

Perubahan Kebijakan Amerika Serikat Terhadap Irak Pada Executive Order 13780

Kireina Lucretia Muslima Diputri¹, Idin Fasisaka², A.A Bagus Surya Widya Nugraha³

^{1,2,3} Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: kireinalucretia40@gmail.com¹, idinfasisaka@yahoo.co.id², aabasuwinu@gmail.com³

ABSTRACT

This research aims to describe the United State of America's national interest to change their foreign policy regarding the United State of America's decision to remove Iraq from the travel ban. This research uses a descriptive qualitative method, and literature sources to collect the data. The data be analyzed uses two main concepts, which are national interest and foreign policy concepts. The results of this research are the United State of America has a defense interest with Iraq. Furthermore, the response from the Department of Defense for domestic factors, and the cooperative attitude by Iraq to answer the former executive order as an external factor as affecting the United State of America's foreign policy changed. Iraq removed from the travel ban also has fulfilled the first national vital interest of the United States of America, and expected could maintain the national security of the United State of America from terrorism.

Key Words : *United State of America, Iraq, Executive Order, National Interest, Foreign Policy changed*

1. PENDAHULUAN

Sejak Donald Trump mencalonkan diri menjadi presiden Amerika Serikat, agenda mengenai *travel ban* yaitu tindakan eksekutif yang dikeluarkan oleh Amerika Serikat untuk membatasi akses masuk warga negara dari beberapa negara yang diidentifikasi mempunyai hubungan terkait tindakan terorisme. Pada tahun 2017 tepat bulan Januari, Donald Trump sebagai presiden terpilih Amerika Serikat menandatangani *Executive Order* no 13769 mengenai *Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry Into United State* (Federal Register Government, 2017). *Executive order* tersebut berisikan keterangan mengenai

beberapa ketentuan prosedur penyaringan dalam proses pembuatan visa dan juga mekanisme *United States Refugee Admissions Program* (USRAP), serta perintah Donald Trump untuk melarang masuknya warga negara asing (WNA) dari 7 negara yang sudah memiliki catatan tempat berkembangnya terorisme di Amerika Serikat. Salah satu negara yang termasuk dalam daftar ini adalah Irak. Kebijakan tersebut dibuat sebagai dalih untuk melindungi Amerika Serikat dari serangan teroris yang disebabkan oleh warga negara asing Negara-negara yang dilarang memasuki Amerika Serikat adalah Suriah, Sudan, Somalia, Yaman, Iran, Irak, dan Libya. Amerika Serikat menyatakan bahwa ketujuh negara tersebut disinyalir memiliki kedekatan atau

berkontribusi pada perkembangan terorisme di dunia. Beberapa negara yang termasuk dalam *travel ban* Amerika Serikat telah mengeluarkan *official statement* mengenai keputusan yang dibuat oleh pemerintah Amerika Serikat (Brinkhurst-Cuff, Chulov, & Dehghan, 2017). Salah satunya respon pemerintah Irak yang mengatakan mengerti mengenai alasan keamanan yang diungkapkan oleh pemerintah Amerika Serikat untuk melarang masuk tujuh negara dengan mayoritas muslim memasuki Amerika Serikat. Namun, pemerintah Irak meminta kepada pemerintah Amerika Serikat untuk memberikan pengecualian terhadap Irak. Pemerintah Irak mengatakan bahwa pemerintah Amerika Serikat harus mengingat hubungan khusus yang dimiliki kedua negara. Juru bicara pemerintah Irak, Saad Al-Hadithi, mengatakan bahwa rakyat Irak sangat berharap *travel ban* tersebut tidak akan mempengaruhi upaya mengenai hubungan bilateral antara Irak dan Amerika Serikat yang tengah diperkuat dan dikembangkan.

Pernyataan keras juga datang dari juru bicara *Populas Mobilisation*, sebuah kelompok koalisi paramiliter Irak yang memerangi ISIS. Mereka meminta pemerintah Irak untuk membalas apa yang telah dilakukan pemerintah Amerika Serikat, yaitu dengan cara mengusir warga negara Amerika Serikat yang berada di Irak dan melarang mereka untuk masuk ke Irak juga.

Berselang dua bulan setelah dikeluarkannya *Executive Order* 13769. Amerika Serikat kembali mengeluarkan *Executive Order* no 13780. Terdapat beberapa

perubahan yang terjadi di *Executive Order* no 13780 ini. *Executive order* no 13780, secara otomatis membatalkan *Executive Order* no 13769. Negara-negara yang dilarang memasuki Amerika Serikat menjadi enam negara, Enam negara tersebut yaitu Iran, Suriah, Sudan, Yaman, Somalia, dan Libya. *Executive order* terbaru juga menjelaskan bahwa pemegang visa yang sah dan *green cards* dapat memasuki Amerika Serikat. Pada poin G dituliskan bahwa Irak dikeluarkan dari daftar negara yang dilarang memasuki Amerika Serikat dengan alasan hubungan kerjasama dalam melawan terorisme. Meskipun Irak masih menjadi zona tempur yang aktif, usaha yang dilakukan pemerintah Irak untuk kembali merebut wilayah yang telah direbut oleh ISIS membuat Amerika Serikat bersedia memberikan perlakuan yang berbeda kepada Irak. Dikeluarkannya Irak dari daftar *travel ban* juga atas rekomendasi yang diberikan oleh pejabat keamanan nasional Amerika Serikat.

