BAB 1
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Skripsi ini akan mengkaji tentang strategi diplomasi Uni Eropa dalam menangani proliferasi nuklir Iran pada tahun 2013 – 2015. Isu proliferasi senjata nuklir merupakan salah satu isu yang sangat diperbincangkan dalam politik globalisasi dan keamanan dunia. Di beberapa kawasan memunculkan anggapan bahwa bahaya perang nuklir antar negara menurun secara dramatis, namun tidak demikian halnya dengan isu-isu nuklir yang justru mengalami peningkatan arti pentingnya. Pasca perang dingin telah menimbulkan kekhawatiran dikalangan komunitas internasional terhadap isu proliferasi nuklir yaitu persebaran senjata-senjata nuklir, teknologi, dan pengetahuan yang diperoleh untuk membangun senjata nuklir.

Iran merupakan salah satu negara yang sedang melakukan upaya penggembangan nuklir sebagai penunjang sumber energi di negaranya. Program pengembangan energi nuklir Iran dimulai pada tahun 1950 di bawah kepemimpinan Shah Mohammad Reza Pahlevi yang didukung oleh kekuatan barat. Program tersebut kemudian dimasukkan ke dalam rezim atom internasional ketika Iran menjadi anggota pendiri *Non Proliferation Treaty* (NPT), yang mulai berlaku pada tahun 1970 sehingga membuat program energi nuklir Iran tunduk pada *Internasional Atomic Energy Agency* (IAEA).

Iran secara ambisius mulai melakukan program pengembangan energi nuklir bekerja sama dengan Amerika Serikat dan Eropa. Perancis dan German dengan antusias mendukung semua aspek program tersebut. Pengembangan Nuklir Iran sempat mengalami fase perubahan, yaitu ketika revolusi Iran tahun 1979 dan dampak kerusakan yang ditimbulkan akibat perang Iran-Irak tahun 1988. Setelah perang, program energi nuklir Iran perlahan pulih. Iran melihat dirinya memperoleh keuntungan dari perubahan keseimbangan

regional, dengan negara-negara kekuatan non-barat seperti Rusia, China dan Pakistan, yang mendukung Iran melawan koalisi Arab Saudi dengan AS. Selama periode ini (Coll, 1992), Amerika Serikat menerapkan sebuah kebijakan pembatasan berkaitan dengan kemampuan ekonomi dan nuklir Iran.

Kontroversi publik mulai muncul kembali ketika pada bulan Agustus 2002, *National Council of Resistance Iran* (NCRI), sebuah kelompok oposisi Iran mengungkapkan informasi bahwa Iran telah membangun fasilitas rahasia di Natanz dan Arak yang belum diungkap ke IAEA. Krisis ini kemudian mencapai puncaknya setelah Iran berhasil menemukan Uranium di beberapa tambang yang ada di wilayah Yard. Sejak saat itu isu program energi nuklir Iran semakin memanas dimana seolah-olah dengan satu langkah lagi Iran akan mampu mengembangkan energi nuklir menjadi senjata nuklir. Disertai dengan pernyataan Presiden Amerika Bush *"Iran was dangerous, Iran is dangerous and Iran will be dangerous if they have the knowledge necessary to make a nuclear weapon"* (Hadley, 2007). Hal ini dikatakan oleh Presiden Bush atas respon dari program nuklir Iran yang mulai memanas. Seolah memberi pandangan yang dilematis terhadap upaya proliferasi nuklir Iran.

Dalam proses pengembangannya, Iran dihadapkan dengan beberapa konsekuensi dan masalah. Masalah yang harus dihadapi terkait dengan respon negara disekitarnya yang menghawatirkan upaya pengembangan energi nuklir akan bekembang menjadi proliferasi nuklir. Selain melalui pernyataan Presiden Amerika Bush, *Gulf Cooperation Council* (GCC) secara terbuka telah menyatakan kekhawatiran akan program yang sedang berlangsung saat Sekretaris Jenderal GCC Abdul Rahman al-Atiya menyatakan, *"Program nuklir Iran telah mengkhawatirkan kawasan ini dan menjadi perhatian mendasar bagi semua negara di dunia".* Beberapa faktor seperti keadaan politik dalam negeri dan *diplomatic bargaining* menjadikan kepemilikan nuklir dapat digunakan untuk

mempengaruhi proses tawar menawar secara politik maupun ekonomi terhadap negara lain.

Atas respon dari pernyataan NCRI, Iran menjadi salah satu subyek investigasi paling intensif IAEA. Sebagai tanggapan atas informasi yang beredar, IAEA memimpin sebuah inspeksi terhadap situs pengayaan Natanz pada bulan Februari 2003. IAEA mengeluarkan laporan khusus pertamanya mengenai Iran pada bulan Juni 2003. Laporan tersebut memberi gambaran sekilas 18 tahun kerja nuklir Iran yang terselubung. IAEA menemukan bahwa Iran telah *"gagal memenuhi kewajibannya berdasarkan perjanjian pengamanan NPT-nya sehubungan dengan pelaporan materi nuklir, pemrosesan dan penggunaan material serta deklarasi fasilitas dimana materi tersebut disimpan dan diproses"* termasuk *"kegagalan untuk mengumumkan impor uranium alami pada tahun 1991"* (Glenn, 2015). Hal ini diperkuat dengan pernyataan Direktur Jendral IAEA Mohamed ElBaradei:

"Iran has not cooperated with the Agency in connection with the remaining issues ... which need to be clarified in order to exclude the possibility of there being military dimensions to Iran´s nuclear program". Melalui pernyataan tersebut, seolah memberi gambaran upaya pengembangan energi nuklir Iran yang tidak transparan dan memicu terjadinya konflik antar negara jika tidak diselesaikan (Bruno, 2010).

Sejak IAEA mengeluarkan laporannya, isu proliferasi memainkan peran yang semakin sentral khususnya dalam hubungan diplomatik antara Uni Eropa dan Iran. Iran dan Uni Eropa memiliki sejarah panjang bersama dan masing-masing negara anggota memiliki hubungan spesifik mereka sendiri dengan Iran. Iran dan Uni Eropa mulai meresmikan dan meningkatkan hubungan mereka di tahun 1998, sebagai pengakuan atas kepentingan bersama dalam kerja sama komersial dan politik.

