

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kondisi perpolitikan yang terjadi di Timur-Tengah sering kali menjadi fokus bagi dunia. Seringkali, kebijakan dalam negeri suatu negara di Timur-Tengah mampu untuk mempengaruhi kebijakan luar negeri negara lainnya. Salah satu negara tersebut adalah negara Iran. Iran adalah negara di Timur-Tengah yang mempunyai posisi strategis diantara Asia dan Eropa. Iran adalah negara islam yang menganut mazhab islam syiah. Dalam kepemimpinan negaranya, Iran dipimpin oleh satu orang Presiden dan Iran juga memiliki *Supreme Leader* bernama Imam Ali Khamenei.

Dalam pemerintahannya, kedua pemimpin tersebut menjalankan pemerintahan Iran dengan tujuan yang sama untuk memajukan Iran. Pada awalnya, Iran adalah sebuah negara monarki kuno dengan teokrasi berdasarkan perwalian para fukaha islam (*velayat-e faqih*) (Dutch Welle, 2009). Akan tetapi, hal itu berubah ketika tahun 1979 rakyat Iran melakukan Revolusi Iran yang membuat Ayatollah Ali Khamenei menjadi pemimpin tertinggi negara tersebut menggantikan Mohammad Reza Pahlevi. Saat ini, Iran dipimpin oleh seorang Pemimpin Agung (Imam Ayatollah Ali Khomenei), seorang pemimpin agama yang memiliki hak untuk memberikan fatwa keagamaan sekaligus memegang kekuasaan tertinggi dalam ketatanegaraan Iran. Sementara itu, Iran juga memiliki pimpinan seorang presiden, Presiden Hassan Rouhani yang bertugas untuk

memastikan berjalannya konstitusi negara serta menjadi pemimpin eksekutif.

Iran memiliki permasalahan yang selalu disorot oleh dunia. Kepemilikan program nuklir Iran dilihat oleh dunia sebagai sesuatu yang dapat membahayakan dunia. Adalah pada saat 2003 IAEA membuat laporan tentang Iran setelah inspeksi ke fasilitas Natanz dan menemukan adanya potensi yang dapat membahayakan dunia. Iran menyangkalnya dengan berdalih bahwa kepemilikan program nuklir Iran dilaksanakan untuk tujuan damai. Sejak saat itu, Iran mendapatkan banyak rintangan dalam menjalankan program nuklirnya. Amerika Serikat, Uni Eropa dan PBB berkali-kali memberikan sanksi kepada Iran agar mau melakukan perundingan dan agar Iran mau untuk mematuhi aturan-aturan yang berlaku (CNN, 2012). Akan tetapi, Iran tetap teguh dalam pendiriannya dan tetap berusaha bertahan dalam setiap sanksi yang diberikan.

Sebenarnya, kepemilikan program Nuklir Iran sudah ada sejak sebelum Revolusi Iran terjadi. Pada tahun 1957, Iran menandatangani sebuah perjanjian dengan Amerika Serikat untuk pengembangan teknologi nuklir di Iran (Tharoor, 2015). Perjanjian ini memungkinkan Iran untuk membuat fasilitas nuklir bersama dengan Amerika Serikat dan setelah itu Iran juga mulai dibantu oleh negara lain dalam pengembangan nuklir ini. Sejak saat itu, hubungan Iran dengan Amerika Serikat menjadi semakin baik dan Iran memiliki beberapa fasilitas nuklir. Akan tetapi, setelah terjadi revolusi Iran di tahun 1979an, hubungan Iran dengan Amerika Serikat menjadi renggang sehingga membuat Iran kehilangan hubungan baiknya baik dengan negara Amerika maupun negara lainnya.

Revolusi Iran mau tak mau membuat Iran menjadi negara yang sangat berhati-hati dalam menjalin kerjasama luar negeri khususnya kepada negara-negara barat seperti Amerika

Serikat. Setelah lama, Iran rupanya mampu untuk mengembangkan program nuklirnya dengan dalih program tersebut digunakan untuk kepentingan damai, padahal pada tahun 1980an menurut laporan intelijen, Iran sedang berupaya membuat senjata nuklir (Kerr, 2017). Sampai pada tahun 2003 IAEA menemukan adanya niat lain dari Iran dalam mengembangkan program nuklir yang semula untuk tujuan damai menjadi untuk membuat senjata nuklir.