Dari penjelasan latar belakang di atas, penelitian ini akan membahas mengenai apa kepentingan Amerika Serikat dengan merubah kebijakannya terhadap Irak dalam *Executive Order* 13780? Padahal pada *executive order* nomor 13780 tertulis bahwa Irak masih menjadi zona tempur yang aktif yang artinya Irak masih memiliki potensi untuk mengancam keamanan Amerika Serikat.

2. Kajian Pustaka

Penelitian ini menggunakan dua tinjauan pustaka sebagai acuan. Tinjauan pustaka pertama berjudul *Peran Fox News Dalam*

Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Terkait Pembatasan Akses Masuk Enam Negara Muslim Di Era Donald Trump oleh Annisa Rizka Amalia (2018). Penelitian Amalia (2018) membahas mengenai media massa dapat menjadi salah satu yang mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri di suatu negara. Pada penelitiannya, Amalia (2018) menggunakan studi kasus Fox News sebagai media massa yang mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri di Amerika Serikat terkait pembatasan akses masuk enam negara muslim di dunia yaitu Chad, Iran, Libya, Suriah, Somalia, dan Yaman. Amalia (2018) menggunakan tiga teori dalam penelitiannya pertama Kepentingan nasional yang dibedakan menjadi dua berdasarkan sifatnya yaitu kepentingan vital dan non vital. Keamanan nasional merupakan salah satu contoh kepentingan vital. Kedua kebijakan luar negeri, Amalia (2018) menyatakan bahwa kebijakan luar negeri bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kehidupan negara dengan cara pemenuhan kepentingan nasional. Rosenau dalam Amalia (2018) kemudian menjabarkan bahwa terdapat dua faktor yang mampu mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri. Pertama faktor eksternal yaitu faktor-faktor yang berasal dari luar negara. Kedua, faktor internal merupakan faktor yang berasal dari dalam negara tersebut. Opini masyarakat terhadap fenomena tertentu mampu memberikan pertimbangan bagi perumusan suatu kebijakan luar negeri. Teori ketiga adalah teknik *framing* yang dimiliki media massa. Amalia (2018) kemudian menjadikan

teknik *framing* yang dimiliki media massa sebagai penghubung antara media massa dan masyarakat sebagai faktor internal dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Pada penelitiannya Amalia (2018) menganalisis bahwa kemenangan Trump sebagai presiden Amerika Serikat sebagai bukti keberhasilan media massa dalam menggunakan teknik *framing* untuk membentuk opini publik terhadap Islam. Kebijakan Trump untuk membatasi akses masuk enam negara yang memiliki kaitan dengan terorisme dirasa mampu untuk menjaga keamanan Amerika Serikat. Amalia (2018) menyatakan kondisi dunia yang tidak kondusif dan aksi teror yang terus menerus terjadi harus segera dihentikan. Itulah yang menjadi alasan utama membuat kebijakan luar negeri membatasi akses masuk enam negara dengan mayoritas muslim sebagai salah satu upaya Trump untuk mencapai kepentingan nasionalnya yaitu keamanan nasional Amerika Serikat. Namun penelitian Amalia (2018) tidak membahas secara rinci mengenai konsep kepentingan nasional. Untuk itulah jurnal kedua digunakan yaitu *Kepentingan Inggris Keluar dari Kanggalan Uni Eropa Tahun 2016* oleh Endy Anatta Pammasena (2017). Endy dalam penelitiannya membahas mengenai keinginan Inggris untuk keluar dari keanggotaan Uni Eropa. Endy (2017) kemudian menjabarkan bahwa Inggris merasa beberapa kebijakan yang diterapkan oleh Uni Eropa menyebabkan banyak kerugian bagi negara. Dari permasalahan ekonomi yang paling vital hingga permasalahan mengenai migran dan juga Inggris yang merasa bahwa kedaulatannya

sebagai negara sudah diintervensi semakin jauh.

Pada penelitiannya Endy (2017) juga mengutip kepentingan nasional yang dikemukakan oleh Donald E. Nuechterlein yang menjelaskan bahwa kepentingan nasional adalah kebutuhan yang dirasakan oleh negara ketika negara menjalin hubungan dengan negara lain yang merupakan lingkungan eksternalnya. Endy (2017) kemudian menjabarkan empat kepentingan nasional dasar (*basic interest*) oleh Donald E. Nuechterlein yaitu *Defense of Homeland, Economic Well-Being, Favorable World Order, dan Promotion of Values*. Endy (2017) juga menjabarkan mengenai intensitas kepentingan ke dalam empat kategori besar yang juga dijabarkan oleh Donald E. Nuechterlein yaitu *survival, vital, major, dan peripheral*. Pada penelitiannya Endy (2017) menganalisis bahwa keluarnya Inggris dari Uni Eropa didasari oleh beberapa faktor yang dirasa akan mengancam kepentingan nasional Inggris. Dari permasalahan keamanan yang disebabkan oleh migran yang masuk ke Inggris, perekonomian, hingga hal yang paling krusial yaitu kedaulatan negara Inggris.