Dewan Uni Eropa mengadopsi sebuah mandat untuk menegosiasikan kesepakatan perdagangan dan kerjasama

komprehensif dan sebuah kesepakatan dialog politik dengan Iran pada tahun 2001. Kemudian ketika isu proliferasi nuklir Iran mulai menjadi isu *high politic* dalam dunia internasional, sehingga hal tersebut berdampak bagi hubungan Uni Eropa dengan Iran yang mulai membeku. Untuk beberapa waktu, kebijakan keseluruhan Uni Eropa terhadap Iran memiliki ikatan dengan hubungannya dengan Amerika Serikat, terutama setelah invasi AS ke Irak pada tahun 2003. Kebijakan Iran terhadap Uni Eropa, pada gilirannya, membawa beban bagi hubungannya dengan AS (Union C. o., 2012).

Oleh karena itu, dalam menanggapi masalah yang ditimbulkan akibat proliferasi nuklir Iran, pada tahun 2003 negara anggota Uni Eropa yaitu German, Prancis dan Inggris *(E3)* meluncurkan sebuah inisiatif untuk memecahkan krisis nuklir melalui *dialog diplomatic*. Tujuannya adalah agar Iran setuju untuk mengikuti peraturan IAEA dan menandatangani *Additional Protocol* IAEA, yang memberi hak pengawasan lebih kepada IAEA. Uni Eropa mulai menjadi pemain kunci dalam upaya diplomatik untuk mengatasi kehebohan seputar ketidakpatuhan Iran dengan peraturan IAEA. Inisiatif E3 pada mulanya tampaknya berhasil.

Pada tahun 2004, E3 dan Iran menandatangani *Perjanjian Paris*. Dalam perjanjian ini Iran setuju untuk menghentikan pengayaan uranium dan impor infrastruktur pengayaan uranium. Perubahan iklim politik Iran menghasilkan pemilihan Mahmoud Ahmadinejad tahun 2005, seorang yang memiliki pemikiran garis keras terhadap politik dan kebijakan luar negeri. Di bawah kepemimpinan Ahmadinejad, hubungan Uni Eropa-Iran memburuk secara nyata. Secara dramatis Iran menentang apa yang disepakati di Perjanjian Paris. (Laurens van der Sluijs, 2017)

Posisi Uni Eropa atas respon proliferasi nuklir sudah sangat jelas, tercantum didalam prinsip dasar Strategi Uni Eropa yaitu: *"The proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery such as ballistic missiles are growing*

threat to international peace and security. While the international treaty regimes and export controls arrangements have slowed the spread of WMD and delivery systems, a number of states have sought or are seeking to develop such weapons. The risk that terrorists will acquire chemical, biological, radiological or fissile materials and their means of delivery adds a new critical to this threat." (Council, 2003).

Secara garis besar Uni Eropa menyatakan bahwa perkembangan senjata pemusnah massal dan cara penyampaiannya semakin mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Resiko bahwa teroris akan memperoleh bahan kimia, biologi, radiologis atau fisil dan alat penyampaiannya menambahkan hal yang penting bagi ancaman ini. Hal ini didasari atas keberadaan Iran diwilayah Timur Tengah yang rawan konflik sehingga bisa saja akan berdampak lebih dahsyat bagi keamanan internasional.

Meskipun demikian, masalah proliferasi nuklir Iran terus berkembang. Konversi program nuklir ke tujuan-tujuan militer bisa terjadi kapan saja, baik secara terbuka atau terselubung. Atas desakan Amerika Serikat, Iran kemudian dirujuk ke *United Nation Security Council* (UNSC) karena kegagalannya untuk memberikan informasi ke IAEA. Guna membahas upaya proliferasi nuklir Iran agar lebih komprehensif akhirnya pada tahun 2006, Amerika, Rusia, dan China bergabung dengan E3 sebagai bentuk upaya penyelesaian krisis proliferasi nuklir Iran. Kelompok ini pun dikenal sebagai E3+3 atau P5+1, mengacu pada 3 kekuatan eropa ditambah Amerika Rusia dan China, atau 5 kekuatan dunia plus German. Mereka merilis *Joint Statement* yang menegaskan kembali prinsip damai teknologi nuklir dibawah pengawasan yang ketat dari komunitas internasional (Friedland).

Peran Perwakilan Tinggi Uni Eropa untuk Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama, Javier Solana yang pada awalnya secara resmi telah bergabung dalam perundingan yang dipimpin oleh E3 dan menjadi juru bicara resmi untuk mereka

kemudian mempertahankan perannya saat itu dalam kerangka kerja diplomatik diperbesar mencakup Amerika, Rusia, dan China. Perwakilan Tinggi Uni Eropa menjadi inti perwakilan bersama P5+1, dimana peran tersebut secara formal diakui dalam Resolusi Dewan Keamanan 1929 tahun 2010.

Negosiasi yang terjadi dikombinasikan dengan kebijakan berupa sanksi yang diberikan oleh Dewan keamanan PBB sebagai percobaan untuk memaksa Iran agar bekerjasama secara penuh dengan IAEA dan juga untuk menghalangi jalan Iran mendapat senjata nuklir. Uni Eropa juga memberikan sanksi kepada Iran. Sanksi Uni Eropa menargetkan nuklir dan program rudal balistik. Sanksi yang paling berdampak berada di sektor energi dan keuangan. Selain embargo penuh terhadap minyak tahun 2012, Uni Eropa membekukan aset Bank Sentral Iran (Gary Samore, 2015). Langkah-langkah pembatasan Uni Eropa diadopsi sebagai bagian dari pendekatan kebijakan terpadu yang menggabungkan tekanan dan keterlibatan untuk meyakinkan Iran agar mematuhi kewajiban internasionalnya. Sehingga setiap tindakan dan kebijakan yang ditempuh oleh Uni Eropa akan memberi dampak terhadap hubungan bilateralnya dengan Iran.