Kemudian pada saat bulan Februari tahun 2005 ketika Presiden Iran Muhammad Khatami mengumumkan melalui siaran televisi mengenai keberadaan fasilitas nuklir Natanz dan fasilitas nuklir lainnya. Presiden Muhammad Khatami juga secara resmi mengundang *International Atomic Energy Agency* (IAEA) untuk melakukan kunjungan inspeksi ke fasilitas nuklir tersebut. Iran telah aktif melakukan kegiatan pengayaan uraniumnya dan telah mengembangkan teknologi pengayaan uranium sehingga Iran mampu melakukan pengayaan dengan maksimal. Semenjak saat itu, muncul laporan-laporan yang mengatakan bahwa Iran telah melanggar kesepakatan NPT dimana setiap negara hanya boleh memiliki maksimal 5% nuklir (uranium) sedangkan Iran telah berhasil mengayak sampai pada level 20%. Hal tersebut tentunya membuat negara-negara lainnya curiga dan tentunya membuat khawatir. Apalagi Israel yang merupakan sekutu dekat Amerika Serikat, dimana negara tersebut secara geografis sangat berdekatan dengan Iran sehingga Israel dengan lobi-lobinya berusaha memengaruhi negara lain untuk menghentikan aktifitas pengembangan nuklir Iran. Amerika Serikat sebagai negara *superpower* sangat konsen dengan tindakan Iran ini dan menyebut Iran menjadi ancaman dunia karena kepemilikan senjata nuklirnya. Dengan berbagai cara ia melakukan diplomasi-diplomasi dan melakukan embargo kepada Iran.

Berdasarkan beberapa laporan yang masuk, maka PBB mengeluarkan tiga resolusi yang berkaitan dengan program nuklir Iran. Yang pertama adalah melalui Resolusi 1696 tanggal 31 Juli 2006 (United Nation Security Council, 2006) yang berisikan tentang Iran yang harus meyakinkan kepada dunia bahwa nuklirnya memang untuk tujuan damai, melaporkan segala aktifitas yang berkaitan dengan program nuklir dan menghimbau kepada seluruh negara agar tidak membantu Iran. Kemudian pada tanggal 23 Desember 2006 muncul resolusi kedua yaitu Resolusi 1737 (United Nation Security Council, 2006) yang masih berisi tentang himbauan penegasan atas Resolusi 1696 dan memberikan batas waktu 60 hari untuk menjalankan resolusi ini. Pada saat itu, Iran tetap tidak mau patuh kepada resolusi internasional tersebut.

Iran yang sudah dipimpin oleh Presiden Ahmadinejad tetap bersikeras melakukan pengayaan uranium tersebut dengan dalih tujuan damai. Oleh karenanya, PBB mengeluarkan Resolusi 1747 pada tanggal 24 Maret 2007 (United Nation Security Council, 2007) yang lebih berat kepada Iran yaitu pelarangan perdagangan senjata, permintaan agar negara memberlakukan larangan terhadap pihak-pihak yang terkait sanksi, menjatuhkan sanksi ekonomi terhadap Iran. Kemudian muncul resolusi keempat nomor 1803 yang dikeluarkan oleh DK PBB pada tanggal 3 maret 2008 (United Nation Security Council, 2008) yang menuntut Iran untuk memenuhi tuntutan di resolusi terdahulu agar terciptanya kepercayaan dan membuktikan bahwa nuklir Iran didasari dengan tujuan damai.

Setelah melalui embargo dan upaya diplomasi yang sangat panjang, babak baru dimulai ketika perbincangan damai oleh negara P5+ 1 dimana akhirnya pada tahun 2009 Amerika Serikat masuk kedalam perbincangan tersebut. Meski masih terkena kendala Iran yang masih sangat keras kepala dalam setiap perundingan. Pada tahun 2012 sebenarnya perundingan

kembali dimulai, akan tetapi Iran masih bersikeras meskipun beberapa laporan menunjukkan adanya temuan sentrifugal baru di Natanz. Pertemuan yang dihelat pada bulan Mei 2012 pun juga tidak menghasilkan suatu keputusan yang nyata yang mampu merubah keadaan. Lewat beberapa serangkaian embargo minyak yang membuat ekspor minyak telah jatuh 40 persen dari tahun sebelumnya (Ajijah, 2012), dan dengan bergantinya kepemimpinan Ahmadinejad berganti dengan Presiden Hassan Rouhani, Iran dan negara-negara P5+1 mengadakan suatu perundingan damai Iran yang mulai intens kembali pada tahun 2014.