Kedua penelitian sebelumnya mampu membantu penelitian ini dalam menurunkan konsep yang akan digunakan. Penelitian Amalia (2018) mampu membantu penelitian untuk melihat kebijakan luar negeri Donald Trump terkait pembatasan akses masuk negara-negara dengan mayoritas muslim. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Amalia (2018) adalah penelitian Amalia berfokus pada media

massa yang mampu membentuk opini publik masyarakat dalam perumusan kebijakan luar negeri suatu negara. Sedangkan penelitian ini akan berfokus pada perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat dengan mengeluarkan Irak dan juga melihat kepentingan yang dimiliki Amerika Serikat terhadap Irak. Penelitian Amalia (2018) tidak menjelaskan secara rinci mengenai kepentingan nasional, maka dari itu penelitian Endy (2017) digunakan sebagai tinjauan pustaka kedua.

Penelitian Endy (2017) membantu penelitian ini dengan menurunkan konsep kepentingan nasional yang dibawakan oleh Donald E. Nuechterlein yang menjabarkan terdapat empat dasar kepentingan nasional yaitu *defence, economic, world order, dan juga ideological interest*. Selain itu konsep kepentingan nasional oleh Donald E. Nuechterlein juga menjelaskan bahwa tiap kepentingan nasional nantinya memiliki intensitas yang berbeda yang dibagi menjadi *survival, vital, major, dan peripheral issues*. Penelitian ini nantinya akan mengaitkan konsep kepentingan nasional dan konsep perubahan kebijakan luar negeri.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yang menggunakan metode kualitatif-deskriptif. Sumber data yang digunakan adalah sumber data sekunder yang berasal dari buku, jurnal, serta beberapa artikel baik yang dipublikasikan melalui media massa, dan website resmi

organisasi maupun pemerintah resmi. Baik berupa media cetak maupun jaringan.

Penelitian ini menggunakan tingkat analisis negara, karena penelitian ini akan menganalisis kepentingan nasional apa yang dimiliki Amerika Serikat terhadap Irak dengan mengubah kebijakan luar negerinya. Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data yang akan digunakan pada penelitian ini data dikumpulkan terlebih dahulu sebelum akhirnya dianalisis. Data akan dijabarkan menggunakan uraian dalam bentuk narasi, tabel, ataupun dalam bentuk gambar sehingga mempermudah penelitian untuk menjelaskan maksud dari penelitian ini, dan menarik sebuah kesimpulan dari keseluruhan penelitian.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 MASUKNYA IRAK PADA E.O. 13769

Maraknya aksi terorisme yang terjadi di dunia dan juga Amerika Serikat merupakan salah satu hal yang memicu terbentuknya E.O. 13769 dua diantaranya adalah aksi teror yang terjadi di San Bernandio yang menewaskan 13 orang (Pilkington, 2015). serta aksi teror paris yang menewaskan 130 orang dan melukai setidaknya 494 orang (CNN, 2018). Kedua kejadian tersebut diakui disebabkan oleh ISIS. Selanjutnya sepanjang 2014 hingga 2017 terjadi 79 aksi teror di Amerika Serikat yang dilakukan oleh para jihadis muslim. Atas kejadian tersebut Donald Trump mengeluarkan sebuah komentar bahwa terdapat kebencian diantara muslim kepada Amerika Serikat. untuk

itulah perlu dilakukan penolakan terhadap warga negara muslim yang memiliki ikatan dengan terorisme. Hal tersebut kemudian terealisasi pada tahun 2017 dengan dikeluarkannya E.O. 13769 yang berjudul *Protecting The Nations From Foreign Terrorist Entry Into United States* (Federal Register Government, 2017). Pada *section* satu dan dua E.O. ini membahas terkait tujuan dan alasan dibuatnya kebijakan ini. Amerika Serikat kebijakan ini dibuat untuk melindungi warga Amerika Serikat dari ancaman terorisme yang berasal dari warga negara asing.

Selanjutnya pada *section* tiga Amerika Serikat menjelaskan bahwa Irak masuk sebagai negara yang ditangguhkan masuknya ke Amerika Serikat bersama enam negara lainnya. Bagian ketiga kebijakan ini bertuliskan mengenai *Suspension Of Issuance Of Visas And Other Immigration Benefit To Nationals Of Countries Of Particular Concern*. Sesuai dengan 217 (a) (12) INA, 8 U.S.C. 1187 (a) (12) warga negara yang pernah berada di Irak dan Suriah dilarang memasuki Amerika Serikat selama 90 hari sejak tanggal kebijakan ini ditetapkan. Tidak dijelaskan secara lengkap negara apa saja yang ditangguhkan masuknya ke Amerika Serikat. untuk itulah pada tanggal 29 Januari 2017, Department of Homeland Security mnegeuarkan *fact sheet* terkait E.O. 13769 yang menuliskan tujuh negara yang di *travel ban* yaitu Iran, Irak, Suriah, Sudan, Somalia, Yaman, dan Libya (Department of Homeland Security, 2017).

