

BAB III

PERUBAHAN KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP PROGRAM NUKLIR IRAN

Kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat dipengaruhi dan didasari oleh keinginan untuk memperluas pengaruh demokrasi ke seluruh penjuru dunia, dengan kata lain melakukan demokratisasi secara internasional. Politik luar negeri pada dasarnya merupakan sikap aktivitas sebuah negara untuk menyelesaikan masalah dan dapat mengambil keuntungan dari lingkungan internasionalnya. Dengan demikian, politik luar negeri merupakan hasil dari interaksi lingkungan domestik dan lingkungan eksternalnya. Politik luar negeri suatu negara hanya ditujukan untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Ada dua unsur fundamental dari politik luar negeri, yakni, tujuan nasional dan alat untuk mencapainya. Ini yang mempengaruhi politik luar negeri sebuah negara, termasuk kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat terhadap Program Nuklir Iran.

A. Sejarah Pengembangan Program Nuklir

Proses perkembangan Program Nuklir Iran terjadi dalam dua tahap, pertama, pada masa Pemerintahan Reza Shah Pahlevi dan kedua, pada masa pasca Revolusi Islam Iran. Program Nuklir Iran tercatat sudah melewati tujuh fase yakni, 1: Permulaan (1950-1960), semangat Pengembangan (1970), revolusi, perang dan hubungan rahasia (1979-1988), pengayaan dan pengadaan (1988–2002), investigasi, diplomasi dan sanksi (2003-2009), ketegangan internasional (2010-2012) dan perjanjian internasional (2013-2015).

Iran memulai program nuklirnya tahun 1957, pada masa Pemerintahan Mohammad Reza Shah Pahlavi (1941-1979). Ketertarikan Iran terhadap pengembangan nuklir dimulai pada pembangunan fasilitas yang mendukung program tersebut. Fasilitas pengembangan nuklir Iran yang pertama kali dibangun adalah Pusat Penelitian Nuklir Teheran Teheran Nuclear Research Center (TNRC) tahun 1956 dan dilanjutkan dengan perjanjian kerjasama Iran-AS. Perjanjian kerjasama

nuklir antara Iran dan AS merupakan kerjasama yang dilakukan untuk Program Damai. Pada perjanjian ini AS dan Iran bersepakat menandatangani Nuclear Cooperation Agreement pada tahun 1957 yang mulai berlaku tahun 1959. Dalam perjanjian ini AS akan membantu Iran di bidang teknis dan pengayaan uranium.

Kerjasama Iran dan AS pada tahun 1960 ketika AS membantu Iran membangun sebuah reaktor yang berkapasitas 5 Megawatt untuk riset yang diletakkan di Pusat Penelitian Nuklir Teheran. Pengisian reaktor tersebut dimulai pada tahun 1967 dengan bantuan suplai dari AS, reaktor ini disebut Teheran Research Reaktor (TRR), selanjutnya sebagai bentuk keseriusan Iran pengembangan program nuklirnya, Iran menandatangani Non-Proliferation Treaty (NPT) dan disahkan pada Februari 1970.

Reza Shah Pahlavi pada tahun 1971-1974 menjalin kerjasama nuklir dengan Jerman untuk pembangunan reaktor Bushehr dan menjalin kerjasama dengan Perancis untuk pembangunan reaktor Darkhoin, kontrak dengan AS untuk pasokan bahan bakar nuklir dan pembelian saham perusahaan Ordif (M. Alcaffz: 96). Tahun 1974, Iran membutuhkan 20.000 megawatt tenaga atom dalam 20 tahun untuk pembangunan yang berkelanjutan, pada saat yang sama, Shah berkeinginan supaya Iran dapat memproduksi 23.000 megawatt tenaga listrik bertenaga nuklir dalam jangka waktu yang sama. Antusias Shah Iran dibuktikan dengan didirikannya Atomic Energy Organization of Iran (AEOI). Keinginan ini diikuti dengan beberapa kesepakatan yang dibuat Iran dengan Eropa yang terjalin dalam kerjasama nuklir Iran, yakni perjanjian Iran dengan Kraftwek Union (KWU), kesepakatan dengan Jerman Barat untuk pembangunan 2 reaktor Bushehr berkapasitas 1.200 megawatt, negosiasi dengan Framatome, perusahaan asal Perancis untuk penambahan dua reaktor berkapasitas 900 megawatt. Di tahun 1974 ini, Iran tercatat sudah menginvestasikan sebesar \$1 milyar di sebuah tempat pengayaan uranium di Perancis.

