

BAB III
KEBIJAKAN POLITIK LUAR NEGERI TURKI MENYANGKUT ISU
NUKLIR IRAN

Berbicara mengenai politik luar negeri merupakan suatu hal yang sangat kompleks. Hal ini terkait dengan kompleksitas elemen-elemen yang ada di dalamnya serta pengaruh elemen-elemen tersebut dalam proses pembuatan keputusan.

Kebijakan politik luar negeri Turki dengan Amerika berhaluan yang sama diawali dengan adanya hubungan strategis antara kedua negara. Bermula pada awal-awal tahun Perang Dingin pada partisipasi Turki dalam Perang Korea yang menjadi kontribusi Turki untuk dapat bergabung dengan NATO pada tahun 1952. Dan bantuan yang diberikan Amerika Serikat kepada Turki dalam bidang ekonomi dan militer seakan-akan membuat Turki sangat bergantung dengan kehadiran Amerika Serikat.

Tetapi pada akhirnya, dengan dipicu oleh keengganan Turki bahkan menentang kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat untuk menyerang Irak dalam Perang Teluk tahun 2003, sampai adanya kesepakatan segitiga Tehran tentang pertukaran uranium, yang mengindikasikan Turki mendukung program pengembangan nuklir Iran yang sangat ditentang Amerika Serikat, membuat hubungan strategis antara kedua negara kandas dan mengubah haluan kebijakan

Dalam bab ini, akan menjelaskan bagaimana dan siapa saja aktor yang berperan dalam proses pembuatan kebijakan politik luar negeri Turki dan bagaimana kebijakan politik luar negeri Turki menyangkut isu nuklir Iran, yang pada awalnya berhaluan yang sama dengan Amerika Serikat, menjadi berpaling.

A. Proses Pembuatan Kebijakan Politik Luar Negeri Turki

Berdasarkan teori William D. Coplin yang digunakan dalam kerangka teori penyusunan skripsi ini, tindakan politik luar negeri tertentu merupakan akibat dari kondisi politik dalam negeri mengambil keputusan politik luar negeri, kemampuan ekonomi dan militer dan konteks internasional, yaitu posisi khusus negara dalam hubungannya dengan negara lain dalam sistem itu.

Dan adanya hubungan antara para pengambil keputusan politik luar negeri dengan aktor-aktor politik dalam negeri, yang berupaya untuk mempengaruhi perilaku politik luar negeri mereka, yang disebut dengan *policy influencers*, yaitu partisan, birokratis, kepentingan dan *mass influencers*, yang mana akan saling berpengaruh.. Dan hubungan antara aktor-aktor politik dalam negeri tadi dengan para pengambil keputusan politik luar negeri yang disebut dengan *policy influence system*.

Kekuasaan eksekutif Turki dilaksanakan oleh Perdana Menteri dan Dewan Menteri yang membentuk pemerintah. Dan dalam hal kebijakan politik luar negerinya, Kementerian Luar Negeri yang bernaung pada Dewan Menteri bersama dengan Perdana Menteri merupakan pengambil keputusan politik luar

negeri Turki yang dipengaruhi oleh banyak aspek, salah satunya adalah dari *policy influencers* yang dalam hal ini adalah partai politik dan lembaga swadaya masyarakat. Sebagai contoh, lembaga swadaya masyarakat yang kuat seperti seperti TUSIAD (*Turkish Industrialists' and Businessmen's Association*), IKV (*Economic Development Foundation*) dan TOBB (*Union of Chambers and Commodity Exchanges of Turkey*) memainkan peran yang sangat konstruktif dalam melobi untuk memulai perundingan pencapaian Turki dengan Uni Eropa. Di Turki, terdapat beberapa partai yang menjadi wakil di parlemen Turki dan mempengaruhi politik luar negerinya, yang merupakan aktor-aktor politik dalam negeri yang mempunyai keterkaitan dengan para pengambil keputusan. Di antaranya adalah *Milliyetçi Hareket Partisi (The Nationalist Movement Party)*, *(The Peace and Democracy Party)*, *Cumhuriyet Halk Partisi (The Republican People's Party)* dan *Adalet ve (The Justice and Development Party)*. Keempat partai ini merupakan partai politik besar yang ada di Turki dan menduduki parlemen. Dan AKP adalah partai politik terbesar yang dipimpin oleh Perdana Menteri Turki, Recep Tayyip Erdogan yang juga beranggotakan tokoh-tokoh besar yaitu Abdullah Gul yang merupakan Presiden Turki dan Ahmed Davutoglu, Menteri Luar Negeri Turki. Hal inilah yang menjadikan AKP merupakan *policy influencers* yang paling berpengaruh dalam pembuatan kebijakan politik luar

Kebangkitan AKP merupakan pengaruh terbesar dalam kebijakan politik luar negeri Turki. Kebangkitan AKP tidak lain adalah karena langkah-langkah strategis yang diambil oleh Erdogan dalam memperbaiki Turki di bidang ekonomi dan politik. Langkah yang dilakukannya sangat jelas. Erdogan berhasil membawa Turki mengatasi krisis ekonomi, dan sekarang ini, di tengah-tengah krisis global yang melanda Amerika Serikat dan negara-negara Eropa, ekonomi Turki tetap mengalami pertumbuhan yang memngejutkan. Seluruh sektor ekonomi dan perdagangan mengalami kemajuan yang signifikan. Kini, Turki menjadi kekuatan ekonomi di tangga keempat di Eropa.