Selanjutnya pada section ke lima yang berjudul *Realignment of the U.S. Refugee Admissions Program for Fiscal Year 2017*, Amerika Serikat menuliskan bahwa USRAP (United State Refugee Admission Program) ditangguhkan selama 120 hari. Kebijakan ini kemudian memiliki sedikit kontradiksi karena Amerika Serikat dirasa telah melanggar isi dari Konvensi Status Pengungsi yang mewajibkan negara menerima pengungsi dengan alasan kemanusiaan (UNHCR, 1966). Meskipun dalam kebijakan tersebut Amerika Serikat menuliskan pula bahwa Ia akan memprioritaskan klaim pengungsi individu berdasarkan penganiayaan terhadap minoritas agama.

4.2 Alasan Masuknya Irak ke Dalam E.O. 13769

Masuknya Irak ke dalam E.O. 13769 dikarenakan situasi Irak yang dirasa sangat tidak kondusif dan memiliki sejarah terkait perkembangan terorisme di Timur Tengah. Sejak Amerika Serikat keluar dari Irak pada tahun 2011 Situasi di Irak semakin tidak stabil. Pada tahun 2013 pemberontakan oleh kelompok Sunni telah menewaskan setidaknya 7.157 warga sipil (BBC NEWS, 2018). Jumlah tersebut meningkat dari jumlah sebelumnya yaitu 3.238. hingga pada tahun 2014 ISIS mulai masuk ke Irak dan mengambil sebagian besar wilayah di Irak. Di tahun 2014 Amerika Serikat datang kembali ke Irak untuk membantu Irak melawan terorisme.

Gambar 3.1. Wilayah Irak yang dikuasai ISIS tahun 2016

Sumber : (BBC NEWS, 2016)



Sepanjang tahun 2014 hingga 2017 Amerika Serikat telah mengeluarkan bantuan sebesar 8,9 Miliar hanya untuk keperluan militer. Sebagai negara dengan zona tempur yang aktif hal tersebut menjadikan Irak sebagai salah satu dari tujuh negara yang ditangguhkan masuknya oleh Amerika Serikat.

4.3 Respon Pemerintah Irak Terhadap E.O. 13769

Masuknya Irak ke dalam bagian dari E.O. 13769 cukup mengejutkan pemerintah Irak. Meskipun Irak berkomentar bahwa alasan keamanan yang diberikan oleh Amerika Serikat dapat diterima (Brinkhurst-Cuff, Chulov, & Dehghan, 2017). Namun Irak juga mengingatkan hubungan baik yang terjalin diantara kedua negara. Irak merupakan sekutu Amerika Serikat dalam hal melawan terorisme. Hal tersebut tidak lantas menutup kemungkinan Irak akan melakukan timbal balik yang sesuai terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh Amerika Serikat (BBC NEWS, 2017). Beberapa anggota parlemen Irak juga meminta pemerintah untuk mengusir warga negara Amerika Serikat yang berada di Irak sebagai respon atas dikeluarkannya kebijakan tersebut.

Disisi lain pemerintah Irak juga berusaha untuk menjalin komunikasi dengan Amerika Serikat. Perdana Menteri Irak Haider al-Abadi telah meminta Presiden Amerika Serikat Donald Trump dalam sebuah panggilan telepon untuk mencabut larangan yang diberikan kepada warga negara Irak untuk masuk ke Amerika Serikat (Chmaytelli, 2017). Pembicaraan tersebut juga diikuti diskusi yang dilakukan oleh *Secretary of State*, Rex Tillerson bersama dengan anggota pemerintah Irak mengenai usaha mencegah para teroris di Irak untuk datang memasuki Amerika Serikat (Liptak, 2017). Setelah sebelumnya *Department of State* bersama dengan pemerintah Irak melakukan identifikasi berbagai langkah keamanan yang akan diterapkan sebagai upaya untuk mencegah mereka yang akan mengancam keamanan Amerika Serikat dapat masuk (Liptak, 2017). Amerika Serikat kemudian memutuskan mengeluarkan Irak dari daftar negara yang dilarang masuk ke Amerika Serikat.

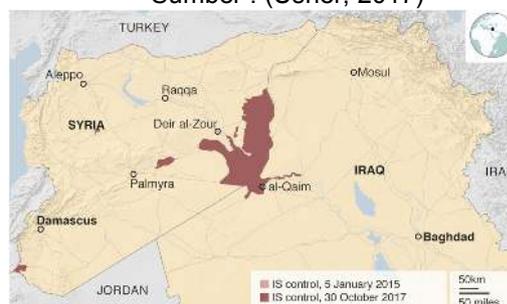
Keluarnya Irak dalam daftar tersebut dituliskan pada E.O. 13780 pada *section* satu. Amerika Serikat juga menuliskan mengenai alasan mengapa ke enam negara lainnya ditangguhkan masuknya ke Amerika Serikat. selanjutnya pada *section* ke empat Amerika Serikat menuliskan mengenai *Additional Inquiries Related to Nationals of Iraq*. Warga negara Irak masih akan terus mendapat perhatian khusus. Pendaftaran visa bagi warga negara Irak akan ditinjau secara menyeluruh bila perlu dengan berkonsultasi kepada orang

yang ditunjuk oleh *Department of Defense* dan juga melalui tambahan informasi dari kerja sama keamanan Amerika Serikat-Irak yang dekat. Tinjauan tersebut mencakup apakah pemohon tidak memiliki ikatan dengan terorisme. Harus dipastikan bahwa pemohon tidak akan menjadi ancaman bagi keamanan Amerika Serikat.

