

Iran Hostage Crisis: A Sphere Full of Distrust and Failure

Siti Adela

Mahasiswa Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Katolik Parahyangan

Abstract

There is no doubt that Iran hostage crisis has left quite a profound scar in U.S. history. It also signaled the inability of U.S. government, through President Jimmy Carter, to solve the problem that U.S. faced in the past. This paper delves into the brief history of the diplomatic crisis that happened between U.S. and Iran, also it stressed on how Carter tried to engage Iran in several warm negotiations, including the so-called 'failed' mission, which were mostly greeted by refusal from Iran itself.

keywords: United States, Iran, diplomatic, U.S government, foreign policy, decision making process

PENDAHULUAN

Raut muka Jimmy Carter menyiratkan garis-garis kelelahan yang luar biasa, tanda bahwa ia kurang mendapat tidur yang cukup beberapa hari ini. Dalam dua hari terakhir, Carter seakan 'menyekat' dirinya di *Oval Office* dari dunia luar bersama para penasihatnya yang nampak sama letihnya dengan orang nomor satu di Amerika Serikat pada saat itu. Carter telah kehabisan jalan keluar; ia sendiri bahkan tak habis pikir mengapa semua solusi untuk memulangkan para tahanan tidak ada yang bekerja satu pun. Usaha seperti memberhentikan impor minyak dari Iran, memutuskan hubungan diplomatik, meminta PBB untuk turun tangan serta mengirim para mediator untuk menengahi Amerika dan Iran, semuanya tidak berhasil dalam mengubah keyakinan Ayatullah Khomeini, pemimpin Iran saat itu setelah Shah Reza Pahlevi dikudeta oleh rakyatnya sendiri, untuk melepaskan para tahanan. Yang semakin membuat Carter keheranan setengah mati: ia masih menerima laporan terkait kondisi para tawanan di hari-hari terakhir kepimpinannya. Ia pun tidak berniat untuk mengoper masalah ini menjadi '*unfinished business*' kepada Ronald Reagan, karena Carter merasa bertanggung jawab penuh atas peristiwa ini.



Saat itu masa penahanan 53 diplomat di Iran hampir memasuki hari ke-444. Pasca kegagalan *Operation Eagle Claw*, dukungan publik untuk Carter agar bisa mengisi jabatan kembali pada pemilu tahun 1980 menurun drastis sebanyak 21%,¹ salah satu alasan yang bisa menjelaskan mengapa Reagan dengan mudah dapat unggul telak. Media setempat pun turut aktif menambah tekanan pada Carter. Di stasiun televisi ABC, Ted Koppel melalui programnya *Nightline*, terus menerus memberikan perkembangan terkini tentang keadaan para sandera.² Hal yang sama dilakukan oleh CBS melalui seorang *news anchor* bernama Walter Cronkite. Dirinya menggunakan pendekatan yang lebih ‘menekan’, yaitu memperlihatkan semacam *reminder* kepada para audiens mengenai sudah berapa hari tawanan mendekap di bawah kungkungan Ayatullah Khomeini.³ Dengan cara ini, tentu saja rakyat Amerika menyimpan persepsi bahwa pemerintah mereka sudah sepenuhnya gagal dalam mengatasi konflik yang semakin berkepanjangan. Mereka pun beramai-ramai membeli pita kuning dan bendera Iran. Pita kuning itu akan diikatkan ke pohon ek sebagai simbol simpati terhadap tahanan Amerika sedangkan bendera Iran akan dibakar sebagai simbol kebencian rakyat Amerika terhadap Iran.