Amerika Serikat melakukan serangkaian diplomasi rahasia kepada Iran untuk segera mengakhiri perundingan ini dengan hasil yang menguntungkan kedamaian dunia. Pada September 2013 Barrack Obama sebagai presiden Amerika Serikat melakukan perbincangan saluran telepon. Perbincangan ini menjadi suatu pertanda yang sangat bersejarah bagi kedua negara sejak tiga dekade. Setelah kejadian tersebut perbincangan menemui titik yang cukup menggembirakan meskipun dalam mencapai kesepakatan, Iran dan negara *superpower* dunia selalu terlambat dalam jangka waktu yang telah ditentukan. Meskipun demikian, pada akhirnya, pada Juni 2015 Iran bersepakat untuk mau menuruti aturan yang telah ditetapkan dan menurunkan level pengayaan uranium menjadi terbatas dan mau untuk dibimbing penuh oleh negara-negara tersebut. Sanksi Iran dibuka kembali dan Iran dapat mulai kembali membangun perekonomiannya dan tentunya membuka keran ekspor minyak Iran yang selama ini terganggu.

B. Rumusan Masalah

Setelah melihat latar belakang yang ada maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut: “Mengapa Iran

bersedia berunding dengan negara-negara P5+1 pada isu nuklir Iran setelah Presiden Rouhani terpilih pada tahun 2013?”

C. Kerangka Teori

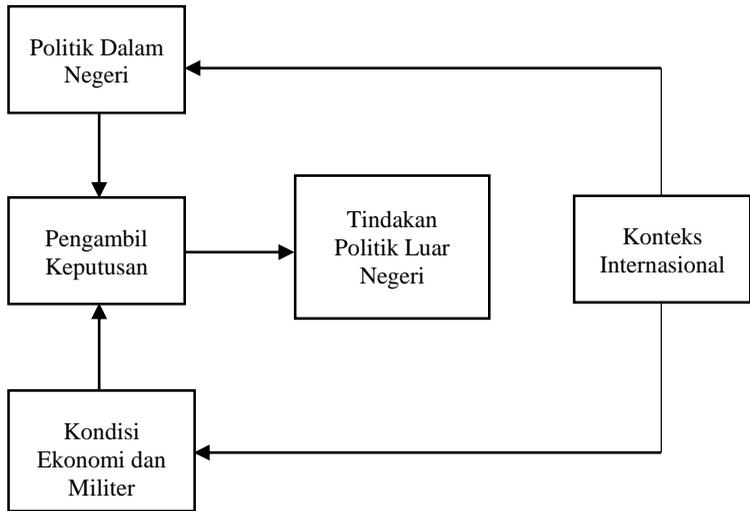
Kerangka teori dalam sebuah karya ilmiah berperan sangat penting sebagai landasan berpikir yang jelas untuk membahas persoalan dan menarik sebuah kesimpulan pada persoalan tersebut. Pada kesempatan ini penulis akan menggunakan satu teori dari William D. Coplin untuk menganalisa isu yang ada pada karya ilmiah ini. Teori yang dimaksud adalah Teori Pengambilan Keputusan Luar Negeri yang dijelaskan oleh William D. Coplin karena menurut penulis, teori ini mampu menjelaskan alasan suatu negara mengambil suatu kebijakan keputusan luar negeri tertentu. Menurut Coplin, sifat keputusan luar negeri ada tiga, keputusan luar negeri yang bersifat umum, administratif dan keputusan-keputusan yang bersifat krisis (Coplin, 1992).

Kebijakan keputusan luar negeri yang bersifat umum terdiri dari serangkaian keputusan yang diekspresikan melalui pernyataan dan tindakan langsung. Seringnya, politik luar negeri ini menyangkut pernyataan-pernyataan yang umum serta rencana yang bersifat menjaga kemungkinan. Selanjutnya, keputusan yang bersifat administratif adalah keputusan administratif yang mempengaruhi kebijakan luar negeri yang dibuat oleh anggota birokrasi yang memang bertugas melaksanakan hubungan luar negeri negaranya. Sedangkan keputusan-keputusan yang bersifat krisis merupakan kombinasi dari keduanya. Keputusan ini mampu memberikan dampak kepada kebijakan umum suatu negara serta dapat memperkuat kebijakan yang telah ada. Lebih spesifik lagi, keputusan krisis biasanya terbatas pada beberapa negara yang terlibat secara langsung dan biasanya terbatas pada tindakan mendesak yang harus direspon oleh para pembuat keputusan (Coplin, 1992).