Berubahnya kebijakan Amerika Serikat terhadap Irak juga dikarenakan respon yang diberikan oleh pemerintah Irak dan juga bagaimana situasi di Irak yang berhasil mengalahkan ISIS. Keberhasilan tersebut ditandai dengan keberhasilan Irak merebut kembali kota Mosul yang merupakan salah satu kota terbesar yang ada di Irak.

Gambar 3.2. Wilayah Irak tahun 2017

Sumber : (Usher, 2017)



4.4 Defense Interest Amerika Serikat Terhadap Irak

Kebijakan luar negeri merupakan sebuah alat untuk mencapai kepentingan nasional suatu negara dan juga upaya negara tersebut untuk mengatasi situasi internasional. Kebijakan luar negeri akan bersifat dinamis, berubah mengikuti bagaimana kepentingan negara tersebut ataupun situasi internasional. E.O. 13769 dan E.O. 13780 merupakan salah satu bentuk kebijakan luar negeri yang dibuat untuk mengatasi situasi internasional yang semakin tidak kondusif. Herman (1990) dalam jurnalnya menyebutkan terdapat empat jenis perubahan yang dapat terjadi di kebijakan luar negeri suatu negara yaitu *adjustment changes*, *program changes*, *goal changes*, serta *international orientation changes*.

Perubahan yang dilakukan oleh Amerika Serikat yaitu *adjustment changes*, perubahan hanya terjadi sebagai bentuk penyesuaian terhadap upaya yang dilakukan oleh negara. Penyesuaian juga dilakukan untuk memenuhi kepentingan nasional negara. Namun perubahan tidak terjadi pada apa yang dilakukan, bagaimana kebijakan itu dilakukan dan juga tujuan utama kebijakan tersebut dilakukan. Pada E.O. 13769 apa yang dilakukan adalah kebijakan luar negeri yang dibuat untuk melindungi negara dari serangan terorisme, bagaimana kebijakan itu dilakukan adalah dengan menanggungkan masuknya negara-negara yang dicurigai memiliki kedekatan dengan terorisme. Negara tersebut terdiri dari tujuh negara dengan mayoritas muslim. Tujuan yang dimiliki oleh kebijakan tersebut adalah untuk mencapai keamanan nasional Amerika

Serikat yang terjamin. Ketiga hal tersebut tidak mengalami perubahan pada E.O. 13780. Pada E.O. 13780 yang berubah secara umum adalah upaya yang dilakukan oleh Amerika Serikat dalam memperjelas isi dari kebijakan luar negerinya, serta untuk menyesuaikan kepentingan Amerika Serikat dengan Irak.

Defense Interest Amerika Serikat yang pertama adalah banyak dari warga negara Irak yang bekerja dibawah naungan *Department of Defense*. Pemerintah Amerika Serikat setidaknya harus memperhitungkan pelayanan yang telah dilakukan warga negara Irak. Namun bukan berarti membebaskan warga negara Irak dari proses pemeriksaan dalam tingkat tertentu. Setidaknya dibutuhkan waktu satu sampai dua tahun bagi warga negara Irak untuk diproses oleh *Department of State* melalui *Program Special Imigrant Visa* setelah mereka menyelesaikan pekerjaan mereka.

Department of Defense kemudian berupaya untuk menyusun daftar warga negara Irak yang telah membantu pasukan militer Amerika Serikat dan mengupayakan agar mereka mendapatkan pertimbangan untuk dapat menetap di Amerika Serikat (Gibbons-Neff, 2017).

Kedua, Irak adalah koalisi Amerika Serikat dalam melawan teroris. Sejak tahun 2014 ketika ISIS mulai masuk ke Irak, Amerika Serikat telah secara aktif memberikan bantuan ke Irak baik berupa bantuan dana maupun bantuan berupa kehadiran pasukan militer Amerika Serikat di Irak. Amerika Serikat

bersama dengan negara koalisi yang terdiri dari 60 negara membentuk *Combined Joint Task Force - Operation Inherent Resolve* dalam usaha untuk mengalahkan ISIS (Department of Defense, 2015). Salah satu tugas dari koalisi tersebut adalah melatih Iraqi Security Force melalui program *Building Partner Capacity*. Selain itu Amerika Serikat juga mengeluarkan dana bantuan militer sebanyak 8,9 Miliar USD sejak tahun 2014 hingga tahun 2017. Pada tahun 2016 Amerika Serikat mengeluarkan bantuan mencapai 100% untuk bantuan militer (U.S. Foreign Aid, 2019).

Ketiga, sejak Amerika Serikat meninggalkan Irak di tahun 2011, Iran sebagai negara tetangga terdekat Irak mulai memperluas pengaruhnya di Irak. Hal itu terus berlanjut hingga pada tahun 2014 ketika ISIS masuk ke Irak. Perdana Menteri Irak pada saat itu yaitu Nuri al-Maliki, politisi yang memiliki hubungan dekat dengan Iran. Meminta bantuan militer Amerika Serikat untuk masuk ke Irak membantu melawan ISIS merupakan sebuah awal berkurangnya pengaruh Iran di Irak (Rasheed, 2017). Setidaknya dengan adanya pasukan Amerika Serikat di Irak, Amerika Serikat dapat kembali menyebarkan pengaruhnya di Irak dan mengurangi pengaruh Iran di Irak.