Kebijakan luar negeri Turki di bawah pemerintahan AKP telah dikaitkan dengan nama Ahmet Davutoglu. Davutoglu adalah kepala penasihat kebijakan luar negeri Erdogan. Davutoglu adalah salah satu dari beberapa akademisi yang bergabung dengan jajaran AKP. Davutoglu berpendapat bahwa Turki memiliki "kedalaman strategis" karena sejarah dan posisi geografis dan kecondongan Turki di antara kelompok negara-negara kecil, Turki disebut sebagai "kekuatan utama". Turki tidak harus puas dengan peran regional di Balkan atau Timur Tengah, karena bukan merupakan daerah tetapi kekuatan utama.

Dalam pandangan Davutoglu, Turki adalah Timur Tengah, Balkan, Kaukasia, Asia Tengah, Kaspia, Mediterania, negara Teluk dan Laut Hitam, secara bersamaan dapat menggunakan pengaruh di semua wilayah ini dan dengan demikian mengklaim peran strategis global. Dalam pandangan ini, ia menolak nersensi Turki sebagai jembatan antara Islam dan Barat, karena hal ini akan

membuat Turki menjadi suatu instrumen untuk kemajuan kepentingan strategis negara-negara lain. Daripada membiarkan negara-negara lain menggunakan Turki untuk kemajuan peran strategis regional dan global mereka, Turki harus mengembangkan kebijakan proaktif yang sepadan dengan sejarah dan kedalaman geografis, yang diperkuat oleh warisan Utsmani-nya. Untuk mencapai tujuan itu, Turki harus memanfaatkan potensi *soft power*-nya. Hal ini didasarkan pada hubungan sejarah dan budayanya dengan semua daerah yang terkait, serta lembaga-lembaga demokrasi dan ekonomi pasar berkembang. Turki perlu mengesampingkan citra militeristik dari militer yang kuat dan sejarah pengawasan militer atas masyarakat dan politik telah diwariskan. Sebaliknya, harus memajukan resolusi konflik, kerja sama ekonomi regional yang akan menghindarkan Turki dari kebutuhan untuk intervensi regional kekuatan besar.¹⁸

Davutoglu mengidentifikasi dua kondisi bagi Turki untuk berhasil dalam ambisi strategis global. Yang pertama meruju pada politik domestik, sementara yang kedua terletak pada hubungannya dengan negara tetangga. Di sisi domestik, Turki perlu menyelesaikan masalahnya tentang Kurdi, serta menjembatani keretakan yang tumbuh antara unsur-unsur Islamis dan sekuler dalam masyarakat Turki. Di sisi internasional, Davutoglu berpendapat bahwa Turki harus menyelesaikan semua sengketa bilateral yang telah menghambat hubungan dengan tetangga-tetangganya. Bagi Turki untuk menjadi pemimpin regional dan

¹⁸ Grigoriadis, Ioannis N. *The Davutoğlu Doctrine and Turkish Foreign Policy*. Bilkent University: ELIAMEP. 2010. Hal.4-5.

memainkan peran strategis global, perlu untuk mengatasi sindrom fobia dan membangun hubungan baik dengan semua negara tetangganya.

Mengingat bahwa Davutoglu, sebagai kepala penasihat kebijakan luar negeri perdana menteri dan menteri luar negeri, telah menjadi aktor yang sangat berpengaruh sepanjang pemerintahan AKP, sangat masuk akal untuk menyelidiki sampai sejauh mana doktrin strategis telah mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri Turki. Dampak dari doktrin Davutoglu terlihat jelas di beberapa inisiatif yang dijalankan pemerintahan AKP di bidang kebijakan domestik dan luar negeri. Kebijakan politik luar negeri Turki yang baru terhadap Timur Tengah adalah contoh nyata hal ini. Perbaikan yang signifikan telah dicatat mengenai hubungan bilateral dengan Suriah, Irak dan Armenia, sementara sedikit perubahan telah diamati tentang Yunani dan Siprus. Keputusan pemerintahan AKP untuk melancarkan inisiatif baru dengan tujuan untuk menyelesaikan masalah Kurdi adalah salah satu butir yang paling penting dalam agenda politik Turki. Pelaksanaan doktrin kebijakan luar negeri Davutoglu telah berkontribusi pada transformasi kebijakan luar negeri Turki dan meningkatnya kepentingan peran diplomatik Turki, terutama di Timur Tengah. Visi strategis Davutoglu dihadapkan pada ujian berat dalam kasus Iran. Sesuai dengan visi ini, Turki telah menolak untuk berpihak pada keinginan Barat untuk menekan program pengayaan uranium Iran dan telah mengikuti sebuah kebijakan yang independen dengan tujuan untuk menempatkan Turki di tengah penyelesaian perselisihan dengan jalan damai. Perdana Menteri Erdogan juga menyerukan perlucutan senjata nuklir di Timur

Tengah, menyiratkan bahwa hal itu tidak adil untuk mendesak Iran membekukan program nuklirnya. Turki menempuh resiko besar dengan mempercayai niat baik kepemimpinan Iran.