Pada tahun 1974 dan tahun selanjutnya, Iran melakukan beberapa aktifitas termasuk menandatangani berbagai perjanjian untuk membuktikan bahwa program nuklir Iran dibangun dengan tujuan damai. Perjanjian tersebut diantaranya perjanjian dengan NPT dan International Atomic Energy Agency (IAEA). Iran juga mengajukan draf resolusi kepada Majelis Umum PBB untuk membangun Zona Bebas Senjata Nuklir–Nuclear Weapon Free Zone (NWFZ), di Kawasan Timur Tengah. Selain membangun zona pembatas, demi keamanan dan kepercayaan bersama, Iran mengizinkan IAEA untuk melakukan inspeksi rutin terhadap fasilitas pengembangan nuklir Iran (Arinditya: 33).

Setelah perjanjian tersebut, pada November 1974, Jerman Barat setuju untuk membangun dua reaktor berkapasitas 1.200 megawatt di Bushehr. Pembangunan ini dimulai pada tahun 1975, secara resmi kontrak tersebut belum ditandatangani hingga pertengahan tahun 1976. Tercatat tahun 1974-1976, AEOI berhasil menjalin kerjasama dengan negara Jerman, Perancis, dan AS. Pada tahun ini pembangunan pabrik listrik bertenaga atom dimulai dengan bantuan dari Negara tersebut. Pembangunan pabrik listrik bertenaga atom di Busher (Iran I dan II), Isfahan (Iran V dan VI), dan Saveh (Iran VII dan VIII) oleh Jerman dan pembangunan di Karun (Iran III dan IV) oleh Perancis. Iran juga meminta Perancis untuk bekerjasama dalam pembangunan reaktor di Ahwaz, Darkhoi, dan beberapa kawasan lainnya. Tahun 1974-1976 Iran menandatangani kontrak 10 tahun yang bisa diperpanjang dengan AS, Jerman dan Perancis untuk pasokan bahan bakar.

Pada Pemerintahan Reza Shah Pahlavi, pengembangan nuklir Iran dibangun dengan berbagai tujuan, yaitu untuk pembangkit listrik, riset dan tujuan lainnya. Pada pengembangan tersebut, Iran membutuhkan tenaga ahli berupa teknisi dan ilmuwan yang ahli di bidang nuklir, untuk memenuhi kebutuhan Sumber Daya Manusia (SDM) yang ahli, Iran mengirim para utusannya ke beberapa universitas dan lembaga riset nuklir di AS, Inggris dan juga ke beberapa

negara Eropa seperti Perancis, Jerman, Kanada, Belgia, dan Italia (Kholil:17).

Iran memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap Barat, khususnya AS. Warga Iran yang mulai tidak menyukai AS yang turut mencampuri urusan dalam negeri Iran dan mempengaruhi Shah. Inilah yang kemudian hari menyebabkan terjadinya pergolakan dari masyarakat Iran berupa revolusi Iran dan dijatuhkannya pemerintahan Shah pada tahun 1979.

Pasca Revolusi Iran tahun 1979, AS mulai memberhentikan suplai uranium ke TRR. Pada 31 Juli 1979, KWU juga mengakhiri kontrak reaktor Bushehr karena kegagalan Iran dalam melakukan pembayaran, krisis yang terjadi di Iran berlanjut ketika terjadi perang dengan Irak pada tahun 1980. Perang tersebut menyebabkan dua reaktor nuklir Iran di Bushehr mengalami kerusakan parah akibat terkena bom (semira N. Nikou: Timeline of Iran).

Pasca revolusi dan perang, Iran dikomandai oleh Ayatullah Khomeini, yang mencoba bangkit kembali dan melanjutkan program nuklirnya. Pada tahun 1984, di bawah kepemimpinan Ali Khamenei, Iran mulai mencoba menjalin kerjasama dengan sejumlah negara. Upaya menjalin kerjasama yang dilakukan pada masa kepemimpinan Ali Khamenei dilanjutkan oleh kepemimpinan selanjutnya, kepemimpinan Ali Akbar Hashemi Rafsanjani.