Namun pada tahun 2017 keputusan Amerika Serikat memasukkan Irak ke dalam E.O. 13769 merupakan salah satu hal yang merubah dinamika hubungan baik yang terjalin di antara Amerika Serikat dan Irak. Hal tersebut dijadikan senjata para politisi Irak yang Pro Syiah Iran untuk melawan pemerintah Irak yang Pro terhadap Amerika Serikat. Seorang pejabat Irak yang pro Iran, Iskandar Witwit mengatakan (Rasheed, 2017):

“Why should we trust the new American administration? We have the right to get closer to Iran as a secure ally in order to preserve our national interests.”

Hal inilah yang kemudian menimbulkan perdebatan di dalam tubuh pemerintahan Irak. Perdana Menteri Irak yang sekarang menjabat yaitu Haider Al-Abadi memiliki pendapat yang berbeda. Ia berpendapat bahwa Irak masih membutuhkan Amerika Serikat sebagai aliansi terbesar untuk melawan terorisme. Menanggapi hal tersebut Amerika Serikat kemudian memutuskan untuk mengeluarkan Irak dari *travel ban* melalui dikeluarkannya E.O. 13780. Hal ini sesuai dengan bagaimana usaha yang diberikan Irak untuk memperketat dokumentasi perjalanan atas warga negaranya serta usaha yang dilakukan Irak untuk melawan terorisme. Selain itu pada dasarnya dikeluarkannya Irak juga merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat untuk menjaga dan melindungi seluruh warga negara Amerika Serikat yang ada di Irak serta mencegah adanya perluasan pengaruh Iran di Irak.

4.5 Pemenuhan Kepentingan Nasional Amerika Serikat pada Pilar I

Perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada E.O. 13769 menjadi E.O. 13780 juga merupakan sebuah upaya untuk memenuhi kepentingan Amerika Serikat pada pilar pertama yang berbunyi “Melindungi tanah air, warga negara Amerika Serikat, serta pandangan hidup Amerika Serikat”. Hal ini sejalan dengan konsep *defense interest* yang dijabarkan oleh Nuechterlein yaitu “perlindungan kepada negara dan masyarakatnya untuk melawan ancaman kekerasan fisik secara langsung dari negara lain ataupun ancaman dari luar negara kepada sistem pemerintah”.

Negara kemudian akan menempatkan setiap kepentingan nasionalnya pada intensitas yang berbeda dalam setiap kasus yang terjadi. Pada kasus ini, Amerika Serikat menempatkan *defense interest* negaranya pada bagian *vital issues* (Nuechterlein, 1976). Sebuah kepentingan nasional dapat menjadi *vital issues* ketika negara merasa bahwa bahaya yang serius dapat berakibat pada negara mereka. Bahaya yang serius dalam permasalahan ini merupakan hadirnya ISIS di Irak. Bagi Amerika Serikat munculnya ISIS di Irak dapat membahayakan negaranya, karena banyak dari warga negara Irak yang datang memasuki Amerika Serikat, dan tidak menutup kemungkinan teroris akan masuk ke Amerika Serikat melalui jalur pengungsi yang ada. Selain itu keberadaan pengaruh Iran yang cukup kuat juga merupakan ancaman bagi Amerika Serikat. Hal tersebut tidak menutup kemungkinan

hubungan yang semakin erat akan terjalin antara Iran dan Irak yang kemudian akan mengancam keamanan warga negara Amerika Serikat yang berada di Irak.

Amerika Serikat dalam memberikan bantuan militer yang besar terhadap Irak adalah sebuah upaya untuk meredam kekuatan musuh yaitu ISIS. Hal ini dilakukan demi berkurangnya pengaruh ISIS di Irak yang tentunya akan membahayakan keamanan Amerika Serikat. Amerika Serikat kemudian menggunakan strategi untuk mengalahkan musuhnya melalui jalur invansi, sehingga kemungkinan musuh mendekati teritori Amerika Serikat dapat dicegah. Hal ini sesuai dengan yang tertulis pada *national security strategy* Amerika Serikat (National Security Council, 2017) bagian pertama yang membahas *Protect The Homeland* bahwa :

“Amerika akan menargetkan ancaman pada sumbernya: kita akan menghadapi ancaman sebelum mereka mencapai perbatasan kita atau membahayakan rakyat kita”.

Hal inilah yang menjadi dasar keberadaan Amerika Serikat di Irak dalam upaya untuk menghadapi, mengalahkan ISIS serta mencegah ISIS sampai ke Amerika Serikat.

5. Kesimpulan

Rencana untuk menanggukkan masuknya warga negara dari beberapa negara yang memiliki hubungan dengan terorisme telah diperbincangkan sejak Donald Trump melakukan kampanye. Kebijakan tersebut

dibuat sebagai dalih untuk melindungi warga negara Amerika Serikat dari aktivitas terorisme yang dapat mengancam keamanan warga negara Amerika Serikat. Pada 27 Januari 2017 Amerika Serikat mengeluarkan E.O. no. 13769 yang berjudul *Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into United State*. Beberapa diantaranya membahas mengenai penangguhan masuknya Irak dan enam negara lainnya selama 90 hari dan juga menangguhkan USRAP selama 120 hari. Masuknya Irak ke dalam E.O. 13769 dikarenakan situasi di Irak yang semakin tidak kondusif. Selain itu keberadaan ISIS di Irak juga merupakan salah satu alasan Amerika Serikat menangguhkan Irak.