Menurut Davutoglu, politik internasional adalah proses yang sangat dinamis yang membutuhkan strategi "landasan visi" dalam pembuatan kebijakan politik luar negeri daripada membuat strategi "landasan batas" atau "landasan krisis" yang hanya menghasilkan kebijakan reaktif (atau defensif). Davutoglu berpendapat bahwa, tidak seperti strategi statis dan *mono-dimensional* sebelumnya, saat ini Turki sedang mengikuti strategi "landasan visi" dalam pembuatan kebijakan luar negeri Turki.¹⁹ Menurut Davutoglu, pembuatan kebijakan politik luar negeri Turki saat ini didasarkan pada lima prinsip pokok kebijakan politik luar negeri:

1. Keseimbangan antara *kebebasan* dan *keamanan*,
2. "Zero problems" dengan negara tetangga,
3. Kebijakan *multi-dimensional* dan *multi-track*,
4. Sebuah wacana diplomatik baru berdasarkan *firm-flexibility*,
5. Diplomasi yang "berirama".

Ini adalah prinsip yang cukup baru dibandingkan dengan prinsip-prinsip seperti kewaspadaan, *status quo* dan sebagainya dari pembuatan kebijakan politik

¹⁹ Uslu, Emrullah. *Ahmet Davutoğlu: The Man Behind Turkey's Assertive Foreign Policy*. Eurasia Daily Monitor. Vol.6. No.57. 2009.

luar negeri tradisional negara Turki. Apakah kebijakan politik luar negeri Turki saat ini benar-benar dijalankan berdasarkan pada lima prinsip ini?

1. Keseimbangan Antara "*Kebebasan*" dan "*Keamanan*"

Ketika Tembok Berlin jatuh dan Perang Dingin berakhir kebebasan masuk pada titik fokus dari wacana internasional yang dominan. Namun, sejak peristiwa tragis 11 September 2001 (9/11), masalah keamanan dianggap lebih penting dan lebih diprioritaskan dibandingkan masalah lainnya. Keamanan telah menjadi fokus dari wacana internasional. Oleh karena itu, dalam rangka untuk mencegah kegiatan teroris yang sama dengan peristiwa 9/11, banyak negara telah meningkatkan pengaturan keamanan mereka yang secara otomatis membatasi hak dari kebebasan individu. Di beberapa negara, dengan penerapan khusus tindakan pencegahan anti-terorisme (hukum dll), beberapa kebebasan individu jelas telah ditukar dengan keamanan yang lebih.

Turki benar-benar kasus yang luar biasa di era pasca peristiwa 9/11. Berlawanan dengan banyak negara, Turki terus meningkatkan hak kebebasan individu setelah peristiwa 9/11 sesuai dengan reformasi politiknya dalam rangka untuk memenuhi kriteria politik Kopenhagen untuk Uni Eropa. Di satu sisi, Turki telah melanjutkan perjuangan bersenjatanya melawan serangan kekerasan separatis PKK, sementara di sisi lain, memperluas lingkup kebebasan individual dengan pemberian hak penyiaran dan hak-hak pendidikan Turki kepada orang-orang Kurdi dalam bahasa ibu mereka. Selain

itu, pemerintahan AKP tampaknya telah membangun keseimbangan antara keamanan dan kebebasan. Perdana Menteri Erdogan menjelaskan bahwa tidak akan ada langkah mundur dari kriteria Kopenhagen dalam perang melawan teror.²⁰ Turki juga telah menyita perhatian dengan melangkah lebih jauh, selain reformasi domestik dalam memperluas hak kebebasan, juga secara terbuka menyarankan negara Muslim untuk mengadopsi reformasi demokratis.²¹

2. "Zero Problems" dengan Negara Tetangga

Hubungan Turki dengan negara tetangga, seperti Bulgaria dan Rusia (bekas Uni Soviet) sampai awal 1990-an, dan Yunani, Iran, Irak, dan Suriah sampai akhir 1990-an, telah cukup bermasalah. Namun, telah ada satu pembuktian peningkatan dramatis dalam hubungan dengan Bulgaria dan Rusia pada awal 1990 setelah berakhirnya Perang Dingin. Saat ini, hubungan antara Rusia dengan Turki yang bergerak pada *platform* yang sangat positif di mana volume perdagangan antara kedua negara telah mencapai lebih dari 11 milyar USD per tahun. Hubungan Bulgaria dengan Turki, terutama karena

²⁰ <http://www.zaman.com/?bl=international&alt=&trh=20050914&hn=24050>

²¹ Presiden Turki Ahmet Necdet Sezer menyerukan demokrasi dan reformasi di negara-negara Muslim selama (Organisasi Konferensi Islam) OKI pada bulan Juni 2004 di mana Menteri Luar

minoritas Turki di Bulgaria telah terwakili dalam pemerintahan koalisi, sedang berlangsung dalam suasana yang sangat baik.²²

Hubungan dengan Suriah dan Yunani mulai membaik menjelang akhir 1990-an, terutama setelah pemimpin PKK Abdullah Ocalan dipaksa untuk meninggalkan Suriah dan kemudian ditangkap di Kenya setelah ditawan di kedutaan Yunani. Sekarang, hubungan Yunani dengan Turki dan Suriah dengan Turki secara umum bergerak pada *platform* yang sangat positif. Hubungan dengan Iran sebagian besar selalu seimbang dan berada pada tingkat rasional. Hubungan dengan mantan negara Soviet, Georgia, sejak kemerdekaannya, selalu sangat positif.²³

Hubungan Turki dengan Irak pada 1980-an dan 1990-an sedikit *ambivalen*. Saddam Hussein memainkan peran Kurdi cukup baik melawan Turki. Hal ini jelas diketahui bahwa PKK telah ditempatkan dan menggunakan Irak utara sebagai pangkalan sejak tahun 1980-an dalam pemberontakannya di Turki. Namun, pemerintahan AKP telah menjalin hubungan yang konstruktif dengan kelompok agama dan etnis yang berbeda di Irak, seperti Kurdi, nomaden Turki dan Sunni. Sudah bukan rahasia bahwa Turki memainkan peran aktif dalam memotivasi kelompok Sunni untuk

²² Sözen, Ahmed. *Changing Fundamental Principles in Turkish Foreign Policy Making*. Department of International Relations Eastern Mediterranean University (North Cyprus). 2006. Hal. 18.