Dengan melihat pemaparan diatas, penulis menarik kesimpulan bahwa apa yang dilakukan oleh Iran adalah suatu tindakan yang bersifat krisis sehingga perlu adanya perubahan-perubahan untuk kemajuan negara Iran itu sendiri. Dampak dari sanksi betul-betul dirasakan oleh Iran yang membuat beberapa sektor merasakan ketidaknyamanannya sehingga diperlukan suatu tindakan. Beberapa faktor yang mempengaruhi negara dalam mengambil keputusan juga telah dipaparkan oleh Coplin.

Dalam bukunya, Coplin menjelaskan tentang 3 konsideran yang mampu mempengaruhi kebijakan luar negri suatu negara kondisi politik dalam negeri, kemampuan ekonomi dan militer serta konteks internasional. Dengan mengamati ketiga konsideran ini, nantinya dapat menjelaskan alasan politik luar negeri sebuah negara ditetapkan.

Gambar 1 Proses Pengambilan Keputusan



Sumber: William D. Coplin, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaahan Teoritis, (Bandung: CV. Sinar Baru, 1992), hal.30

Dilihat dari gambar di atas, dapat dinyatakan bahwa pengambil keputusan politik mempertimbangkan beberapa aspek yaitu aspek: 1. Politik dalam negeri, 2. Kondisi ekonomi dan kondisi militer dan 3. Konteks internasional dalam membuat kebijakan. Oleh karena itu kita perlu untuk menggaris bawahi bahwa setiap konsideran hanya mempengaruhi secara parsial, sehingga setiap konsideran bukanlah faktor tunggal terhadap terbentuknya suatu kebijakan luar negeri.

1. Politik Dalam Negeri

Politik domestik membawa dampak besar terhadap politik luar negeri suatu negara. Perbedaan sistem pemerintahan yang dianut seperti demokratis atau autokrasi, terbuka atau tertutup merupakan keadaan dalam negeri yang dipertimbangkan dalam membuat keputusan. Kemudian stabilitas negara serta kondisi dalam negeri menjadi bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan. Namun perlu diingat bahwa politik dalam negeri hanyalah seperangkat konsideran yang bekerja dalam perumusan politik luar negeri sebuah negara.

Coplin memfokuskan analisisnya pada hubungan antar para pengambil keputusan politik luar negeri dengan aktor-aktor dalam negeri, yang berupaya mempengaruhi perilaku politik luar negeri mereka. Coplin memberikan istilah *policy influencers* bagi yang mempengaruhi kebijakan atau pengambil keputusan. Pengambil keputusan menentukan kepentingan nasional, mengatur strategi dan membuat kebijakan atau mengevaluasi kebijakan yang sudah dilaksanakan.

Selanjutnya, Coplin mengategorikan *policy influencers* menjadi empat katagori yaitu, *bureaucratic influencer*, *partisan influencer*, *interest influencer*, dan *mass influencer* (Coplin, 1992). *Bureaucratic influencer* adalah berbagai individu serta organisasi di dalam lembaga eksekutif pemerintah yang membantu para pengambil keputusan dalam menyusun serta melaksanakan kebijakan. Kemudian kelompok-kelompok birokratis menjadi sangat berpengaruh apabila mereka merupakan anggota dari pengambil keputusan. Tipe yang kedua adalah *partisan influencer*, mereka bertujuan menerjemahkan tuntutan-tuntutan masyarakat menjadi tuntutan politis, yaitu tuntutan-

tuntutan kepada para pengambil keputusan yang menyangkut kebijakan-kebijakan pemerintah.

Tipe yang ketiga adalah *interest influencers*, terdiri atas sekelompok orang yang bergabung bersama melalui serangkaian kepentingan yang sama, yang belum cukup luas untuk bisa menjadi dasar bagi aktivitas kelompok partai, namun sangat dibutuhkan untuk menyerahkan sumber-sumber untuk mendapat dukungan dari pengambil keputusan yang lain. Yang terakhir adalah *mass influencers*, dalam hal ini mengacu pada iklim opini, yang dimiliki oleh populasi yang dipertimbangkan oleh para pengambil keputusan pada saat menyusun politik luar negeri. Dampak *mass influencers* bisa beraneka ragam tergantung kepada sistem politik yang dianut suatu negara.