A. Kerangka Teori

Peristiwa *Iran Hostage Crisis* memiliki motif yang sebagian besar terletak pada permasalahan *national interest* pihak Barat terhadap industri perminyakan Iran, dalam hal ini merupakan Amerika Serikat dan Inggris. Oleh karena itu, penulis hendak menggunakan konsep *national interest* yang dikemukakan oleh Hans Morgenthau. Bila kita mengkaji lebih dalam, konsep ini dapat diartikan melalui dua

¹ The polling data are taken from James Q. Wilson, *American Government: Institutions and Policies*, 5th edn (Lexington, Massachusetts: DC Heath, 1992), p. 557

² Goldstein, Sarah. “The Q & A: Ted Koppel Remembers the Iran Hostage Crisis”, *GQ* (3 November 2009), accessed on 25 November 2016, <http://www.gq.com/story/the-wire-ga-ted-koppel-remembers-the-iran-hostage-crisis>

³ “7 Memorable Walter Cronkite Broadcasts”, *The Daily Beast* (18 Juli 2009), accessed on 25 November 2016, <http://www.thedailybeast.com/articles/2009/07/17/7-memorable-walter-cronkite-broadcasts.html>



entitas yang berbeda, yaitu konteks politik yang dapat diimplementasikan melalui aksi maupun melalui analisis. Secara analisis dapat berarti sebagai alat untuk menjelaskan bagaimana suatu kebijakan luar negeri memenuhi fungsinya, sedangkan secara aksi politik bisa diartikan sebagai implementasi nyata dari kebijakan yang diusung suatu negara. Seringkali *national interest* ditentang karena berlawanan dengan prinsip moral yang dianut oleh Amerika Serikat.⁴ Dalam kasus ini, Amerika cenderung akan melakukan segala hal untuk mengamankan pasokan minyak yang menjadi *national interest* mereka meski itu artinya harus melakukan kudeta sekalipun.

Merujuk kepada *Operation Eagle Claw* yang diluncurkan oleh Jimmy Carter, kebijakan tersebut dibuat berdasarkan model politik luar negeri yang dinamakan *prospect theory*. Model ini menekankan pada prospek suatu rancangan kebijakan yang mungkin terjadi di masa depan. Pasca Perang Vietnam, militer Amerika Serikat mengalami krisis tentara yang luar biasa karena hampir semua pasukan telah diturunkan pada misi untuk membela negara mereka sendiri di Vietnam. Hal ini menyebabkan kualitas militer negara tersebut menurun yang ditandai dengan minimnya ahli dan staf militer yang bertugas untuk menganalisis operasi perang. Untuk mengatasi permasalahan ini, dibentuklah unit khusus yang berfungsi untuk melawan aksi terorisme bernama *Delta Force*. Sebagai unit baru, mereka siap untuk memimpin operasi penyelamatan sandera, maka mereka betul-betul mempersiapkan *Operation Eagle Claw* dengan penuh taktik dan latihan yang matang selama lima bulan.⁵ Akan tiba pada suatu masalah dimana perencanaan yang diyakini matang tersebut tidak membuahkan hasil, hal ini diperkuat dengan minimnya pengetahuan *Delta Force* terhadap target lokasi mereka yang dinamakan dengan *Desert One*. Layaknya kondisi negara Timur Tengah pada umumnya, kondisi geografis Iran

⁴ Morgenthau, Hans J. *"The Decline of Democratic Politics"*, (Chicago and London: The Unity of Chicago Press, 1964) ,pp. 68-69.

⁵ Campbell, James L. *Downfall at Desert One*. Newport, R.I.: Naval War College, 1990.



memiliki kombinasi yang khas antara iklim Mediterania yang hangat dengan kecenderungan iklim gurun yang panas. Lokasi dimana pesawat Amerika mulai bermasalah, sebuah kota kecil bernama Tabas, merupakan daerah gurun dengan medan daerah yang cukup ekstrim dan sewaktu-waktu dapat terjadi fenomena alam yang tidak diduga kapan datangnya. Terlepas dari perencanaan yang kurang matang, Carter tetap memutuskan untuk menjalankan misi itu karena perasaan terdesak. Kondisi ini dinamakan *irrational escalation commitment* yang dimana sang pembuat kebijakan tetap bersikeras pada pendiriannya semula, walaupun mustahil pendiriannya tersebut bisa terwujud