²³ Sözen, Ahmed. "Turkish Democratization in Light of its EU Candidate Status" in *The Constitution for Europe and an Enlarging Union: Union in Diversity?* Edited by Kirstyn Inglis and Andrea Ott. Amsterdam: Europa Law Publishing. 2005. Hal.19.

berpartisipasi dalam pemilu terakhir di Irak, padahal mereka sebelumnya memboikot referendum konstitusi. Hal ini juga menunjukkan prinsip lain kebijakan luar negeri Turki yang mendasar di mana Turki menggunakan kebijakan *multi-dimensional* dan *multi-track*.

3. Kebijakan "*Multi-dimensional*" dan "*Multi-track*"

Selama Perang Dingin era di mana polarisasi statis merupakan karakteristik utama dari sistem internasional, Turki pada umumnya mengikuti kebijakan politik luar negeri *mono-dimensional* dan *mono-track*. Fokus utama kebijakan luar negeri Turki adalah keamanan (*mono-dimensional*) yang dilakukan oleh negara (*mono-track*). Namun, berakhirnya Perang Dingin telah memperluas cakrawala kebijakan politik luar negeri Turki. Manuver medan laga untuk kebijakan politik luar negeri Turki, dari segi geografis, sejumlah isu dan sarana, secara dramatis telah mengalami perluasan.

Selama era pasca-Perang Dingin dimana sistem internasional menjadi lebih dinamis dan kebijaksanaan isu lebih beragam, selain keamanan, Turki mulai lebih menekankan pada hubungan ekonomi dan budaya. Volume perdagangan Turki telah meningkat secara dramatis dengan Uni Eropa, AS dan Timur Tengah. Selain itu, dengan pembukaan medan laga baru untuk Turki di era pasca-Perang Dingin, Turki, selain hubungan politik dan militer, telah memasuki hubungan ekonomi dan budaya yang intensif dengan negara-negara baru merdeka, Kaukasus, Asia Tengah dan Balkan. Oleh karena itu,

kebijakan politik luar negeri Turki telah diversifikasi dan menjadi *multi-dimensional*.

Kebijakan politik luar negeri Turki yang *mono-track* tradisional (atau yang pertama) menjadi sangat usang dalam memanfaatkan sepenuhnya potensi peluang baru dan memajukan kepentingan nasional Turki di era pasca-Perang Dingin. Dalam pengertian itu, kebijakan politik luar negeri Turki mulai mendapatkan keuntungan dari keterlibatan kuat individu Turki dan lembaga swadaya masyarakat dalam hubungan luar negeri Turki. Sebagai contoh, lembaga swadaya masyarakat yang kuat seperti seperti TUSIAD (*Turkish Industrialists' and Businessmen's Association*), IKV (*Industrialists' and Merchants' Economic Development Foundation*) dan TOBB (*Türkiye Odalar ve Borsalar Union of Chambers and Commodity Exchanges of Turkey*) memainkan peran yang sangat konstruktif dalam melobi untuk memulai perundingan pencapaian Turki dengan Uni Eropa. Banyak bisnis besar, seperti *Koç Grubu* dan *Anadolu Grubu* membuka pabrik-pabrik besar di bekas negara Soviet. ENKA dan *ENKA* terlibat dalam proyek konstruksi besar di bekas negara Soviet. Universitas Turki telah memperluas perjanjian kerjasama dan proyek bersama mereka dengan universitas di Uni Eropa dan negara-negara bekas Soviet. Akademisi Turki, penulis terkemuka, seniman dan pemimpin LSM sekarang berpartisipasi dalam ribuan konferensi. Proyek, dan seminar internasional. Dengan kata lain, mereka adalah jenis akademik,

budaya dan sebagainya "duta" dari Turki. Usaha mereka di jalur yang berbeda dapat disebut sebagai kebijakan luar negeri *first-track* yang patut dipuji.²⁴

4. Wacana Politik Baru yang Berdasarkan pada "*Firm-flexibility*"

Selama era keamanan terpusat pada Perang Dingin, wacana kebijakan politik luar negeri Turki juga keamanan terpusat dan karenanya berkesan lebih "maskulin" dan kasar. Selama tahun 1980 dan sebagian tahun 1990-an, terutama ketika Turki berjuang secara intens melawan PKK, wacana kebijakan politik luar negeri Turki dibentuk oleh sejenis "*win-lose*" dari mentalitas keamanan terpusat. Namun, sebagai hasil dari meredanya perang melawan PKK, hubungan ekonomi internasional diperluas, dilaksanakannya reformasi demokratisasi dan, yang lebih penting, hubungan Turki dengan Uni Eropa diperdalam, wacana kebijakan politik luar negeri Turki mulai melunak.

Selama pemerintahan AKP, Turki diam-diam berhenti menggunakan "*casus belli*"²⁵ dan memproyeksikan gagasan dialog bilateral dan bahkan menjadi wasit internasional dalam memecahkan masalah di Laut Aegea dengan Yunani. Ini merupakan pergeseran besar dari kebijakan politik luar negeri tradisional Turki terhadap Yunani.

