

BAB IV

ANALISA ALASAN PERBEDAAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT TERHADAP PENGEMBANGAN NUKLIR INDIA DAN NUKLIR IRAN.

Perjanjian Nuklir India-AS adalah sebuah perubahan paradigma dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang kemudian menandai era baru antara kedua negara tersebut. Kebijakan strategi dan ekonomi memaksa Amerika Serikat untuk mengadopsi kebijakan yang fleksibel untuk mendorong kekuatan militer dan ekonomi India melawan China, dan untuk membuka pasar energi nuklir India kepada perusahaan-perusahaan Amerika Serikat, membuka lapangan kerja dan keuntungan lainnya yang akan dibawa oleh perjanjian tersebut.

Salah satu titik pelekatan mendasar berkaitan dengan proliferasi adalah siapa yang berhak menentukan siapa yang bisa memiliki senjata ini dan siapa yang tidak. Banyak komentator mencatat bahwa meskipun AS menghukum India setelah tes nuklir pertamanya pada tahun 1974 (*Operasi Smiling Buddha*), tiga puluh tahun kemudian, pada tahun 2005, tidak hanya mengakui India sebagai salah satu negara nuklir tetapi juga menawarkan sarana teknis untuk membantu membangun program nuklirnya. Meskipun hal ini sebagian besar dikarenakan AS ingin memperdalam hubungan strategis dengan India, apakah hal tersebut menunjukkan bahwa mereka yang menunggu dalam isolasi mungkin suatu hari diampuni, dan dengan demikian melemahkan NPT? Yang lain bertanya mengapa hal tersebut terjadi dan dapat diterima untuk India menjadi negara nuklir dan bukan Iran yang notabene telah meratifikasi NPT.

Kesepakatan Nuklir India-AS ini bertentangan dengan tujuan nonproliferasi yang diakui oleh komunitas internasional dan pelanggaran komitmen nonproliferasi negara-negara anggota NPT dan NSG. Hanya beberapa suara terisolasi di komunitas pengontrol senjata internasional yang menyuarakan keprihatinan. Seorang akademisi AS terkemuka, George Perkovich dari *Carnegie Endowment* “pada saat perjanjian itu diumumkan, secara perseptif antar-alia mencatat bahwa dua tujuan AS adalah bahwa India yang lebih kuat akan menyeimbangkan pertumbuhan kekuatan dan pengaruh Tiongkok (China) di Asia, dan bahwa perubahan nasional dan hukum internasional tentang kerja sama nuklir juga akan membantu meningkatkan kemampuan strategis India, termasuk senjata nuklir dan rudal balistik, yang selanjutnya akan menyeimbangkan kekuatan strategis China”¹

Joseph Cirincione, kepala Proyek Nonproliferasi Nuklir di *Carnegie Endowment for International Peace* mengatakan bahwa, "Inti dari pengumuman kebijakan ini adalah apa yang telah diketahui tentang strategi besar AS, dan di balik apa pun yang terjadi di sini, AS sedang mempersiapkan diri untuk konflik besar dengan Cina dan membangun koalisi anti-Cina, ... Dalam skenario tersebut, India bahkan lebih berharga sebagai negara yang memiliki tenaga nuklir, daripada sebagai negara non-nuklir."² Para ahli lain juga mengemukakan pendapatnya bahwa perjanjian tersebut mengeluarkan syarat bagi India untuk dikenal sebagai pengurus dari kekuatan nuklir. Ini adalah bagian dari proses membuat India menjadi partner nuklir yang lebih tahan lama dan terpercaya.³

Para pendukung persetujuan perjanjian India dengan AS berargumen bahwa perjanjian ini akan membawa India lebih dekat ke AS pada waktu ketika kedua negara menyatukan hubungan strategis untuk mengejar kesamaan tujuan dalam melawan teroris, menyebarkan demokrasi, dan mencegah dominasi Asia oleh satu kekuatan tunggal. Ashley Tellis dari

¹ Hyder, Tariq, *Indo-US Nuclear Deal and Pakistan The Years Ahead*, IPS event on the subject on June 27, 2013.

² *Ibid.*

³ U.S – India : Civil Nuclear Cooperation.

Carnegie Endowment for International Peace yang terlibat langsung pada perjanjian tersebut sebagai penasihat senior AS mengatakan bahwa perjanjian ini mengakui perkembangan yang baik antara hubungan kedua belah pihak dengan bergabungnya India, yang telah terbukti tidak beresiko menyebarkan senjata nuklir.⁴ *Council on Foreign Relations*, Ferguson mengatakan bahwa kebangkitan China pada wilayah Asia mendorong AS untuk menggapai hubungan strategis dengan India. AS mencoba menguatkan hubungannya dengan negara demokrasi terbesar di dunia⁵ untuk mengimbangi Cina. Salah satu administrator Presiden Bush tersebut mengatakan bahwa dengan memegang India sebagai *rising star* di Asia, maka AS dapat terbantu dalam hal untuk menangani Cina.