Pemerintah Irak cukup terkejut dengan keputusan tersebut, mengatakan Irak mengerti mengenai alasan keamanan yang dikeluarkan namun meminta Amerika Serikat mengingat hubungan khusus yang terjalin diantara Amerika Serikat dengan Irak. Dua bulan setelah itu, Amerika Serikat kembali mengeluarkan E.O. 13780 menggantikan E.O. 13769. Pada E.O. 13780 dijelaskan alasan mengapa negara-negara tersebut dilarang memasuki Amerika Serikat; serta Irak dituliskan dikeluarkan dari *travel ban* mengingat kerja sama yang dijalin oleh Amerika Serikat dan juga Irak dalam menghadapi terorisme.

Perubahan yang dilakukan oleh Amerika Serikat bentuk dari *adjustment changes*. Negara mengubah kebijakannya akibat adanya penyesuaian upaya negara dalam menerapkan kebijakan tersebut dan juga

penyesuaian kepentingan negara tersebut. Masuknya Irak dalam *travel ban* dirasa akan mengancam *defense interest* yang kemudian dapat dikaitkan dengan kepentingan nasional vital Amerika Serikat yang pertama yaitu melindungi tanah air, warga negara Amerika Serikat, dan pandangan hidup warga negara Amerika Serikat.

Kepentingan nasional tersebut berupa, *Pertama* koalisi yang telah dibangun oleh Amerika Serikat bersama dengan Irak dalam hal mengalahkan ISIS. Banyak warga negara Irak yang bekerja dibawah naungan *Department of Defense* sebagai penerjemah maupun ikut berperang secara langsung dengan Amerika Serikat. Jika Irak masih masuk sebagai salah satu negara yang ditangguhkan, ditakutkan hal tersebut dapat mengganggu koalisi yang terbentuk. Lagipula keberhasilan Irak dalam mengalahkan ISIS juga merupakan keberhasilan Amerika Serikat untuk melindungi negaranya dari ancaman terorisme. *Kedua Irak* adalah koalisi terdekat Amerika Serikat dalam melawan terorisme. Sejak ISIS menginvasi Irak, Amerika Serikat telah secara aktif memberikan bantuan berupa dana militer maupun pengiriman pasukan militer Amerika Serikat ke Irak. Terhitung sejak 2014 hingga 2017 Amerika Serikat telah mengeluarkan dana bantuan militer sebanyak 8,9 Milliar USD. Bantuan tersebut adalah upaya yang dilakukan Amerika Serikat dalam hal meredam kekuatan ISIS di Irak.

Ketiga mencegah perluasan pengaruh Iran di Irak yang dapat membahayakan

keamanan Amerika Serikat. Pada *National Defense Strategy* Amerika Serikat (Department of Defense, 2018), dituliskan bahwa Iran merupakan negara yang memiliki rezim jahat karena pengembangan nuklir yang terus berlanjut dan juga dukungan yang diberikan negara kepada terorisme. Hal tersebut dirasa oleh Amerika Serikat sebagai ancaman bagi keamanan Amerika Serikat. Apalagi banyak dari parlemen Irak yang pro terhadap Iran menyarankan agar pemerintah Irak melakukan hal yang sama terhadap Amerika Serikat. Tidak menutup kemungkinan Irak dapat beralih ke Iran, apabila Amerika Serikat masih menanggukkan masuknya warga negara Irak. Hal ini tentunya dapat membahayakan Amerika Serikat, utamanya demi melindungi warga negara Amerika Serikat yang berada di Irak. Setidaknya terdapat 5000 tentara Amerika Serikat yang berada di Irak pada saat *travel ban* ini berlaku.

6. Saran

Adapun hal-hal yang dapat diperhatikan untuk penelitian selanjutnya, penelitian ini hanya berfokus pada satu faktor kepentingan nasional yaitu *defense interest* dan mengabaikan kepentingan lainnya. Hal itu dilakukan karena ketika penelitian ini dibuat data yang muncul terbanyak adalah mengenai *defense interest*, untuk itu penelitian ini hanya berfokus terhadap satu kepentingan saja. Penelitian selanjutnya dapat menganalisis kepentingan lain yang mungkin dapat menjadi faktor yang mengubah keputusan Amerika

Serikat. Serta hal-hal lain yang dapat menjadi faktor-faktor pendukung lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, I. (2017, Januari 31). Pentagon Making List of Iraqis Who Worked Alongsides U.S. Forces After Ban. *Reuters*. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-immigration-defense-idUSKBN15E276>
- Amalia, A. R. (2018). Peran Fox News dalam Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Terkait Pembatasan Akses Masuk Enam Negara Muslim Dunia di Era Donald Trump. *Skripsi*. Jakarta, Indonesia: UIN Jakarta. Retrieved Maret 13, 2019, from repository.uinjkt.ac.id
- BBC NEWS. (2016, May 2016). *US Navy Seal killed in Iraq as IS breaches Peshmerga lines*. Retrieved from BBC NEWS: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-36193142>
- BBC NEWS. (2017, Januari 29). *Trump executive order banning refugees: World reacts*. Retrieved from BBC NEWS: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-38781973>
- BBC NEWS. (2017, Februari 10). *Trump's executive order: Who does travel ban affect?* Retrieved from BBC NEWS: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-38781302>