²⁴ Sözen, Ahmed. *Changing Fundamental Principles in Turkish Foreign Policy Making*. Department of International Relations Eastern Mediterranean University (North Cyprus). 2006. Hal.20-21.

²⁵ *Casus belli* adalah ekspresi Latin yang berarti pembenaran atas tindakan perang.

Perubahan Turki dalam wacana kebijakan politik luar negeri dapat menjadi yang terbaik melalui pengamatan kasus Siprus. Kebijakan AKP terhadap Siprus telah menunjukkan perubahan besar dari kebijakan politik luar negeri tradisional Turki. AKP berkuasa dengan program pemilu yang mana kebijakan "tidak ada solusi di Siprus" atau "*status quo* di Siprus adalah solusi" ditolak. Sebaliknya, AKP berjanji untuk memecahkan masalah Siprus. Dalam hal itu, AKP menyatakan bahwa "teladan Belgia" harus dipertimbangkan secara serius untuk solusi dari masalah Siprus. Selain itu, Perdana Menteri Erdogan berulang kali menyatakan bahwa kebijakan Turki terhadap Siprus didasarkan pada filosofi "*win-win*". Selama negosiasi New York pada awal 2004 sebelum referendum Siprus, Erdogan bahkan melangkah lebih jauh untuk mengatakan bahwa "tim Turki akan selalu selangkah lebih maju" dalam perundingan Siprus yang menandakan kebijakan politik luar negeri baru Turki di Siprus. Ini adalah tanda yang jelas dari sebuah prinsip baru kebijakan politik luar negeri Turki dalam usahanya: *firm-flexibility*. Davutoglu menjelaskan prinsip *firm-flexibility* sebagaimana mengetahui apa yang anda inginkan dan bersikap tegas dalam masalah, namun sefleksibel mungkin dalam menuntut dan negosiasi dengan sisi lain.²⁶

²⁶ Sözen, Ahmed. *Changing Fundamental Principles in Turkish Foreign Policy Making from CNN Turk Special Editorial on February, 17th 2004*. Department of International Relations Eastern Mediterranean University (North Cyprus). 2006. Hal. 22

5. Diplomasi yang "Berirama"

Selama Perang Dingin, politik internasional sedang berlangsung dalam konteks yang berdasarkan bipolaritas statis, sedangkan setelah akhir Perang Dingin, konteks internasional menjadi sangat dinamis. Namun, Turki meneruskan kebijakan statisnya yang disesuaikan dari Perang Dingin selama tahun 1990-an tanpa penyesuaian yang sukses dari lingkungan tidak pasti dan dinamis pasca-Perang Dingin. Kepala penasihat Perdana Menteri Erdogan, Prof. Davutoglu berpendapat bahwa jika kondisi yang dinamis dan berdiri statis, maka seseorang tidak dapat beradaptasi dengan kondisi. Suatu kebutuhan untuk memiliki diplomasi yang terus bergerak. Oleh karena itu dinamakan berirama. Dengan kata lain, bahkan jika tidak ada yang terjadi, harus aktif ketika berdiri.²⁷

B. Kebijakan Politik Luar Negeri Turki Menyangkut Isu Nuklir Iran

Kedua belah pihak (Turki dan Iran) selama ini telah berhasil menekan perbedaan antara mereka berdua dan tidak meningkatkan atau mengalihkannya menjadi isu publik. Kemampuan menjaga keseimbangan menjadi salah satu dari dua faktor yang paling penting - disamping perbedaan wilayah kepentingan geopolitik - yang telah menghalangi dan mencegah terjadinya ledakan perbedaan antara mereka.

²⁷ *Ibid.* Hal.24.

Kedua negara yang berada di pinggir kawasan Arabia ini memegang peranan yang penting di kawasan Timur Tengah. Iran mempunyai reaktor nuklir yang selalu dipermasalahkan oleh negara-negara Barat dan kekuatan militer Iran cukup diperhitungkan. Sementara Turki adalah kekuatan militer kedua negara NATO.

Iran mempunyai pengaruh politik di beberapa negara Arabia seperti Irak, Bahrain dan Libanon. Turki memang tidak memiliki pengaruh seperti Iran terhadap tetapi Turki memiliki hubungan yang sangat erat dengan Syria dan Palestina.

Iran dan Turki juga memiliki hubungan ekonomi sangat dekat. Kedua negara merupakan bagian dari Organisasi Kerjasama Ekonomi atau *Economic Cooperation Organization* (ECO) dan keduanya juga merupakan anggota aliansi CENTO (*The Central Treaty Organization*). Turki menerima banyak wisatawan Iran setiap tahun, sementara Iran adalah pemasok utama gas alam untuk Turki. Turki maupun Iran adalah dua negara besar yang memiliki pengaruh yang juga besar di kawasan Timur Tengah. Kedua negara tersebut dipandang oleh banyak pengamat sebagai 'pemain baru' dan penentu arah sejarah dan kebijakan baru di Timur Tengah, yang muncul sebagai penyeimbang Israel, sang penentu dan pemain yang sebelumnya bermain tunggal akibat dari kelemahan suara negara-negara Arab.

Turki bersama Brasil dan Iran membuat kesepakatan historis segitiga Tehran tentang pertukaran uranium. Kesepakatan itu mengatur tentang pertukaran bahan uranium Iran ke Turki, dengan uranium dari Turki ke reaktor nuklir Iran.

Tentunya kesepakatan ini menggeser konstelasi politik menyangkut isu program nuklir Iran yang selama ini dikontrol Amerika Serikat dan sekutunya di Uni Eropa.