Disisi lain, Iran dari waktu ke waktu menjadi sumber gesekan antara Amerika Serikat dan Uni Eropa, dan merupakan hambatan bagi solidaritas dan koordinasi kebijakan Trans Atlantik (Noi, 2005). Proliferasi Nuklir Iran menjadi pemicu Uni Eropa untuk turut serta dalam mendorong Iran untuk menghentikan pengayaan uraniumnya. Uni Eropa memang berkomitmen untuk memberikan perhatian besar terhadap standar tertinggi terkait keamaan nuklir di Eropa dan diluar perbatasannya (Herdianti, 2015). E3 terus mendesak solusi diplomatik terhadap permasalahan tersebut. Uni Eropa merasakan tekanan untuk menggunakan kekuatannya dengan Iran dan Amerika Serikat untuk mencegah perang Timur Tengah lainnya, dan juga membuktikan bahwa Uni Eropa dapat bertindak sebagai aktor tunggal/netral, penting dan independen di tingkat internasional.

Upaya untuk menemukan solusi diplomatik terhadap permasalahan mengenai program proliferasi nuklir Iran adalah tindakan paling ambisius dan paling tinggi yang diambil oleh Uni Eropa sampai saat ini di bidang non-proliferasi untuk menjaga keamanan internasional. Iran yang jika dibiarkan memiliki senjata nuklir bisa memberikan dampak serius terhadap keamanan regional dan global serta upaya global untuk mencegah penyebaran lebih lanjut senjata nuklir. Serangan militer untuk mencegah atau setidaknya menunda Iran memperoleh senjata nuklir akan meningkatkan ketegangan regional dan mungkin berakibat pada konflik militer yang lebih luas. Uni Eropa telah mengambil keputusan dalam menemukan jalan keluar yang damai dari kebuntuan tentang program proliferasi nuklir Iran selama lebih dari 10 tahun. (Meier, 2013)

Meskipun mengalami fase naik turun, upaya Uni Eropa mulai menunjukan perkembangan. Pemilihan Hassan Rouhani sebagai presiden baru Iran tahun 2013 telah memberikan harapan di kalangan masyarakat dunia bahwa Iran akan mengejar kebijakan luar negeri liberal atau moderat dan juga bisa menyelesaikan isu proliferasi nuklir (Rizvi, 2014). Dibawah kepemimpinan Rouhani, Iran mulai aktif kembali guna menyelesaikan masalah isu nuklir dengan Barat. Uni Eropa menyambut baik Rouhani sebagai pemimpin baru Iran, disisi lain Uni Eropa mulai kembali berperan aktif dalam upaya penyelesaian masalah tersebut. Perubahan ini juga berdampak terhadap strategi diplomasi Uni Eropa.

Dalam kurun waktu 2013-2015 setidaknya P5+1 dan Uni Eropa selaku perwakilan bersama telah menghasilkan 2 kesepakatan yaitu *Joint of Plan Action* dan *Joint Comprehensive Plan of Action*. Joint of Plan Action pada dasarnya membekukan sebagian besar aspek program nuklir Iran untuk memungkinkan memperpanjang waktu bernegosiasi yang lebih komprehensif. Ketika JPA mulai berlaku pada bulan Januari 2014, Iran memiliki cukup uranium yang jika diperkaya lebih jauh, akan menghasilkan cukup banyak senjata untuk delapan senjata nuklir miliknya. Sebagai bentuk tindak lanjut

dari Joint of Plan Action, P5+1 dan Uni Eropa berhasil mencapai *final agreement* yaitu Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) (Kenneth Katzman, 2017).

JCPOA akan memastikan bahwa program nuklir Iran akan dilakukan secara eksklusif damai, dan menandai perubahan mendasar dalam pendekatan mereka terhadap masalah ini. JCPOA membentuk komisi bersama untuk memantau pelaksanaan kesepakatan nuklir tersebut. Komisi bersama terdiri dari perwakilan P5 + 1 dan Iran. Uni Eropa memainkan peran utama dalam mengawasi pelaksanaan JCPOA sebagai salah satu perserta dan koordinator. Uni Eropa melalui Perwakilan Tinggi dan didukung oleh *European External Action Service* (EEAS) yang juga diberi tugas untuk mengkoordinasikan dua kelompok kerja, satu untuk pengadaan dan satu lagi dalam pelaksanaan pengangkatan sanksi. 16 Otoritas diplomatik Uni Eropa diformalkan dalam persyaratan hukum internasional ketika Dewan Keamanan PBB menyetujui JCPOA dalam Resolusi 2231 (2015) dan mendesak pelaksanaannya sepenuhnya pada jadwal yang ditetapkan dalam kesepakatan tersebut.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka menarik untuk penulis meneliti bagaimana strategi diplomasi Uni Eropa dalam upaya menangani permasalahan proliferasi nuklir Iran yang menghasilkan Joint Plan of Action tahun 2013 yang kemudian berkembang menjadi kesepakatan Joint Comprehensive Plan of Action 2015. Rencana kajian ini penulis tuangkan dalam sebuah penelitian yang berjudul **"Keberhasilan Diplomasi Uni Eropa dalam menangani Proliferasi Nuklir Iran tahun 2013 – 2015"**

B. RUMUSAN MASALAH

Dengan melihat peran Uni Eropa dalam menangani proliferasi nuklir Iran khususnya pada tahun 2013-2015, menarik untuk dianalisis seperti apa strategi diplomasi Uni Eropa. Oleh karena itu, rumusan masalah yang ada adalah: *"Bagaimana strategi diplomasi Uni Eropa dalam menangani proliferasi nuklir Iran tahun 2013-2015?"*

C. KERANGKA TEORITIS

Dalam membantu menganalisa penulisan skripsi ini, penulis akan menggunakan 1 teori dan 1 konsep. Yang pertama adalah teori konstruktivisme, dimana melalui teori ini mengacu pada pandangan nilai dan ide yang dibawa oleh Uni Eropa kedalam ranah proliferasi nuklir Iran dan 1 konsep yaitu konsep diplomasi, dimana melalui konsep ini mengacu pada strategi yang dilakukan Uni Eropa dalam pendekatan penyelesaian masalah proliferasi nuklir Iran.