Pada awal tahun 1990, masa pemerintahan Rafsanjani, Iran berhasil menjalin kerjasama dengan Rusia, Cina, dan Pakistan, Iran menyepakati perjanjian dengan Cina selama dua kali, yaitu pada tahun 1985 untuk bantuan pembukaan pusat penelitian nuklir di Isfahan dan tahun 1990 untuk kerjasama dalam bentuk pelatihan teknisi nuklir Iran dan penyediaan 27 kilowatt reaktor neutron serta dua pembangkit reaktor Qinshan berkapasitas 300 megawatt. Pada tahun 1992, Rusia dan Iran menandatangani perjanjian kerjasama penggunaan energi nuklir untuk masyarakat sipil dan pembangunan pabrik tenaga nuklir. Tahun 1995, Iran menandatangani Russian Ministry of Atomic Energy untuk pembangunan reaktor di Bushehr di bawah pantauan IAEA. Iran juga berhasil meyakinkan Jerman,

Argentina dan Spanyol untuk melanjutkan proyek pengembangan nuklir dekat kota Teheran dengan menggunakan uranium berkadar rendah yang sebelumnya dilakukan oleh AS.

Saat pergantian kepemimpinan Rafsanjani kepada Khatami, Iran terus melanjutkan program nuklirnya. Pada tahun 2002, intelijen AS melaporkan bahwa Iran telah membangun fasilitas pengayaan uranium di Natanz, sekitar 200 mil arah selatan Teheran. Karena laporan tersebut, pada tahun 2003 IAEA melakukan inspeksi ke Iran untuk memastikan apakah laporan tersebut benar. Dan pada Tahun 2005, Pemerintahan Mahmoud Ahmadinejad perkembangan program teknologi nuklir Iran semakin meningkat. Pada masa ini Iran melakukan pengayaan uranium mencapai 20%. Hal ini dianggap melewati kesepakatan antara Iran dengan NPT yang menyatakan bahwa seharusnya setiap negara hanya memiliki 5% dari pengayaan uranium untuk bahan dasar tenaga nuklir. Tahun 2006, IAEA kembali melakukan inspeksi ke Iran dan menemukan penyelewengan tersebut. Dari hasil inspeksi tersebut Dewan Keamanan PBB mengeluarkan beberapa resolusi mengenai pengayaan program nuklir Iran, yaitu resolusi 1696, 1737, 1747, dan 1803 (Kasmin:158).

B. Respon Amerika Serikat Terhadap Program Nuklir Iran

Amerika Serikat menuduh bahwa rezim yang berkuasa melalui Revolusi Islam akan membawa instabilitas di wilayah Timur Tengah dan mengancam kepentingan-kepentingan Amerika Serikat di kawasan tersebut, utamanya adalah yang berkaitan dengan sumberdaya alam, energi gas dan minyak, serta eksistensi Israel sebagai sekutu utama mereka di kawasan. Amerika Serikat juga beranggapan bahwa meskipun upaya-upaya lobi internasional berhasil membatalkan sejumlah kerja sama antara Iran dengan negara-negara penyuplai kebutuhan program nuklirnya, Iran masih memiliki kemungkinan untuk menjalankan sebuah program nuklir dengan tujuan militer. Dalam hal ini Amerika Serikat

mengindikasikan bahwa mereka takkan senang kecuali Iran meninggalkan program nuklirnya. Masalah nuklir Iran ternyata adalah konsekuensi dari hubungan bersama yang traumatis, tidak ada nya kepercayaan dikedua kubu menjadikan masalah nuklir ini hanya akan mengalihkan masalah yang sebenarnya menyangkut hubungan antara Amerika Serikat dan Republik Islam Iran.