Pra-kesepakatan itu, Iran berdiri sendiri menghadapi Barat. Iran sebelumnya dipaksa mengirim uranium biasa ke Rusia dan Perancis, dan kemudian kedua negara itu memasok uranium yang sudah diperkaya ke Iran. Pasca-kesepakatan, Iran tidak lagi sendirian, melainkan bersama Brasil dan Turki menghadapi Barat. Bahkan, Brasil dan Turki kini berada di garis depan membela kesepakatan segitiga tersebut. Perbedaan pendapat antara Brasil dan Turki di satu pihak dan Amerika Serikat dan Barat di pihak lain tak terelakkan lagi.

Kesepakatan segitiga Tehran tentang pertukaran uranium berhasil disepakati dan menghasilkan 10 butir deklarasi tentang kesepakatan tersebut:

1. Kami menegaskan komitmen untuk tidak menyebarkan senjata nuklir dan bahan-bahan yang terkait dengannya dan mengingatkan hak seluruh anggota, termasuk Republik Islam Iran untuk memanfaatkan energi nuklir demi kepentingan riset, produksi dan pemanfaatan energi nuklir dan siklus pengayaan untuk tujuan-tujuan damai tanpa ada diskriminasi,
2. Kami menjelaskan adanya keyakinan yang kuat untuk menciptakan situasi kondusif, positif dan non-konfrontasi agar sampai pada satu periode interaksi dan kerjasama,

3. Kami punya keyakinan bahwa pertukaran bahan bakar nuklir menjadi sarana bagi dimulainya kerjasama di pelbagai bidang, khususnya kerjasama nuklir untuk tujuan damai yang mencakup pembangunan reaktor pembangkit listrik tenaga nuklir dan reaktor riset,
4. Berdasarkan butir ini, pertukaran bahan bakar menjadi gerakan konstruktif, ke depan dan titik tolak bagi kerjasama antarbangsa-bangsa. Gerakan ini harus diarahkan menjadi interaksi positif dan kerjasama nuklir untuk tujuan damai dan meninggalkan setiap bentuk konfrontasi baik langkah, perilaku dan pernyataan-pernyataan keras yang merusak hak dan komitmen Iran berdasarkan traktat Non-Proliferasi Nuklir (NPT),
5. Berdasarkan butir di atas, demi mempermudah kerjasama nuklir yang telah disebutkan, Republik Islam Iran sepakat menyerahkan 1200 kilogram uranium dengan pengayaan lemah kepada Turki sebagai amanat. Uranium ini milik Iran dan berada di Turki dan Iran dan Badan Tenaga Atom Internasional (IAEA) berhak untuk melakukan pengawasan terhadapnya,
6. Iran akan mengumumkan kesepakatannya terkait poin di atas dengan IAEA paling lambat 7 hari setelah tanggal pengumuman deklarasi ini lewat jalur-jalur resmi. Setelah mendapat jawaban positif kelompok Wina mencakup negara Rusia, Amerika Perancis dan IAEA, akan diheberkan lebih luas perincian pertukaran bahan bakar lewat sebuah

nota kesepakatan tertulis dan mekanisme yang tepat antara Republik Islam Iran dan kelompok Wina yang secara transparan telah berjanji menyerahkan 120 kilogram bahan bakar yang diperlukan bagi reaktor riset Tehran,

7. Sejak kelompok Wina mengumumkan komitmennya sesuai syarat deklarasi ini, kedua pihak berkewajiban melaksanakan kesepakatan yang telah disebutkan dalam butir keenam. Iran akan mengumumkan kesiapannya untuk menyerahkan bahan bakarnya sebagai amanat sesuai dengan nota kesepakatan dalam jangka waktu satu bulan. Kelompok Wina sesuai dengan nota kesepakatan ini juga harus komitmen menyerahkan 120 kilogram uranium yang dibutuhkan reaktor Tehran kepada Iran paling lambat dalam setahun,
8. Bila butir ini tidak diindahkan, maka Turki sesuai dengan permintaan Iran LEU (uranium dengan pengayaan sedikit) dengan segera dan tanpa syarat dikembalikan kepada Iran,
9. Turki dan Brazil menyambut baik kesiapan berkelanjutan Republik Islam Iran untuk melanjutkan perundingan dengan kelompok 5 + 1 di negara manapun, termasuk Brazil dan Turki tentang masalah bersama berdasarkan komitmen seluruh negara sesuai dengan paket dan poin-poin usulan,
10. Turki dan Brazil menghargai kinerja konstruktif Republik Islam Iran dalam menindaklanjuti hak nuklir negara-negara anggota NPT dan

sebaliknya, Republik Islam Iran menyampaikan rasa terima kasih kepada Brazil dan Turki atas usaha konstruktif negara-negara sahabat ini dalam menciptakan atmosfir kerjasama guna merealisasikan hak nuklir Iran.²⁸

C. Reaksi Amerika Serikat Terhadap Kesepakatan Segitiga Tehran

Adanya kesepakatan historis segitiga Tehran tentang pertukaran uranium antara Turki, Brazil dan Iran, membuat Amerika Serikat berpendapat, apabila Iran menjadi kuat secara politis dengan kerjasamanya bersama Brazil dan Turki dan mampu memfasilitasi sekaligus mengembangkan solidaritas Islam dan penentangan terhadap dominasi Amerika Serikat dan Barat di Timur Tengah, maka akan banyak sekali kepentingan Amerika Serikat yang terancam, disamping tingginya biaya politik, militer, dan kepentingan yang harus ditebus oleh Amerika Serikat.