1. Teori Konstruktivisme

Dimulai pada tahun 1980-an, konstruktivisme menjadi pendekatan yang semakin signifikan, khususnya dalam hubungan internasional Amerika sejak berakhirnya perang dingin. Konstruktivisme didasarkan pada anggapan bahwa hubungan internasional 'dibangun secara sosial'. Dalam buku karya (Robert Jackson, 2013), fokus konstruktivisme adalah pada kesadaran manusia atau tempatnya dalam urusan dunia. Banyak teori hubungan internasional dan khususnya neorealisme adalah materialis yang memfokuskan pada bagaimana distribusi kekuatan material, seperti kekuatan militer dan kemampuan ekonomi. Kaum konstruktivis menolak fokus materi satu sisi tersebut. Mereka berpendapat bahwa aspek hubungan internasional yang paling penting adalah sosial, bukan material. Sistem internasional bukanlah sesuatu 'diluar sana' seperti sistem tata surya.

Sistem internasional tidak ada dengan sendirinya. Sistem internasional hanya ada sebagai kesadaran atau

pemahaman umum, diantara orang-orang; dalam makna itu sistem disusun oleh ide-ide, bukan oleh kekuatan material. Sistem internasional adalah rangkaian ide, kerangka pemikiran, sistem norma, yang telah disusun oleh orang-orang tertentu diwaktu dan tempat tertentu. Jika pemikiran dan ide yang masuk ke dalam ranah hubungan internasional berubah, maka sistem itu sendiri juga akan berubah, karena sistem terdiri dari pemikiran dan ide. Pemikiran kuncinya adalah bahwa dunia sosial, termasuk hubungan internasional, merupakan suatu konstruksi manusia.

Tujuan utama konstruktivisme dalam politik internasional adalah untuk mendefinisikan kembali tema seperti anarki, keseimbangan kekuasaan, hubungan antara identitas dan kepentingan negara serta kemungkinan perubahan dalam teori hubungan internasional. Secara singkat, para konstruktivis percaya bahwa agen dan struktur itu penting dan saling terbentuk. Sementara itu anarki adalah situasi yang dibayangkan dibentuk oleh aktor, sedangkan identitas diperlukan untuk memastikan terciptanya pola perilaku yang dapat diprediksi. Perubahan dalam dunia politik adalah agnostik, yaitu tidak bersikeras bahwa perubahan pasti terjadi tetapi menjelaskan bagaimana dan di mana perubahan dapat terjadi (Hopf, 1998) .

Nicholas Onuf merupakan orang pertama yang memperkenalkan teori konstruktivisme dalam '*Worlds of Our Making'* (1989) dan kemudian dipopulerkan oleh Alexander Wendt di dalam artikel terkenalnya yang berjudul '*Anarchy is What States Make of It*' (1992). Wendt mengilustrasikan pandangan konstruktivis dengan pernyataan berikut : *'500 senjata nuklir Inggris kurang mengancam Amerika Serikat daripada 5 senjata nuklir Korea Utara' karena 'Inggris adalah teman dan Korea Utara bukan teman'* (Robert Jackson, 2013). Oleh karena itu lebih sedikit fakta material mengenai jumlah kepala nuklir bukan menjadi masalah. Apa yang menjadi masalah adalah *"bagaimana para aktor saling memikirkan ide dan keyakinan mereka"*. Fakta material memasuki gambaran

tetapi tidak sepenting ide. Mengenai anarki, Wendt juga memiliki pandangannya.

Inti argumen Wendt adalah penolakan posisi kaum neorealis yang menurutnya anarki pasti mengarah ke pertolongan terhadap diri sendiri. Apakah posisi tersebut dapat diterima ataupun tidak, tidak dapat diputuskan sebelumnya. Hal tersebut tergantung pada interaksi diantar negara. Dalam proses interaksi ini, identitas dan kepentingan diberikan, negara mengethaui siapa mereka dan apa yang mereka inginkan sebelum mereka memulai interaksi dengan negara lain. Bagi Wendt, interaksi yang intens dengan negara lainlah yang ‘menciptakan dan memberi contoh satu struktur identitas dan kepentingan daripada yang lainnya: struktur tidak mempunyai eksistensi atau kekuatan kasual selain dari proses (Robert Jackson, 2013).

Negara ingin bertahan hidup dan aman, para neorealis dan kontruktivis sepakat akan hal itu. Tetapi jenis kebijakan keamanan apa yang mengikuti darinya? Apakah negara meminta untuk menjadi sekuat mungkin atau apakah mereka diisi dengan apa yang mereka miliki? Wendt berpendapat bahwa kita hanya dapat mengetahui dengan mempelajari identitas dan kepentingan seperti yang mereka bentuk dalam interaksi diantara negara-negara. Wendt juga menegaskan bahwa hubungan internasional, 'tidak diberikan, namun dibangun'. Dia menekankan 'dampak gagasan dan identitas, bagaimana mereka diciptakan, bagaimana mereka berevolusi dan membentuk jalan negara menanggapi situasi’ semua yang diabaikan oleh rasionalis. Menurut Wendt, identitas mengatakan 'siapa atau aktor apa' dan 'apa yang tidak dikembangkan, perlu dipertahankan atau diubah' sedangkan kepentingan merujuk pada 'apa yang aktor inginkan'. Wendt mengklaim bahwa 'interaksi membentuk identitas' (Krishnaswamy, 2012)

Konstruktivisme dicirikan oleh penekanan pada pentingnya struktur normatif dan material, tentang peran

identitas dalam membentuk tindakan politik dan pada hubungan saling bertentangan antara agen dan struktur (Scott Burchill, 2005). Konstruktivisme secara umum memecah perbedaan antara agen (aktor seperti individu atau negara bagian) dan konteks struktural yang mereka temukan di sistem antar pemerintah. Misalnya, sistem antar pemerintah adalah teori yang berpusat pada agen. Hal ini berkaitan dengan apa yang agen lakukan atas dasar kepentingan mereka. Konstruktivis sebaliknya, melihat agen dan struktur sebagai satu kesatuan konstitutif. Artinya, mereka melihat faktor struktural, seperti gagasan masyarakat yang lebih luas karena keduanya membentuk perilaku aktor (yaitu peraturan yang mengatur perilaku mereka) dan siapa mereka (yaitu dampaknya terhadap identitas mereka). Pada saat bersamaan, tindakan yang dilakukan agen yang secara kolektif mengikuti gagasan yang merekonstruksi struktur ini. Dalam pengertian ini, struktur mempengaruhi siapa dan juga apa yang agen lakukan dan pada gilirannya berpengaruh terhadap perilaku tertentu dengan cara membantu menciptakan konteks yang lebih luas yang mendorong atau memaksa orang lain untuk berperilaku dengan cara yang sama.