Dalam kasus perundingan nuklir Iran ini, Iran memiliki *bureaucratic influencers* yang sangat kental. Di Iran, konstelasi politik terbagi menjadi dua kubu, kubu yang pertama adalah kubu moderat dan yang kedua kubu konservatif/ garis keras (Khalaji, 2011). Perbedaan keduanya dapat dilihat dari beberapa aspek salah satunya adalah aspek politik. Kubu moderat begitu mengapresiasi kebebasan sipil sedangkan kubu garis keras begitu menentang arus informasi dari luar (Holmquist, 2016). Pada bidang politik luar negeri, moderat mendukung politik *detente* dengan Barat sedangkan kubu konservatif sangat bersikap keras terhadap negara Barat khususnya apabila berhubungan dengan Amerika Serikat. (Alhadar, 2017)

2. Kondisi Ekonomi dan Militer

Pengambil keputusan harus mempertimbangkan kondisi ekonomi dan militer dalam membuat kebijakan luar negeri mereka.

Pengambil keputusan harus mempertimbangkan kekuatan ekonomi dan militer, serta kelemahan negaranya ketika ia menyusun politik luar negeri. Pengambil keputusan harus menyeimbangkan komitmen dan kemampuannya dengan memahami keterbatasan-keterbatasannya, yang diakibatkan oleh kondisi ekonomi dan militer (Coplin, 1992).

Ekonomi dan militer merupakan kekuatan dalam negeri sebuah negara. Untuk menentukan suatu negara dapat dikatakan kuat dapat dilihat dari GNP, GNP per kapita dan neraca pembayaran suatu Negara menentukan hal tersebut. Untuk menentukan kuat dan lemahnya militer suatu negara dapat dilihat dari kapasitas penggunaan kekuatan militer negara tersebut, tingkat ketergantungan kepada negara lain serta kestabilan dalam negeri suatu negara.

Dalam hal ini dampak dari sanksi ekonomi yang diberikan kepada Iran sangatlah terasa. Sanksi yang diberikan oleh Barat yang meminta kepada negara-negara di dunia untuk menjauhi perekonomian Iran membuat perekonomian Iran menjadi tidak stabil (MACALUSO, 2014). Setelah kejadian-kejadian tersebut, PBB, Uni Eropa dan tentunya Amerika Serikat yang juga memiliki andil dalam pemberian sanksi kepada Iran, melakukan embargo ekonomi yang membuat nilai tukar rial Iran menjadi tidak berharga dibandingkan dengan dolar (BBC, 2012).

Jelas sekali bahwa embargo yang dilakukan oleh mereka sangat berdampak kepada Iran apalagi salah satu hal yang diembargo oleh dunia internasional pada saat itu adalah melakukan pelarangan jual beli minyak mentah Iran yang merupakan komoditas ekspor andalan yang dimiliki oleh Iran. Pada tahun 2012 1 dollar Amerika Serikat dihargai 20000 rial Iran.

Sementara, pada tahun 2013, beberapa bulan setelah sanksi dilakukan, nilai mata uang rial menjadi 36000 rial untuk 1 dolar Amerika Serikat (Nikaen, 2013). Apalagi, potensi pendapatan yang mampu Iran dapatkan bila tidak disanksi jumlahnya sangat besar sehingga turut mengganggu kestabilan keuangan negara Iran.