1. Pada era pemerintahan George W. Bush

Di bawah pemerintahan Bush, strategi yang diterapkan adalah diplomasi koersif. Diplomasi koersif adalah negosiasi yang memerlukan sanksi agar aktor yang dikehendaki mau mengerjakan apa yang diperintahkan negara 'coercer'. Perumpamaan yang tepat untuk menggambarkan diplomasi koersif adalah stick and carrot yaitu, apabila negara yang dituju menurut maka mereka boleh mendapatkan wortel. Namun jika sebaliknya, maka negara tersebut akan dipukul dengan tongkat. Strategi seperti inilah yang digunakan oleh Bush dalam mencoba menekan Iran. Akan tetapi, sebelum jenis diplomasi ini diterapkan, pemerintahan Bush memulai langkah dengan mengkonstruksi pola pikir dunia internasional akan bahaya yang dibawa oleh Iran. Konstruksi ini terutama dituju untuk negara-negara besar Eropa seperti Inggris, Perancis, dan Jerman. Inilah yang terjadi bahwa AS berhasil meyakinkan ketiga negara tersebut. Pada bulan Oktober tahun 2003, Uni Eropa berhasil membuat Iran setuju untuk mengikuti protokol IAEA (International Atomic Energy Agency) agar menunda pengayaan program nuklirnya (Hadley, 2014).

Sayangnya pada tahun 2006, Iran kembali melanjutkan program pembuatan senjata nuklirnya di bawah presiden Mahmoud Ahmadinejad. Akhirnya pada tahun yang sama, melalui Condoleezza Rice sebagai sekretaris negara mengumumkan bahwa Amerika Serikat akan bergabung dengan 3 Uni Eropa menjadi P5+1 (AS, China, Inggris, Perancis, Rusia, dan Jerman). Pada akhirnya negosiasi ini malah tetap tidak sukses juga, disebabkan oleh negosiasi yang

kerap gagal, AS di bawah pemerintahan Bush mencoba untuk kembali melakukan beberapa sanksi yang dikenakan kepada Iran. Sanksi tersebut berupa penolakan AS terhadap Iran sebagai anggota World Trade Organization (WTO), AS juga meyakinkan beberapa bank asing untuk tidak menjalin kerjasama kepada Iran, memutus pasokan minyak sehingga pengayaannya tertunda, sampai dengan pelarangan turis untuk berkunjung ke Iran (Hadley,2014). Tentu dengan kecaman dari sanksi ekonomi dan pelarangan berhubungan dengan bank asing membuat beberapa proyek di Iran dibatalkan. Iran pun kewalahan dengan hal ini. Berbagai strategi yang dilakukan Bush di masa kepemimpinannya. Bush berusaha untuk mengkonstruksi Iran secara internal. Maksudnya adalah, AS menempatkan dirinya berpihak pada rakyat Iran yang sudah terlalu lama menderita oleh kebijakan pemerintahannya. jadi, berhubungan sanksi ekonomi yang diberikan AS, secara tidak langsung mempengaruhi perekonomian domestik. Strategi ini bertujuan agar terjadi perlawanan dan perpecahan di sisi dalam, sehingga rejim Iran akan lebih mudah untuk menuruti perintah dari AS.

Negara adidaya ini juga bertujuan untuk mempertahankan pengaruhnya di Kawasan Timur Tengah dengan menaruh lebih banyak basis militer. Basis militer ini berguna untuk menjaga dan melindungi semua negara yang bersekutu dengan AS. Menurut penjelasan di atas, penulis berkesimpulan bahwa walaupun kebijakan Anerika Serikat di bawah kepemimpinan Bush cenderung terlihat serba militer dan hard power, di sisi lain masih ada beberapa strategi lain yang menunjukkan aspek smart power. Contoh smart power yang dijelaskan disini adalah ketika AS meyakinkan masyarakat Iran akan ketidakadilan rejimnya. Adapula hasutan AS terhadap negara sekutu P5+jerman, dan bank asing untuk menekan Iran secara finansial. Tindakan yang dilakukab Bush secara tidak langsung mengisolasi Iran dari akses luar.

2. Pada era pemerintahan Barack Obama

Pada bulan November tahun 2008 Amerika Serikat menggelar pemilihan presiden untuk menentukan Presiden Amerika Serikat lima tahun ke depan. Setelah melalui masa kampanye yang cukup panjang, akhirnya publik Amerika Serikat memberikan kepercayaan kepada salah seorang senator dari Illinois, Barack Obama. Barack Obama berhasil terpilih sebagai Presiden Amerika Serikat menggantikan Presiden yang sebelumnya, George W. Bush. Dengan terpilihnya Presiden Obama pada pemilu tahun 2008 dan kemudian terpilih lagi untuk menjabat dua periode, mulai terlihat banyak perubahan pergeseran pada arah kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat dalam menangani kebijakan politik luar negeri terhadap program nuklir Iran. Arah kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang dulunya di bawah Presiden George Walker Bush sangat kental dengan unsur militeristik, kini di bawah pemerintahan Presiden Barack Obama telah bergeser yang lebih bersifat soft power ketimbang hard power. Arah kebijakan luar negeri Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Barack Obama bergeser, bukan beralih. Bergeser dalam artian, militeristik bukan lagi menjadi prioritas pilihan utama dalam arah kebijakan luar negeri Amerika Serikat.