B. Latar Belakang

Sejak ditemukannya pasokan minyak dalam jumlah yang cukup besar di Iran pada tahun 1908, Iran terus menjadi pusat perhatian Barat dari tahun ke tahun. Pengaruh Inggris di wilayah tersebut cukup kuat hingga berakhirnya Perang Dunia II. Ketegangan hubungan AS dan Iran dimulai dari tahun 1950-an, ketika Perdana Menteri Iran saat itu, Mohammed Mosadegh, mengupayakan usaha nasionalisasi industri perminyakan Iran. Sudah lama Mosadegh menyatakan sikap perang terhadap AS dan Inggris dan berusaha mengeluarkan pengaruh Barat dari poros ekonomi Iran. Setelah Mosadegh terpilih menjadi perdana menteri, ia pun menggunakan kewenangannya untuk melancarkan nasionalisasi terhadap aset yang paling berharga bagi pihak Barat, yaitu minyak. Kontan saja hal ini memicu ketakutan pada AS karena menurut pemerintah Amerika, para negara komunis seperti Rusia bisa memanfaatkan kejadian ini dan Iran bisa berbalik menyerang sistem demokrasi yang diterapkan Barat sendiri. Akhirnya dirancanglah suatu plot untuk menggulingkan Mosadegh melalui operasi *coup de état* yang dinamakan dengan *Operation Ajax*, hasil kerjasama antara CIA, MI6 dan beberapa kaum elit Iran yang dipimpin oleh Kermit Roosevelt



(cucu dari mantan presiden Theodore Roosevelt) pada tahun 1953.⁶ Operasi tersebut berhasil; Shah berhasil naik menjadi orang nomor satu di Iran, sesuai dengan apa yang diharapkan pihak Barat.

Shah merupakan sosok yang sangat dekat dengan Barat. Amerika melihat Shah sebagai sosok yang bagus untuk menjaga *national interest* mereka terhadap minyak. Atas anjuran CIA, Pahlevi membentuk sebuah badan tentara yang disebut SAVAK. SAVAK dimaksudkan untuk menjaga ketertiban nasional Iran namun apa yang dilakukan sangat di luar dugaan. Hal ini pun berujung kepada konfrontasi pemerintah dengan persatuan sesama kyai di Iran. Dengan bantuan Amerika, Shah dapat dengan cepat menetralsir konfrontasi dan mengirim Ruhollah Khomeini, pemimpin persatuan kyai tersebut, ke pengasingan di Iran.

Konflik nasional pun tidak tertahankan lagi dengan tingkat kesenjangan yang semakin ‘merongrong’ ke setiap sendi masyarakat. Sering sekali diberitakan bahwa Shah dan keluarganya hidup mewah dengan kebiasaan istrinya Farah yang suka sekali mandi susu mahal dan daging hidangan sehari-hari Shah yang konon didatangkan khusus dari Perancis.⁷ Banyak yang ditindas atas perlakuan tentara tersebut, meminta agar Pahlevi untuk turun. Akhirnya Shah dipaksa turun dan segera digantikan oleh Ayatullah Khomeini. Puncaknya adalah ketika Shah mengunjungi AS untuk mengobati kankernya dan Carter pun menerima dengan tangan terbuka, meski dari awal Carter sudah mengetahui kondisi politik internal Iran dan menerima Shah berarti melukai harga diri Iran. Masyarakat Iran menganggap langkah yang dilakukan Carter tersebut sebagai plot untuk mengembalikan Shah ke tahta kepemimpinan Iran.

C. Kronologis Penyanderaan

⁶ “Operation Ajax: CIA, Muhammad Mosadeq, and The Shah of Iran”, *The Cold War Museum*, accessed on 07 December 2017, <http://www.coldwar.org/articles/50s/OperationAjax.asp>

⁷ Prologue scene from *Argo* (2012), directed by Ben Affleck



Pada tanggal 4 November 1979 jam sepuluh pagi waktu setempat, sekumpulan demonstran yang merupakan mahasiswa pro-Khomeini beramai-ramai menerobos pagar gedung Kedutaan Besar Amerika Serikat di Teheran. Kedutaan mendapat mandat darurat dari pemerintah pusat untuk membuang seluruh dokumen rahasia yang dimiliki kedutaan dalam waktu tiga puluh menit sehingga kedutaan pun menugaskan sepuluh tentara Amerika untuk membakar dokumen alat pembakar sampah, namun alat tersebut mulai rusak sesaat setelah mereka mulai membakar.⁸ Para tentara sebisa mungkin melakukan apa yang mereka mampu, namun gedung kedutaan tidak dapat menahan amukan dan dorongan para demonstran sehingga pertahanan pun berhasil ditembus.