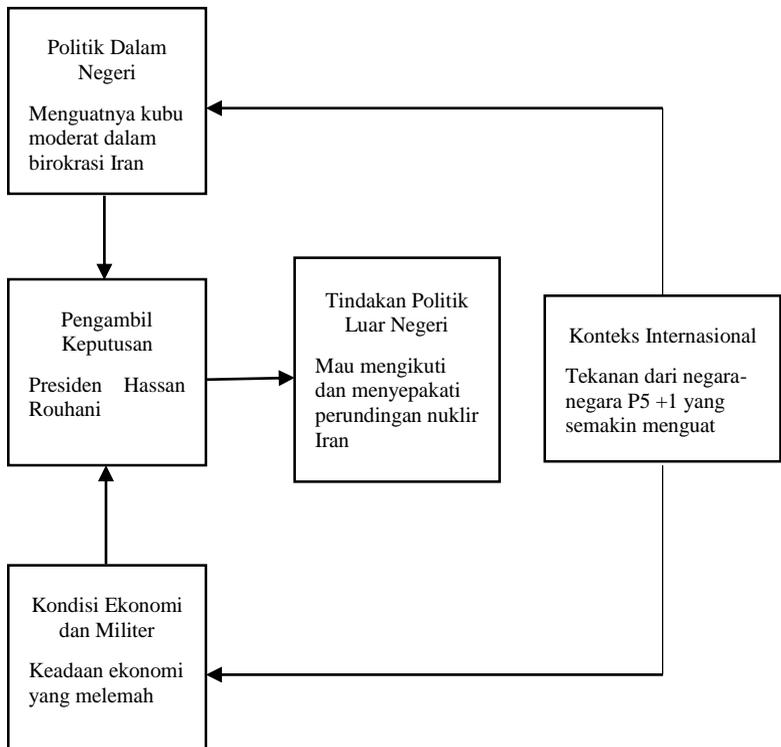
3. Konteks Internasional

Konteks internasional merupakan aspek penting dalam membuat keputusan, terlebih menyangkut hubungan dengan negara lain. Coplin menyebutkan bahwa konteks internasional dapat merubah dan mempengaruhi kebijakan suatu negara, baik dalam negeri maupun luar negeri.

Coplin menyatakan ada tiga elemen penting dalam membahas dampak konteks internasional terhadap politik luar negeri suatu negara, yaitu geografis, ekonomis dan politis. Lingkungan internasional setiap negara terdiri atas lokasi yang didudukinya, dalam kaitannya dengan negara-negara lain dalam sistem itu dan juga hubungan-hubungan ekonomi dan politik antara negara-negara itu dengan negara-negara lain.

Embargo yang dilakukan oleh dunia internasional semata-mata ingin membuat Iran menyerah dalam ambisi program nuklirnya dan tentunya menekan Iran untuk berdialog demi tercapainya keamanan dunia.

Gambar 2 Interaksi antar Faktor dalam Proses Pembuatan Keputusan Politik Luar Negeri



D. Hipotesa

Berdasarkan permasalahan dan kerangka teori diatas maka penulis menyimpulkan alasan Iran mau berunding dengan Iran di tahun 2013 adalah karena dipengaruhi oleh:

1. Adanya perubahan politik domestik yang signifikan ; menguatnya kubu moderat dalam birokrasi Iran.
2. Kondisi ekonomi Iran yang semakin melemah dikarenakan sanksi ekonomi yang diterapkan oleh negara-negara Barat.
3. Tekanan dari negara-negara P5+1 yang semakin menguat.

E. Lingkup Penelitian

Untuk memudahkan serta membuat penelitian ini tetap pada pembahasannya, pembahasan akan dilakukan dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2013 dimana pada waktu ini terjadi proses awal negosiasi hingga selesai.

F. Metodologi

Untuk lebih mudah dalam mengkaji kajian ini, maka penulis menggunakan teknik pengumpulan data kajian pustaka (*library research*) yang bersumber dari jurnal ilmiah, makalah ilmiah, buku-buku, situs internet serta sumber lain yang relevan bagi masalah ini. Karena semua data yang diambil berasal dari sumber tertulis, maka jenis data yang akan dipakai adalah data sekunder. Metode analisa kualitatif akan digunakan dimana penulis menggambarkan dan menjelaskan alasan Iran akhirnya menyetujui untuk bernegosiasi dengan negara Barat.

G. Sistematika Penulisan

BAB I merupakan bab pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis, tujuan penulisan, jangkauan penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II membahas tentang profil negara Iran yang meliputi sejarah berdirinya negara Iran, kondisi politik, ekonomi dan sistem pemerintahan Iran dewasa ini.

BAB III kondisi nuklir Iran dari sejarah awal adanya program nuklir di Iran sampai dengan dinamika perundingan Nuklir Iran (*Iran Deal*).

BAB IV membahas berbagai alasan yang membuat Iran bersedia untuk berunding dengan negara P5+1.

BAB V bab penutup yang berisikan tentang kesimpulan dari penelitian ini.