Kurang dari 24 jam setelah Deklarasi Tehran dibacakan, Gedung Putih mengeluarkan pernyataan bahwa Amerika Serikat dan sekutunya menyepakati draft resolusi Dewan Keamanan PBB yang menentang program nuklir sipil Iran. Menteri Luar Negeri Amerika Serikat juga menyatakan Amerika Serikat bersama dengan kelompok 5+1 (Amerika Serikat, Perancis, Rusia, Cina, Inggris dan Jerman) menyepakati draft resolusi Dewan Keamanan PBB soal sanksi terhadap

²⁸ Iran Indonesian Radio (IRIB World Service). *10 Butir Deklarasi Pertemuan Segi Tiga Tehran.*

Iran. Dan untuk mencapai kesepakatan final, draft tersebut juga harus disepakati oleh anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB.²⁹

Amerika Serikat adalah negara yang terutama dalam upaya-upaya penjatuhan sanksi melalui Dewan Keamanan PBB kepada Iran. latar belakang historis Revolusi Islam Iran pada tahun 1979 merupakan salah satu peristiwa besar yang mengganggu kepentingan Amerika Serikat dan sekutunya di kawasan Timur Tengah, dengan demikian dapat dikatakan hampir tidak terdapat faktor kepercayaan atau *trust* dalam hubungan kedua negara tersebut. Amerika Serikat meyakini bahwa tujuan akhir dari pengembangan teknologi nuklir yang dilakukan oleh Iran adalah menciptakan senjata pemusnah massal, sekaligus merupakan ancaman terhadap sistem perekonomian dan politik yang sedang berjalan. Sejak penolakan resmi pemerintah Iran terhadap proposal yang diajukan oleh negara-negara Barat pada bulan Agustus 2006, perwakilan Amerika Serikat di PBB John Bolton segera memulai pendekatan-pendekatan intensif untuk mendorong negara-negara Eropa agar menyetujui penerapan sanksi yang lebih berat melalui Resolusi Dewan Keamanan PBB.

Ketika pada tahun 2002 program nuklir Iran mulai banyak disorot sebagai masalah internasional, Amerika Serikat dan UE3 (Inggris, Perancis, Jerman) kembali terlibat aktif dalam proses negosiasi dan diplomasi untuk meminta Iran menghentikan program nuklir damainya dengan dasar kekhawatiran bahwa

²⁹ Reaksi terhadap Deklarasi Tehran. Selasa, 04 Oktober 2011. <http://indonesian.irib.ir/> diakses

program nuklir damai tersebut merupakan upaya untuk menutup-nutupi keinginan Iran untuk memiliki senjata nuklir. Proses negosiasi dan diplomasi baik antara Iran dengan UE3 tidak berjalan tepat sesuai dengan keinginan UE3 ataupun Amerika Serikat yang memang tidak terlibat langsung mengingat tidak adanya hubungan diplomatik dan relasi yang buruk antara Iran dan Amerika Serikat. Amerika Serikat lebih banyak terlibat dengan cara menekan atau berupaya untuk meyakinkan UE3 agar sejalan dengan keinginan mereka. Terutama agar membawa masalah program nuklir Iran ke Dewan Keamanan PBB dengan tujuan untuk menjatuhkan sanksi yang lebih keras.³⁰ Upaya Amerika Serikat untuk meyakinkan UE3 agar membawa program nuklir Iran menjadi krisis internasional yang dibahas dalam Dewan Keamanan PBB, dapat dikatakan cukup berhasil dengan dikeluarkannya Resolusi Dewan Keamanan PBB 1696 dan 1737 pada tahun 2006, 1747 pada tahun 2007 dan 1803 pada tahun 2008.

Amerika Serikat dan UE3 melalui Dewan Keamanan PBB menjelaskan bahwa mereka masih belum cukup yakin bahwa IAEA telah melakukan inspeksi menyeluruh dan menjamin bahwa program nuklir Iran cukup transparan meskipun dalam beberapa laporan temuan IAEA dari November 2003 secara konsekuensi menyatakan bahwa tidak ditemukan adanya aktifitas militer yang berkaitan dengan program nuklir Iran, walaupun memang potensi akan hal tersebut cukup

³⁰ Keith Putnam-Delaney dan Paul Ingram, "Resolving the Nuclear Dispute With Iran by Negotiation". British American Security Information Council, Occasional Papers on International

kuat.³¹ Dewan Keamanan PBB kemudian meminta Iran untuk menghentikan semua aktifitas terkait pengayaan dan pemrosesan uranium, termasuk aktifitas riset dan pengembangan, dan memberikan kesempatan satu bulan untuk melaksanakan hal tersebut atau diancam akan dikenakan sanksi ekonomi dan sanksi diplomatis. Kesemua hal tersebut diadopsi kedalam Resolusi 1696 (2006) Dewan Keamanan PBB.

Resolusi 1696 ini juga menyatakan bahwa penghentian aktifitas pengayaan, sebagaimana kepatuhan sepenuhnya Iran terhadap ketentuan yang diberlakukan oleh IAEA, dapat menghasilkan suatu solusi negosiasi dan diplomasi yang dapat menjamin bahwa program nuklir Iran adalah benar untuk tujuan damai.³² Lebih jauh, Resolusi 1696 dapat dikatakan merupakan hasil dari tekanan-tekanan yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan UE3, yang menginginkan pemberhentian total dari program nuklir Iran, dengan ancaman penerapan sanksi apabila Iran tidak mematuhi resolusi tersebut.³³ Permintaan Amerika Serikat dan UE3 agar Iran menghentikan program nuklirnya melalui resolusi 1696 tersebut tidak dipatuhi oleh Iran.