Konstruktivis tertarik pada "bagaimana gagasan [dan norma] mendefinisikan struktur internasional yang membangun identitas, minat, dan praktik kebijakan luar negeri di negara bagian, bagaimana aktor negara dan non-negara mereproduksi struktur itu - dan kadang mengubahnya". Oleh karena itu, dengan melihat "proses konstruksi" antara struktur dan aktor, konstruktivis membangun 'jembatan' yang terkenal antara struktur dan agen. Perlu ditekankan bahwa terlepas dari komitmen mereka terhadap idealisme, konstruktivis tidak menolak materialisme atau adanya realitas material. Namun sesuai dengan pemikiran konstruktivis, kenyataan ini juga bergantung pada arti aktor yang meresepkannya (Alexcandrov, 2003).

Analisis Martha Finnemore mengemukakan varian konstruktifis lain, analisis sistematik dalam bukunya tahun

1996, *National Interest in International Society*. Poin awalnya adalah definisi identitas dan kepentingan negara. Perilaku negara didefinisikan oleh identitas dan kepentingan. Identitas dan kepentingan didefinisikan dengan kekuatan internasional, yaitu dengan norma-norma perilaku yang ditanamkan dalam masyarakat internasional. Norma-norma masyarakat internasional ditularkan kepada negara melalui organisasi internasional. Mereka membentuk kebijakan internasional dengan 'mengajarkan' kepada negara apa seharusnya yang menjadi kepentingannya. Selain memerhatikan interaksi sosial di antara negara- negara, fokus lainnya adalah pada norma-norma masyarakat internasional dan cara di mana mereka mempengaruhi identitas dan kepentingan negara.

Barnett dan Finnemore membuat argumen bahwa organisasi internasional jauh lebih penting dan tidak boleh direduksi menjadi hamba negara. Di satu sisi, mereka "mengkonstruk dunia sosial dimana kerjasama dan pilihan berlangsung". Organisasi Internasional membantu mendefinisikan kepentingan bahwa negara dan aktor lain datang untuk bertahan. Organisasi internasional kuat dikarenakan mereka merupakan bentuk dari sistem birokrasi dan mereka mengejar tujuan sosial internasional yang dianggap menarik oleh para aktor utama lain. Organisasi internasional mempunyai kekuasaan yang diwajibkan untuk mengontrol sumber daya material yang dapat digunakan untuk mempengaruhi negara lain (Robert Jackson, 2013).

Kekuasaan internasional yang dimiliki oleh organisasi internasional berakar pada kemampuannya untuk memandu perilaku dengan cara yang lebih langsung. Sebagai contoh, aktivitas organisasi internasional yang menetapkan agenda. Organisasi-organisasi tersebut sering kali mampu untuk menentukan agenda pertemuan dan konferensi yang diselenggarakan dibawah perlindungannya. Akhirnya, kekuasaan produktif mengacu pada peran organisasi internasional dalam menyusun masalah yang perlu untuk dipecahkan. Dalam hal ini, organisasi internasional bertindak

sebagai otoritas yang merumuskan, mendefinisikan, dan menampilkan masalah tertentu untuk yang lainnya; mereka juga berperan untuk memecahkan masalah dengan menawarkan solusi dan meyakinkan lainnya untuk menerimanya.

Identitas Uni Eropa diketahui berupa effective multilaterism. Dimana effective multilaterism digunakan untuk menjanjikan komitmen kuat Uni Eropa dalam tatanan dunia multilateral dengan organisasi internasional yang berfungsi. Untuk mencapai tujuan ini, Uni Eropa menempatkan dirinya sebagai pelopor dalam memperkuat sistem multilateral secara umum dan efektivitas organisasi internasional pada khususnya. Bagi Uni Eropa effective multilaterism ada, dengan dan di dalam organisasi internasional adalah fondasi sistem pemerintahan global.

Paradigma konstruktivis dan norma beranggapan beberapa aktor menjadi multilateralisme karena mereka menginternalisasi dan membiasakan prinsip normatif interaksi multilateral melalui proses sosialisasi dan wacana. Multilateralisme dalam pikiran organisasi internasional bukan hanya bentuk interaksi dan instrumen tertentu untuk mengejar kepentingannya. Ini adalah prinsip inti aktivitas eksternal mereka, "pandangan politik" dan "cara hidup" yang alami. Multilateralisme adalah instrumen untuk memperkuat yang lemah dalam sistem internasional.

Uni Eropa dapat diklasifikasikan sebagai model mutilateral. Uni Eropa adalah organisasi multilateral yang mencoba menerapkan norma-norma multilateralisme secara internal, mencoba memberikan prinsip internal multilateralisme pada area eksternal, mempromosikan multilateralisme sebagai elemen penting dari sistem pemerintahan global yang baik dan mendefinisikannya sebagai tujuan tersendiri. Uni Eropa memandang diri mereka sendiri sebagai model peran multilateral. Aktor dengan identitas multilateralis memahami multilateralisme sebagai prinsip inti sistem internasional yang mengangkut gagasan tatanan dunia yang adil. Multilateralisme

dipandang sebagai bagian normatif dari teka-teki perdamaian dunia.