Setibanya di lokasi, para demonstran langsung menawan 66 tahanan, kebanyakan dari mereka berprofesi sebagai diplomat dan pegawai kedutaan. Tak lama setelah itu, mereka melepaskan sebanyak 13 orang tahanan yang seluruhnya merupakan wanita dan kebanyakan adalah keturunan Afrika-Amerika dan warga negara non-Amerika. Khomeini mengatakan bahwa alasan pihaknya melepaskan tiga belas orang tersebut adalah semata-mata “perasaan simpati” karena ia tahu mereka juga mengalami tekanan yang sama di bawah Amerika. Tahanan ke-14 dipulangkan karena ia mengalami penyakit serius selama masa tawanan. Alhasil, pada musim panas tahun 1980, sebanyak 52 tahanan tetap berada di bawah pengawasan rezim Khomeini. Para tahanan diberitahu bahwa mereka akan segera dilepaskan sesaat setelah Shah kembali ke Iran untuk menghadapi dakwaan yang ditujukan kepadanya untuk segala kejahatan yang ia lakukan kepada rakyat Iran.⁹

Mereka yakin akan segera dibebaskan dalam waktu dekat namun hal itu semakin menjauhi keyakinan mereka sendiri; para tahanan praktis tidak bisa berbuat apapun selama berbulan-bulan. Walau tidak mengalami penyiksaan yang cukup serius, namun para tahanan tersebut merupakan subjek dari berbagai perlakuan yang

⁸ Farber, *Taken Hostage*, 409;

⁹ Daugherty, *In The Shadow Of The Ayatollah*, 104110;



buruk. Sebagai contoh, anak buah Khomeini menutup paksa mata mereka dengan kain dan para tahanan disuruh berjalan di depan umum yang meneriaki mereka. Lima puluh dua tahanan itu pun tidak diperbolehkan untuk berbicara atau membaca, bahkan diberitakan tidak diperbolehkan untuk mengganti pakaiannya. Selama masa tawanan berlangsung, para tahanan tersebut tidak mempunyai nasib yang jelas akan hidup mereka; apakah akan dibebaskan atau justru disiksa dan dibunuh.¹⁰

D. Penyelesaian Masalah

1. *Operation Eagle Claw*

Frustrasi dengan jalur diplomasi dan negosiasi yang tidak menunjukkan titik terang dan berlangsung dengan sangat lambat, Carter pun nekat meluncurkan operasi militer untuk menyelamatkan para sandera yang dinamakan *Operation Eagle Claw*. Operasi militer ini direncanakan berlangsung selama dua malam, yang dijabarkan sebagai berikut:

1. Malam pertama = pesawat akan memasuki Iran sejauh 60 km arah barat dari Chabahar dan terbang ke *Desert One* (kode area) melewati gurun Dasht-e Lut. *Desert One* akan dijaga ketat oleh militer Amerika dan sebanyak 6000 *gallon* atau sebanyak 22 kiloliter bahan bakar pesawat akan dikirim ke area tersebut menggunakan pesawat C-130. Tiga buah pesawat EC-130Es dan RH-53D akan mengangkut para tentara dan alat-alat keselamatan lainnya serta tiga pesawat MC-130 Combat Talons akan mengangkut persediaan logistik. Pesawat ini akan bersembunyi di suatu tempat sampai mereka mendapat panggilan dari Delta.
2. Malam kedua = akan menitik beratkan pada operasi penyelamatan. Pertama, agen CIA yang sudah berada di Iran akan membawa truk ke *Desert Two* (kode area) untuk bertemu dengan tentara dan selanjutnya