Pada tahun 2007, karena menilai Iran tidak menerapkan resolusi-resolusi sebelumnya, Dewan Keamanan PBB menjatuhkan sanksi baru yang lebih ketat

³¹ *Ibid.*

³² "Security Council Demands Iran Suspend Uranium Enrichment by 31 August, Or Face Possible Economic, Diplomatic Sanctions", Security Council 5500th Meeting, Diakses dari <http://www.un.org/News/Press/docs//2006/sc8792.doc.htm>, pada tanggal 22 Oktober 2011.

³³ Keith Putnam-Delaney dan Paul Ingram, "Resolving the Nuclear Dispute With Iran by Negotiation". British American Security Information Council, Occasional Papers on International

melalui resolusi 1747 (2007) yang disetujui oleh Perancis, Jerman, dan Inggris. Resolusi ini memutuskan agar Iran dengan segera menghentikan seluruh kegiatan pengayaan, termasuk penelitian dan pengembangan, untuk kemudian diverifikasi oleh IAEA. Dewan Keamanan juga meminta agar Dirjen IAEA menyerahkan laporan mengenai penghentian penuh kegiatan pengayaan Iran, dalam jangka waktu 60 hari.³⁴ Resolusi 1747 (2007) juga menjelaskan bahwa penghentian kegiatan pengayaan oleh Iran sebagaimana tercantum dalam resolusi sebelumnya yaitu 1737 (2006), demikian halnya dengan verifikasi seluruh kegiatan pengayaan Iran oleh IAEA, dapat memberikan kontribusi bagi upaya pencarian solusi negosiasi diplomatis sekaligus memberikan jaminan bahwa program nuklir Iran memang benar memiliki tujuan damai.³⁵ Berkaitan dengan hal tersebut, Dewan Keamanan juga menekankan pentingnya peran positif komunitas internasional untuk mengupayakan solusi tersebut, dan berupaya untuk mendorong Iran agar membangun komunikasi dan kerjasama dengan IAEA dan komunitas internasional, dan juga meyakinkan bahwa membangun kerjasama dan komunikasi dapat memberikan manfaat bagi Iran.

Pada bulan Maret 2008 dalam Sidang Dewan Keamanan PBB yang ke 5848, Dewan Keamanan mengadopsi resolusi 1803 (2008) dengan empat belas negara mendukung, dan satu negara anggota tidak tetap abstain. Resolusi tersebut

³⁴ "Security Council Toughens Sanctions against Iran, Adds Arms Embargo with Unanimous Adoption of Resolution 1747" (2007), Security Council 5647th Meeting, Diakses dari <http://www.un.org/News/Press/docs//2007/sc8980.doc.htm>, pada tanggal 22 Oktober 2011

disahkan berdasarkan Pasal 41 Bab ke VII dari Piagam PBB (terkait batasan-batasan mengikat diluar Angkatan Bersenjata), yang memutuskan bahwa Iran diharuskan untuk menghentikan segala kegiatan pengayaan sesuai penjelasan paragraph 2 pada resolusi 1737.³⁶ Resolusi 1803 ini merupakan resolusi yang dimaksudkan untuk memperberat penerapan sanksi terhadap Iran sehubungan penolakannya untuk menghentikan kegiatan pengayaan terkait program nuklirnya. Dewan Keamanan juga meminta kepada semua negara untuk memberlakukan pengawasan dan pembatasan (*vigilance and restraint*) terhadap perpindahan dan pergerakan atau transit material, atau bahan baku yang dapat digunakan dalam kegiatan pengayaan nuklir atau persenjataan nuklir, disekitar wilayahnya yang berhubungan atau memiliki keterkaitan dengan Iran.³⁷

Selain itu, Dewan Keamanan memperpanjang masa pembekuan aset-aset miliki perorangan atau institusi yang mendukung kegiatan yang terkait dengan program nuklir Iran, termasuk yang disebutkan dalam Annex I dan Annex II yang tercantum pada resolusi sebelumnya yaitu 1747 (2007), atau sebagaimana ketentuan Dewan Keamanan PBB. Menghimbau kepada seluruh negara agar memberlakukan pengawasan dan pembatasan aktivitas keuangan dengan institusi atau bank yang berdomisili di Iran, terutama dengan Bank Melli dan Bank

³⁶ "Security Council Tightens Restrictions on Iran's Proliferation Sensitive Nuclear Activities, Increases Vigilance Over Iranian Banks, has States Inspect Cargo, Adopting Resolution 1803", Security Council 5848th Meeting, Diakses dari <http://www.un.org/News/Press/docs//2008/sc9268.doc.htm> pada tanggal 22 oktober 2011.

Saderat.³⁸ Meneruskan pemberlakuan blokade atas impor dan ekspor material dan perlengkapan nuklir, terkecuali yang akan digunakan untuk reaktor air ringan, setelah sebelumnya memberikan informasi.

Bisa dikatakan, upaya-upaya yang ditempuh Amerika Serikat untuk menghentikan program nuklir Iran dalam menanggapi kesepakatan segitiga Tehran telah membuat Turki dianggap sebagai negara yang membelot kebijakan politik luar negerinya, yang sebelumnya berhaluan yang sama dengan Amerika Serikat.