Ringkasnya, organisasi internasional merupakan aktor yang kuat karena mereka adalah birokrasi yang berjanji untuk menyampaikan tujuan yang diinginkan oleh lainnya. Norma-norma internasional yang dipromosikan oleh organisasi internasional dapat mendorong negara-negara untuk menerapkan norma-norma tersebut dalam kebijakan nasional mereka.

Dalam kajian mengenai teori konstruktivisme, penulis akan melakukan pendekatan melalui kontrubusi pemikiran Martha Finnemore. Seperti yang dikemukakan di atas, pandangan konstruktivisme dalam melihat landasan kebijakan organisasi internasional dalam kaitannya dengan Uni Eropa yang memberikan gambaran posisi yang cukup kuat sebagai salah satu organisasi internasional yang dapat mengambil peran penting dalam proses penyelesaian konflik. Pada saat yang sama, Uni Eropa hadir sebagai salah satu aktor penting dalam penyelesaian konflik proliferasi nuklir Iran.

Perubahan yang damai dan gagasan untuk mencapai perdamaian dan keamanan global jangka panjang, bukan berdasarkan kemampuan material dan pencegahan namun berdasarkan pada konsep proses pembentukan identitas dan peran norma dan nilai, menjadi ciri teori kritis. Konstruktivisme menjelaskan bagaimana gagasan dan identitas diciptakan dan bagaimana norma dan nilai bersama membentuk keadaan, strategi, dan reaksi negara terhadap keamanan global. Karena tidak realistis untuk mengabaikan kekuatan materi di latar belakang studi hubungan internasional dan keamanan, konstruktivisme melengkapi teori yang ada dengan menambahkan dimensi sosial ke bidang hubungan internasional dan menekankan pentingnya identitas kolektif dan nilai bersama dalam mengembangkan keamanan secara khusus, dan ide keamanan kolektif pada umumnya (Constructivism in International Relations). Sehingga pendekatan konstruktivisme

ini relevan untuk dijadikan landasan teori dalam pembahasan skripsi penulis.

Pada penilitian ini, teori konstruktivisme digunakan karena pada dasarnya Uni Eropa merupakan organisasi internasional, yang muncul dan memiliki tanggung jawab untuk membangun ide dan norma sebagai landasan kepentingan nasionalnya melalui strategi kemanan Eropa. Hal ini sesuai dengan teori konstruktivisme dimana pemikiran atau ide-ide mempengaruhi pembentukan kepentingan sehingga mempengaruhi hasil *(outcomes)* yang salah satunya berupa upaya diplomasi. Dalam hal ini negosiasi dan mediasi yang dilakukan oleh Uni Eropa merupakan bagian dari strategi diplomasi penyelesaian masalah proliferasi nuklir Iran.

2. Konsep Diplomasi

Diplomasi berkaitan dengan hubungan antar negara maupun negara dengan aktor lainnya. Dari perspektif negara, diplomasi berkaitan dengan aspek mempertimbangkan, membentuk dan menerapkan kebijakan luar negeri. Diplomasi digunakan sebagai cara negara melalui perwakilan formal maupun aktor lainnya untuk proses mengkoordinasian, mengamankan kepentingan yang lebih luas, menggunakan korespondensi, pembicaraan pribadi, pertukaran pandangan, lobi, kunjungan, serta ancaman atau aktivitas terkait lainnya. Diplomasi sering dianggap sama dengan aktivitas yang damai, meskipun dalam prosesnya terjadi perang ataupun konflik bersenjata (Barston, 1997).

Secara etimologis, diplomasi berasal dari kata bahasa Yunani “diploun”. Kata diploma lebih dekat artinya dengan duplikasi yang berarti menggandakan atau melipat dua (Sharp, 1999). Pada prinsipnya, Diplomasi dapat dilihat sebagai konsep yang selalu berubah, dengan cara yang sama seperti hubungan internasional antar negara yang berfluktuasi. Menurut Kamus Cambridge, *“Diplomasi sebuah bentuk manajemen hubungan antara negara”* (Diplomacy, n.d) Hal ini dimaksudkan dalam

menjalin hubungan antar negara sudah pasti melalui proses diplomasi.

Menurut Hans Morgenthau, *"Diplomasi merupakan metode yang dipakai oleh sebuah negara sebagai upaya untuk membangun perdamaian"*. Diplomasi juga bisa dikatakan sebuah jalan untuk menghindari kekerasan dan peperangan dalam menyelesaikan sengketa antar negara. Seperti ungkapan Chausewitz, *"Bila diplomasi berakhir, perang pun dimulai, dan sementara negaranegara berbicara, maka sekurang-kurangnya mereka sedang tidak berlaga"* (Spanier, 1975)

Negosisasi diperlukan dalam proses diplomasi sehingga dapat menghasilkan sebuah kesepakatan sesuai dengan kepentingannya masing-masing, Negosiasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan diplomasi. Kesepakatan bilateral dan multilateral yang telah berhasil dicapai, baik berupa traktat, kerjasama, aliansi, perang, maupun perdamaian tidak terlepas selain merupakan produk dari negosiasi. Negosiasi yang dilaksanakan bagi kasus-kasus yang menonjol mempunyai tujuan diplomatik jangka panjang.

Negosiasi memiliki tujuan utama agar mencapai perdamaian dan kesepakatan yang dapat menguntungkan kedua belah pihak. Suatu kenyataan yang tidak bisa dihindarkan bahwa masin-masing negara memiliki kepentingan yang berbeda, bahkan seringkali berbenturan. Maka tantangan dari aktivitas negosiasi adalah mencari jalan tengah yang saling menguntungkan bagi kedua belah pihak tanpa merasa dirugikan. Dengan kata lain, negosiasi menuntut hasil akhir yang sifatnya *"win-win solution"* (Djelantik, 2008). Negosiasi merupakan kondisi dimana masing-masing pihak duduk dan membahas kepentingan-kepentingan yang muncul sambil mengupayakan cara penyelesian yang paling menguntungan bagi pihak-pihak yang terlibat. Disinilah letak ditekankannya upaya diplomasi.

