serta teknologi yang dapat terletak pada sumber sistemik atau masyarakat. Dengan banyaknya faktor yang beraneka ragam, Rosenau menyarankan untuk melakukan *cluster of input*, dimana penstudi kebijakan luar negeri dapat memeilih dan menggabungkan faktor mana yang paling penting dan patut diberi perhatian dalam menjelaskan politik luar negeri suatu negara yang diteliti (Rosenau dalam Yani,2010:11-12).

Dari penjelasan diatas penulis mengambil kesimpulan bahwa kebijakan luar negeri penentuan kebijakan luar negeri memiliki kaitan yang erat dengan faktor intern dan faktor ekstern dan negara yang bersangkutan. Dalam kajian kebijakan luar negeri sebagai suatu sistem, rangsangan dari lingkungan eksternal dan domestik sebagai input yang mempengaruhi politik luar negeri suatu negara dipersepsikan oleh para pembuat keputusan. Menurut penulis Kebijakan luar negeri Maliki terhadap Iran dapat dilihat dari faktor domestik dan situasi luar negeri yang terjadi baik di Iran maupun Irak menyangkut hubungan kedua negara.

2.2.4 Politik Internasional

Salah satu kajian pokok dalam Hubungan Internasional adalah politik internasional yang didalamnya mengkaji segala bentuk perjuangan dalam memperjuangkan kepentingan dan kekuasaan.

Didalam politik Internasional terdapat elemen-elemen kerjasama dan konflik, permintaan dan dukungan, gangguan dan pengaturan. Negara membuat

perbedan antara kawan dan lawan. Politik Internasional memandang tindakan suatu negara sebagai respon atas tindakan negara lain. Dengan kata lain, Politik Internasional adalah proses interaksi antara dua negara atau lebih (Perwita & Yani, 2005:40).

Politik internasional merupakan salah satu kajian pokok dalam hubungan internasional. Ruang lingkup politik internasional terbatas hanya pada interaksi antar negara-negara yang berdaulat saja. Politik internasional membahas keadaan atau soal-soal politik di masyarakat internasional dalam arti yang sempit, yaitu dengan berfokus pada diplomasi dan hubungan antar negara-negara dan kesatuan-kesatuan politik lainnya.

Menurut Perwita dan Yani dalam buku Pengantar Hubungan Internasional menyatakan bahwa:

> "Politik internasional merupakan suatu proses interaksi yang berlangsung dalam suatu wadah dan lingkungan, atau suatu proses interaksi, interelasi aktor dalam lingkungannya. Dalam politik internasional terdapat interaksi antar negara khususnya interkasi yang didasari pada kepentingan nasional masing-masing negara. Interaksi tersebut kemudian akan membentuk pola-pola hubungan yang dilihat dari kecenderungan sikap dan tujuan pihak-pihak uang melakukan hubungan timbal balik tersebut yang berbentuk kerjasama, persaingan dan konflik" (Perwita & Yani, 2005 : 40).

Interaksi antara Irak dan Iran dalam melaksanakan politik luar negeri mencakup empat klasifikasi situasi yaitu konflik, kompetisi, kooperasi (kerjasama), dan integrasi. Objek kajian dalam politik internasional di Irak juga merupakan objek kajian kajian di dalam politik luar negeri Irak, dimana keduanya menitik beratkan pada penjelasan mengenai kepentingan, tindakan, serta *power*

yang dimiliki Irak dalam menjalin hubungan dengan negara kawasan khususnya Iran.

2.2.5 National Interest

National interest atau kepentingan nasional adalah sebuah tujuan fundamental dan faktor penentu yang mengarahkan negara, dalam hal ini diwakili oleh para pembuat keputusan negara. Kepentingan nasional suatu negara secara khas merupakan unsur-unsur yang membentuk kebutuhan negara paling vital, seperti pertahanan, keamanan, militer, dan kesejahteraan ekonomi (Perwita & Yani,2005: 35).

Sumpena Prawira Saputra dalam Ningtiyas menyatakan Kepentingan nasional *(national interest)* dipahami sebagai konsep kunci dalam politik luar negeri. Konsep tersebut dapat diorientasikan pada ideologi suatu negara ataupun pada sistem nilai sebagai pedoman perilaku negara tersebut. Artinya bahwa keputusan dan tindakan politik luar negeri bisa didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan ideologis ataupun dapat terjadi atas dasar pertimbangan kepentingan. Namun bisa juga terjadi *interplay* antara ideologi dengan kepentingan sehingga terjalin hubungan timbal balik dan saling mempengaruhi antara pertimbangan-pertimbangan ideologis dengan pertimbangan pertimbangan kepentingan yang tidak menutup kemungkinan terciptanya formulasi kebijaksanaan politik luar negeri yang lain atau baru (Ningtiyas,2010:10).

Dalam hubungannya dengan negara lain, kepentingan nasional adalah suatu hal yang harus menjadi dasar utama dalam mengambil segala kebijakan politik luar negeri terhadap negara lain, sehingga segala kebijakan yang diambil merupakan kebijakan yang rasional dan benar-benar sesuai dengan kepentingan negara.