¹⁰ "Iran Hostage Crisis – Facts & Summary", History, accessed on 25 November 2016, <http://www.history.com/topics/iran-hostage-crisis>



melanjutkan perjalanan ke Teheran untuk mengadakan misi penyelamatan. Tentara Amerika lain atau Delta yang sudah berada di Teheran akan mematikan aliran listrik agar tentara Iran tidak bisa mengetahui keberadaan mereka dan bisa leluasa bergerak. Setelah tiba di kedutaan, Delta akan melumpuhkan tentara Iran dan menyelamatkan para tahanan, kemudian mereka akan berkumpul di suatu stadium lapangan bola dekat kedutaan sebagai *rendesvouz*. Kemudian mereka akan menuju ke Manzarriyeh Anfield dan menaiki pesawat C-141 dan akhirnya meninggalkan Iran.¹¹

Pada malam hari tanggal 24 April 1980, badai gurun atau yang sering disebut oleh masyarakat setempat sebagai *haboob* memaksa satu dari delapan helikopter untuk memutar arah karena ada malfungsi pada mesin, dan dua helikopter lain segera melakukan pendaratan paksa setelah ada sistem pesawat mereka yang tiba-tiba tidak berfungsi. Puncaknya adalah setelah diketahui bahwa salah satu helikopter mengalami kerusakan cukup parah pada sistem hidrauliknya sehingga tidak bisa beroperasi. Hanya lima pesawat yang berfungsi dari target yang seharusnya (enam buah) sehingga operasi wajib dibatalkan.

Namun begitu para tentara AS bersiap untuk evakuasi, salah satu helikopter yaitu RH-53D menabrak pesawat C-130 yang membawa bahan bakar dan tentara, menghancurkan kedua pesawat dan menewaskan delapan tentara AS.¹² Pesawat C-130 pun dievakuasi lalu perintah datang dari pusat untuk membakar pesawat tersebut dan meninggalkan Iran sekarang juga. Namun, karena dilanda kepanikan yang luar biasa dan badai pasir, nyatanya perintah tersebut tidak pernah mencapai pihak tentara yang sedang bertugas. Ada banyak tentara selamat yang mengalami luka parah dan

¹¹ Bowden, Mark. "The Desert One Debacle", The Atlantic, accessed on 25 November 2016, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2006/05/the-desert-one-debacle/304803/>

¹² Sass, Erik. "Operation Eagle Claw: The Disastrous Rescue Attempt During the Iranian Hostage Crisis", Mental Floss, accessed on 25 November 2016, <http://mentalfloss.com/article/30528/operation-eagle-claw-disastrous-rescue-attempt-during-iranian-hostage-crisis>



perlu penanganan serius sesegera mungkin. Helikopter yang masih selamat pun harus segera dipindahkan, jauh dari bangkai pesawat agar tidak terjadi resiko kebakaran yang lebih parah. Hal ini membuat para tentara Amerika memutuskan untuk meninggalkan lima pesawat RH-53D dan dokumen rahasia yang tercecer. Keesokan harinya, pihak Khomeini menemukan bangkai pesawat beserta dokumen dan mayat yang ditinggalkan. Alhasil, mayatnya pun dibawa sebagai bahan arak-arakan oleh Khomeini di depan publik Iran, yang memancing ketidak sukaan mendalam dari Carter. Agen CIA yang sudah berjaga di Teheran pun hampir ditangkap karena identitasnya telah diketahui oleh Khomeini, namun mereka berhasil melarikan diri.¹³

Operation Eagle Claw merupakan kegagalan terbesar dalam militer AS, juga merupakan operasi militer yang sangat mencederai karir Carter sebagai presiden. Pada tanggal 25 April 1980, Carter mengeluarkan pernyataan resmi melalui stasiun TV nasional dan radio bahwa dirinya telah gagal membebaskan sandera melalui jalur militer, sekaligus mengumumkan bahwa pelaksanaan *Operation Eagle Claw* adalah murni 'bencana' akibat kesalahannya sendiri.