Dari banyak definisi mengenai diplomasi diatas, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa diplomasi merupakan

sebuah proses interaksi antara dua negara atau lebih melalui proses negosiasi. Diplomasi menjadi salah satu sarana negara menjalin kerjasama ataupun menangani masalah konflik internasional sehingga sistem internasional dapat berjalan dengan aman. Disisi lain, Diplomasi juga dapat digunakan sebagai saranan mencapai kepentingan nasional. Diplomasi yang merupakan proses politik itu terutama dimaksudkan untuk memelihara kebijakan luar negeri suatu pemerintah dalam mempengaruhi kebijakan dan sikap pemerintah negara lain.

Diplomasi mewakili tekanan politik, ekonomi, dan militer kepada negara-negara yang terlibat dalam aktivitas diplomasi, yang diformulasikan dalam pertukaran permintaan dan konsesi antara para pelaku negosiasi. Diplomasi dapat diselenggarakan dalam pertemuan khusus atau konferensi umum. Diplomasi berupaya untuk merubah kebijakan, tindakan, tujuan, dan sikap pemerintah negara lain dan diplomatnya melalui persuasi, menawarkan penghargaan, saling mempertukarkan konsesi, atau mengirimkan ancaman (Djelantik, 2008)

Melalui diplomasi, penyelesaian masalah dapat terlaksana tanpa menimbulkan masalah lain. Dalam prakteknya, diplomasi terdiri atas berbagai bentuk seperti diplomasi unilateral, diplomasi bilateral, dan diplomasi multilateral. Di era modern, diplomasi tidak hanya dilakukan antar negara-bangsa, tapi juga oleh berbagai aktor non-negara seperti Uni Eropa dan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Selain itu dengan berkembangnya proses diplomasi sehingga dapat dikategorikan menurut metode / tipe yang dipakai dalam hubungan diplomatik. Tipe-tipe diplomasi tersebut seperti diplomasi offensive, diplomasi preventif, diplomasi publik, diplomasi kebudayaan, diplomasi ekonomi, diplomasi coercive, dan lain-lain. Untuk menjawab rumusan masalah dari topik skripsi diatas, maka penulis akan menggunakan bentuk diplomasi multilateral melalui proses pendekatan diplomasi preventif.

Perkembangan progresif diplomasi multilateral adalah hasil dari evolusi hubungan internasional yang mengubah cara

diplomasi sederhana menjadi kompleks yang dilembagakan dari kerja sama antar negara. Diplomasi multilateral menekankan kebebasan berbicara, debat, dan kemampuan berbicara diplomatik sejak komunikasi dilakukan terutama dengan cara berbicara secara verbal, tatap muka dan bukan dengan gaya diplomasi bilateral yang mendominasi.

Diplomasi multilateral memberikan tugas lebih untuk mengelola "perdamaian" yang semakin kompleks guna memajukan atau melindungi kepentingan nasional di dalam sistem tatanan internasional. (James P. Muldoon Jr, 1999). Perubahan yang terjadi khususnya pada masalah-masalah yang dibahas mempunyai cakupan, jangkauan, ukuran, tingkat kehadiran, masa berlangsungnya, serta birokrasi yang lebih luas daripada diplomasi bilateral. Diplomasi multilateral didefinisikan sebagai praktik yang melibatkan lebih dari dua negara atau pihak dalam mencapai solusi diplomatik terhadap masalah supranasional. Pertemuan diadakan di depan umum dan terbuka untuk semua media seperti pembicaraan, pemilihan, dll. Namun, sebagian besar negosiasi dilakukan secara rahasia di koridor tempat pertemuan.

Dari segi metode proses diplomasi, penulis akan menggunakan pendekatan diplomasi preventif. Diplomasi preventive pertama kali diperkenalkan oleh Boutros Boutros-Ghali (Sekertaris Jendral PBB) tahun 1992 dalam laporan “An Agenda for Peace”. Pendekatan ini mulai menarik perhatian para ilmuwan hubungan internasional serta masyarakat luas. Istilah diplomasi preventif mengacu pada tindakan atau institusi yang digunakan untuk menjaga perselisihan politik yang muncul antara atau di dalam negara dari meningkatnya konflik bersenjata. Sekretaris Jenderal PBB mendefinisikan diplomasi preventif sebagai: *"Upaya untuk mencegahnya perselisihan yang timbul antara pihak-pihak, untuk mencegah perselisihan yang ada sehingga meningkat menjadi konflik dan membatasi penyebaran konflik yang terakhir”.* Ghali juga menyatakan bahwa yang paling diinginkan dalam pekerjaan diplomasi yang

efisien adalah menghentikan ketegangan sebelum hasilnya menjadi sebuah konflik atau jika konflik pecah. (Latifi, 2011)

Perserikatan Bangsa-Bangsa membagi diplomasi perventive kedalam 3 type, pertama pembuatan perdamaian sebagai tindakan untuk membawa kesepakatan bagi pihak yang sedang berselisih, kedua, penjaga perdamaian yang melibatkan kehadiran PBB dengan persetujuan semua pihak terkait, ketiga, proses perdamaian peacebuilding, sebuah inovasi utama "Agenda for Peace" dengan mengidentifikasi, mendukung, dan memperkuat perdamaian agar terhindar dari konflik. Diplomasi preventif bergantung terutama pada instrumen non-militer, ini memberi kesempatan dalam proses pengaturan perdamaian dan keamanan internasional (Acharya, 1994). Fokus utama diplomasi preventif dengan mengidentifikasi dan merespons konflik yang sudah terjadi sehingga dapat mencegah potensi konflik yang lebih besar. Pada prinsipnya, diplomasi preventif memiliki keyakinan bahwa konflik lebih baik disembuhkan sebelum menjadi lebih buruk. Aktor yang berperan dalam proses diplomasi preventif adalah negara dan organisasi internasional yang dapat berperan sebagai negosiator dalam penyelesaian suatu konflik.