Di masa pemerintahan Barack Obama terjadi perbedaan sikap dan kebijakan dari pemerintahan Bush yang didominasi oleh hard power. Pasalnya, Obama berkaca dari pengalaman presiden sebelumnya yakni tak lain adalah Bush yang dinilai gagal dalam membawa Iran ke meja perundingan untuk berdiplomasi. Walaupun sempat menunda pengayaan uranium pada tahun 2003, Iran kembali melanjutkan proyeknya pada tahun 2006. Ini menjadi perhatian dan pertimbangan pemerintahan Obama, sehingga AS memutuskan untuk fokus pada strategi soft power terhadap Iran. Obama lebih memilih menggunakan jalur perundingan, berdasarkan pertimbangan untung dan rugi, ini merupakan taktik dimana AS di bawah kepemimpinan Barack Obama memilih pendekatan-pendekatan diplomatis untuk mengatasi persoalan Amerika dalam menjalin hubungan yang lebih baik dengan Iran, serta

memulihkan citra AS dari kepemimpinan Bush sebelumnya dari pendekatan militeristik ke pendekatan yang lunak.

Bahkan Obama membuat sebuah program yang bernama Virtual Embassy untuk memberikan kesempatan kepada generasi muda Iran dapat belajar di Amerika Serikat. Hal ini disampaikan oleh sekretaris negara, Clinton dalam wawancaranya dengan Voice Of America (VOA). Dari sini kita dapat melihat bahwa walaupun sebelumnya Iran dianggap sebagai musuh, malah sebaliknya digandeng oleh AS di bawah pemerintahan Obama, AS berusaha untuk memenangkan hati rakyat Iran, dan secara tidak langsung mengkonstruksi pola pikir yang positif terhadap AS melalui pendidikan. Usaha ini sangat penting sebagai langkah-langkah untuk mencapai kepentingan nasional negara adidaya ini.

Kepentingan nasional tersebut tidak lain adalah menjinakkan Iran dan menurunkan tingkat pengelolaan uranium program nuklir. Namun, satu hal yang perlu ditekankan adalah dengan adanya inisiatif virtual embassy, bukan berarti AS benar-benar bersahabat dengan Iran. Justifikasi yang ingin diberikan AS adalah, mereka hanya melawan rejim Iran, tetapi tidak untuk rakyatnya.

Barack Obama sebagai pemimpin yang dapat mempengaruhi kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat berdasarkan karakter dan nilai-nilai yang berbeda dari dalam dirinya, dan bagaimana ia berusaha memperbaiki kemudian mempertahankan citra Negara Amerika Serikat yang sudah terlanjur buruk di mata dunia internasional sebagai Negara yang selalu mengandalkan kekuatan atau power dalam setiap kebijakan politiknya semasa Presiden Bush.

Indikator soft diplomacy pada masa pemerintahan Obama, dapat kita lihat dari berbagai keadaan dan perkembangan diplomasi AS terhadap Negara dunia, beberapa diantaranya adalah:

1. Kunjungan presiden Barack Obama ke Timur Tengah untuk memperoleh dukungan negara-negara Timur Tengah, dengan tujuan mendamaikan Israel dan Palestina, walaupun belum berjalan efektif, karena

Obama belum mendapatkan aspirasi dari kedua negara bersengketa melalui pertemuan langsung para pemimpinnya masing-masing.

2. Presiden Barack Obama berupaya melakukan pendekatan lunak kepada negara-negara muslim moderat untuk lebih memuluskan upayanya, dengan membujuk Iran menghentikan program nuklirnya sebagai langkah awal.
3. Penarikan pasukan Amerika Serikat dari Irak. Barrack Obama telah menetapkan bahwa mengakhiri perang Irak.

Pencitraan politik Presiden Barack Obama terlihat dari kewibawaan, keputusan dan gaya memimpinnya yang sangat membangun, kemudian menciptakan hubungan baik dengan umat muslim dunia dan bekerja sama dengan Negara lain.