2. *Algiers Accords*

Pada tanggal 19 Januari 1981, pemerintah Amerika Serikat dan Iran sepakat untuk menanda tangani perjanjian bernama *Algiers Accords* yang digawangi oleh pemerintah Aljazair sebagai penengah konflik. Isi perjanjian tersebut adalah sebagai berikut:

- Amerika Serikat tidak akan mengintervensi secara politik maupun militer kondisi politik internal di Iran.
- Amerika Serikat akan mencairkan segala macam aset milik Iran yang sempat dibekukan serta sanksi ekonomi yang dijatuhkan selama konflik berlangsung.

¹³ "Operation Eagle Claw", *Helis*, accessed on 25 November 2016, http://www.helis.com/featured/eagle_claw.php



- Amerika Serikat akan mengembalikan segala properti milik keluarga Shah yang akan dianggap sebagai aset milik Iran.
- Kedua negara akan mengakhiri segala macam perkara yang terjadi di antara pihak pemerintah dengan rakyat.melalui arbitrase.
- Utang Iran kepada institusi Amerika akan segera dibayar.

Pada tanggal 21 Januari 1981, setelah meyakinkan semuanya terpenuhi, Khomeini pun setuju untuk melepaskan seluruh 52 tahanan dan akhirnya diterbangkan ke Jerman. Carter pun terbang ke Jerman untuk menemui para tahanan dan menyampaikan permohonan maaf yang sebesar-besarnya, namun para tahanan masih sulit menerima kenyataan bahwa Carter gagal menjamin keselamatan mereka kurang dari 444 hari.

KESIMPULAN

Kredibilitas Jimmy Carter sebagai presiden benar-benar dipertaruhkan dengan adanya *Iran hostage crisis*. Dengan menggunakan pendekatan *prospect theory* dalam *decision making process*, prinsip *avoiding loss is more important than securing gain* bisa lebih dipahami dengan baik dimana Carter memperhitungkan setiap opsi beserta keuntungan dan juga kerugiannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Campbell, James L. *Downfall at Desert One*. Newport, R.I.: Naval War College, 1990.
- Daugherty, William J. *In the Shadow of the Ayatollah*, US Naval Institute Press, 2001.
- Farber, David. *Taken Hostage: The Iran Hostage Crisis and America's First Encounter with Radical Islam*, Princeton University Press, 2005.
- Morgenthau, Hans J. *The Decline of Democratic Politics*, Chicago and London: The Unity of Chicago Press, 1964.
- Wilson, James Q. *American Government: Institutions and Policies*, 5th edn, Lexington, Massachusetts: DC Heath, 1992.

Artikel

- Bowden, Mark. "The Desert One Debacle", The Atlantic, accessed on 25 November 2016, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2006/05/the-desert-one-debacle/304803/>.



Goldstein, Sarah. "The Q & A: Ted Koppel Remembers the Iran Hostage Crisis", *GQ* (3 November 2009), accessed on 25 November 2016, <http://www.gq.com/story/the-wire-qa-ted-koppel-remembers-the-iran-hostage-crisis>.

Sass, Erik. "Operation Eagle Claw: The Disastrous Rescue Attempt During the Iranian Hostage Crisis", *Mental Floss*, accessed on 25 November 2016, <http://mentalfloss.com/article/30528/operation-eagle-claw-disastrous-rescue-attempt-during-iranian-hostage-crisis>.

"Iran Hostage Crisis – Facts & Summary", *History*, accessed on 25 November 2016, <http://www.history.com/topics/iran-hostage-crisis>.

"Operation Eagle Claw", *Helis*, accessed on 25 November 2016, http://www.helis.com/featured/eagle_claw.php.

"Operation Ajax: CIA, Muhammad Mosadeq, and The Shah of Iran", *The Cold War Museum*, accessed on 07 December 2017, <http://www.coldwar.org/articles/50s/OperationAjax.asp>.

"7 Memorable Walter Cronkite Broadcasts", *The Daily Beast* (18 Juli 2009), accessed on 25 November 2016, <http://www.thedailybeast.com/articles/2009/07/17/7-memorable-walter-cronkite-broadcasts.html>.

Film

Argo (2012), directed by Ben Affleck.