Untuk memudahkan penulis dalam mengidentifikasi berbagai tipe diplomasi terutama mengenai konteks strategi diplomasi Uni Eropa dalam penyelesaian masalah proliferasi nuklir Iran, maka penulis mencoba memberikan gambaran mengenai gaya pendekatan diplomasi negara-negara yang tergabung dalam P5+1 melalui tabel seperti berikut:

Tabel 1.1 Pemetaan Strategi sebagai Pendekatan Diplomasi

Aktor	Strategi
Amerika Serikat	Unilaterism
Rusia	Strategic alliance
China	Cooperation
Prancis , Inggris , German	Multilaterism
Uni Eropa	Multilaterism

Tabel ini menggambarkan perbedaan pendekatan antara negara P5+1. Amerika Serikat yang cenderung menggunakan kebijakan sepihak dengan memberikan tekanan berupa embargo dan sanksi yang keras, Rusia secara konsisten membela hak Iran untuk memiliki siklus nuklir penuh (yaitu produksi bahan fisil yang dapat digunakan, setelah pengayaan lebih lanjut, untuk membuat bom nuklir) dan menentang pengenaan sanksi apapun terhadap Iran dikarenakan Iran merupakan salah satu mitra strategis Rusia (Rodliewicz, 2015). China yang juga merupakan salah satu mitra strategis Iran memiliki pendekatan yang hampir sama dengan Rusia. Hal yang membedakan ialah China yang lebih melihat Iran sebagai mitra bisnis dikawasan Timur Tengah. Dapat dikatakan, Rusia dan China tidak menghalangi resolusi sanksi oleh Dewan Keamanan PBB, tetapi mencoba menyeimbangkan pendekatan komersial pragmatis terhadap bisnis di Iran dengan meredakan kekhawatiran keamanan internasional terkait dengan progran nuklir Iran.

German, Prancis, dan Inggris lebih meengedepankan upaya diplomatik dalam penyelesaian upaya proliferasi nuklir Iran. Hal ini mencerminkan komitmen ke tiga negara tersebut sejak awal melakukan perundingan dengan Iran. Berbicara dalam konteks Uni Eropa sebagai salah satu organisasi internasional yang turut andil dalam upaya penyelesaian krisis nuklir ini dengan menjaga keamanan dan perdamaian dunia dari segala bentuk resiko ancaman. Objektivitas Uni Eropa tetap sama dengan upaya mencapai, negosiasi, dan menghormati hak sah Iran untuk menggunakan energi secara damai dibawah perjanjian NPT dan pengawasan IAEA.

Diplomasi multilateral berhasil menjadi cara yang paling bermanfaat untuk meningkatkan negosiasi antara banyak pihak, selain sebagai pendorong diplomasi bilateral. Poin ini mengandung dua aspek, pertama diplomasi multilateral memberi kesempatan untuk membahas masalah-masalah di luar

agenda formal dan yang menjadi perhatian bersama. Kedua mediator yang memiliki kekuasaan penuh dapat menyelenggarakan konferensi multilateral sebagai upaya memulai negosiasi bilateral untuk membahas masalah mendasar yang sebelumnya diselenggarakan di tempat lain (Nabil, 2014). Dalam penelitian ini, penulis mencoba menggabungkan pendekatan diplomasi multilateral melalui tipe diplomasi preventif dikarenakan bukan hanya melibatkan banyak pihak tetapi juga menggunakan unsur-unsur diplomasi preventif, terutama strategi diplomasi yang diusung Uni Eropa tahun 2013-2015.

D. HIPOTESA

Berdasarkan rumusan masalah, penulis akan memberikan hipotesa sebagai berikut:
Pandangan Uni Eropa terhadap nuklir yang diimplementasikan melalui Strategi Keamanan Eropa dan Strategi diplomasi Uni Eropa dalam menangani penyelesaian permasalahan proliferasi nuklir Iran dengan berperan aktif melalui *effective multilaterism* sebagai pendekatan *soft power* yang memfasilitasi diadakannya negosiasi dan mediasi antar negara P5+1.

E. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan yang ingin diperoleh melalui penulisan skripsi ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan mengenai bagaimana strategi diplomasi yang dilakukan Uni Eropa terhadap penyelesaian krisis proliferasi nuklir Iran dimulai pada tahun 2013 hingga mencapai kesepakatan Joint Comprehensive Plan of Action tahun 2015.

F. JANGKAUAN PENELITIAN

Agar penulisan skripsi ini dapat memenuhi sistematika maka jangkauan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah dari tahun 2013-2015, karena hubungan Uni Eropa dan Iran dalam upaya penyelesaian masalah proliferasi nuklir Iran mulai

aktif kembali pada rentang tahun tersebut. Penulis akan membahas mengenai proliferasi nuklir Iran, respon Uni Eropa dalam upaya penyelesaian masalah proliferasi nuklir sampai pada strategi diplomasi yang dilakukan.

G. METODELOGI PENELITIAN

Dalam menyelesaikan skripsi ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan dan analisis data. Teknik pengumpulan data digunakan penulis dalam menjawab rumusan masalah. Dengan metode ini, penulis berusaha mengumpulkan data dari buku-buku, majalah, jurnal, surat kabar, dan website internet yang relevan dan berkaitan dengan pokok permasalahan. Fenomena yang akan penulis teliti adalah strategi diplomasi Uni Eropa dari tahun 2013 hingga 2015.

H. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematikan penulisan yang terdapat dalam proposal ini adalah :

Bab 1 : Pada bab ini penulis akan membahas tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori atau kerangka pemikiran, hipotesa, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab 2 : Pada bab ini penulis akan membahas tentang sejarah awal proliferasi nuklir Iran, gambaran perkembangan nuklir Iran pada awal mula isu tersebut mencuat hingga sanksi internasional yang diterima Iran.

Bab 3 : Pada bab ini penulis akan membahas mengenai pandangan

		pendekatan diplomasi Uni Eropa melalui implementasi kebijakan-kebijakan terkait dengan isu proliferasi nuklir Iran
Bab 4	:	Pada bab ini penulis akan membahas tentang bagaimana strategi diplomasi Uni Eropa dalam menangani proliferasi nuklir Iran tahun 2013-2015
Bab 5	:	Pada bab ini penulis akan membahas tentang kesimpulan dari seluruh pembahasan skripsi.