- BBC NEWS. (2018, October 3). *Iraq Profile-Timeline*. Retrieved from BBC NEWS: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-14546763>
- Brinkhurst-Cuff, C., Chulov, M., & Dehghan, S. K. (2017, Januari 29). Muslim-majority countries show anger at Trump travel ban. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/29/muslim-majority-countries-anger-at-trump-travel-ban>
- Chmaytelli, M. (2017, Februari 10). *Iraqi PM, in call with Trump, requests end to travel ban*. Retrieved from REUTERS: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-immigration-iraq-idUSKBN15P1OA>
- CNN. (2018, Desember 19). 2015 Paris Terror Attacks Fast Facts. Retrieved June 21, 2019, from <https://www.cnn.com/2015/12/08/europe/2015-paris-terror-attacks-fast-facts/index.html>
- Department of Defense. (2015). *Combined Joint Task Force*. Southwest Asia: CJTF-OIR Public Affair. Retrieved Juli 26, 2019, from https://dod.defense.gov/Portals/1/features/2014/0814_iraq/docs/Inside_the_coalition_to_defeat_ISIL_3.pdf
- Department of Defense. (2018, Januari 18). *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United State of America*. Retrieved from DoD.Defense.gov: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- Department of Homeland Security. (2017, Januari 29). *Fact Sheet: Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry To The United States*. Retrieved from Homeland Security: <https://www.dhs.gov/news/2017/01/29/protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>
- Federal Register Government. (2017, January 27). *Executive Order 13769 : Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry Into United States*. Retrieved from Federal Register: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/02/01/2017-02281/protecting-the-nation-from-foreign-terrorist-entry-into-the-united-states>
- Federal Register Government. (2017, Maret 6). *Executive Order 13780 : Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into the United States*. Retrieved from Federal Register: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/03/09/2017-04837/protecting-the-nation-from-foreign-terrorist-entry-into-the-united-states>
- Gibbons-Neff, T. (2017, Januari 30). *Pentagon, caught by surprise by Trump's travel ban, push for some iraqis to get special consideration*. Retrieved from

- Washington Post:
<https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2017/01/30/pentagon-begins-compiling-list-of-iraqis-who-could-get-special-consideration-under-trumps-travel-ban/>
- Hermann, C. F. (1990). Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 3-21. Retrieved July 10, 2019, from <http://www.jstor.org/stable/2600403> .
- Liptak, K. (2017, Maret 6). Why Iraq was Removed From The Revised Travel Ban. *CNN*. Retrieved from <https://edition.cnn.com/2017/03/06/politics/iraq-travel-ban/index.html>
- National Security Council. (2017, Desember 18). *President Donald J. Trump Announces a National Security Strategy to Advance America's Interests*. Retrieved from [whitehouse.gov: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/](https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/)
- Nuechterlein, D. E. (1976). National Interest and Foreign Policy : A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making. *British Journal of International Studies*, 246-266. Retrieved 05 05, 2019, from <http://www.jstor.org/stable/20096778>
- Pammasena, E. A. (2017, Oktober). Kepentingan Inggris Keluar dari Keanggotaan Uni Eropa Tahun 2016. *JOM FISIP, IV*, 1-16. Retrieved 05 31, 2019, from <https://media.neliti.com/media/publications/200590-kepentingan-inggris-keluar-dari-keanggot.pdf>
- Pilkington, E. (2015, Desemberr 7). Donald Trump : Ban All Muslims Entering US. Charleston, South Carolina, United State of America. Retrieved June 20, 2019, from <https://www.theguardian.com/us-news/2015/dec/07/donald-trump-ban-all-muslims-entering-us-san-bernardino-shooting>
- Rasheed, M. C. (2017, February 4). *Abadi fends off calls by Iran allies in Iraq to react to Trump travel ban*. Retrieved September 19, 2019, from REUTERS: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-immigration-iraq-iran/abadi-fends-off-calls-by-iran-allies-in-iraq-to-react-to-trump-travel-ban-idUSKBN15I2PI>
- Savage, C. (2017, Maret 6). Analyzing Trump's New Travel Ban. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2017/03/06/us/politics/annotated-executive-order-immigration-travel-ban.html>
- U.S. Foreign Aid . (2019, Juni 13). *U.S. Foreign Aid by Country*. Retrieved from

explorer.usaid.gov:
https://explorer.usaid.gov/cd/IRQ?fiscal_year=2014&implementing_agency_id=7&measure=Obligations

UNHCR. (1966, Desember 16). *Konvensi dan Protokol Mengenai Status Pengungsi*. Retrieved from Komisariat Tinggi Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa:
<https://www.unhcr.org/id/wp-content/uploads/sites/42/2017/05/KonvensidanProtokol.pdf>

Usher, S. (2017, Desember 9). *Iraq declares war with Islamic State is over*. Retrieved from BBC NEWS:

<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-42291985>

Yuhas, A., & Laughland, O. (2017, Maret 6). US travel ban explained: how this order is different and the new legal challenges. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/us-news/2017/mar/06/travel-ban-questions-changes-donald-trump-immigration>