Double standard yang diterapkan oleh AS dalam kebijakan luar negerinya memang bukan hal baru dalam rana perpolitikan internasional. Hal ini dikarenakan AS melihat peluang dalam konflik segitiga antara India, Pakistan, dan China. China, India dan Pakistan, terjalin dalam hubungan segitiga strategis, memiliki sejarah konflik, serta perselisihan perbatasan. Ketiganya memiliki senjata nuklir dan sistem pengiriman yang diperlukan dengan persepsi ancaman asimetris masing-masing, di mana strategi nuklir Pakistan berpusat pada India; Penangkalan nuklir India melibatkan Tiongkok dan Pakistan; dan perhitungan strategis China ditujukan ke AS. Dua sisi dari segitiga ini, China dan Pakistan, berbagi sejarah permusuhan dengan pihak ketiga, yaitu, India. Segitiga strategis ini unik dalam arti bahwa ketiga anggotanya adalah kekuatan nuklir yang berbagi perbatasan dan permusuhan lama antara satu negara dengan negara yang lain.⁶

Hubungan India-Pakistan telah lama terbelah oleh pertentangan yang sudah sangat mendalam sejak kemerdekaan yang diikuti oleh tiga perang sebelumnya, krisis militer yang berulang, dan perlombaan senjata yang tingkat tinggi. India dan Pakistan jarang berinteraksi dalam lingkungan politik yang netral sebagai hasil dari peninggalan bersejarah yang ditandai oleh hasil berdarah partisi India dan kelahiran Pakistan.⁷ China, India, dan Pakistan telah berperang satu sama lain, yang kemudian meyakinkan negara-negara kecil untuk mencari senjata nuklir melawan musuh yang lebih kuat secara konvensional. Pada akar masalah mereka terletak kecurigaan timbal balik yang mengalir dari pengalaman historis mereka tentang perselisihan wilayah dan perang dan ketegangan yang timbul dari hal-hal tersebut. Dalam segitiga ini, China dan Pakistan memiliki hubungan kerjasama, tetapi keduanya memiliki sengketa wilayah dan hubungan permusuhan dengan India. India dan Pakistan tercatat telah berperang sebanyak tiga kali — pada tahun 1948, 1965, dan 1971.⁸

Setelah perang India-Pakistan tahun 1971, keseimbangan konvensional bergeser ke arah yang lebih menguntungkan bagi India. Pakistan menaruh minat pada senjata nuklir untuk mengimbangi keunggulan konvensional India. Pakistan juga memahami perlunya sekutu untuk menjaga keseimbangan kekuasaan di Asia Selatan. Pakistan melihat Cina sebagai teman yang dapat diandalkan melawan India, karena hubungan Cina-India juga memburuk karena sengketa perbatasan mereka. Pakistan mendukung rancangan resolusi Uni Soviet untuk membawa Cina ke PBB pada tahun 1961 dan ini adalah awal dari persahabatan Pakistan dan Cina.⁹ Implikasi kesepakatan tersebut bagi Pakistan telah jauh jangkauannya. Selama bertahun-tahun sejak kemerdekaan kedua negara, Pakistan telah merasakan dan mengalami apa yang oleh banyak orang dianggap sebagai permusuhan yang keras kepala dari India dan harus menahan tarikan sentripetal dari negara-negara tetangga yang lebih besar. AS telah mengikuti kebijakan untuk menjaga keseimbangan dalam hubungannya dengan Pakistan dan India untuk menjaga

⁴ U.S – India : Civil Nuclear Cooperation.

⁵ Economist Intelligence Unit, *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, <https://infographics.economist.com/2006/DemocracyIndex/>, diakses 1 Januari 2019.

⁶ Bano, Saira, *China and Pakistan in the Post-India-U.S. Nuclear Deal Scenario*, *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 27, No. 1, March 2015, 123-137.

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

⁹ *Ibid*.

perdamaian dan keamanan di Asia Selatan. Sementara hubungannya dengan India, negara yang lebih besar dari keduanya, terikat untuk memiliki dinamikanya sendiri, menghapus hubungan tersebut sejauh keseimbangan strategis dan yang terkait antara kedua negara menjadi terganggu memiliki konsekuensi serius bagi Pakistan.¹⁰

India dan China memiliki permulaan hubungan bilateral yang sangat baik dan terhormat dengan slogan populer "Hindi-Chini Bhai Bhai" (India dan Cina adalah saudara). Namun demikian, perselisihan perbatasan, ketidakpercayaan timbal balik dan kejatuhan intervensi China di Tibet akhirnya menghasilkan perang perbatasan pada tahun 1962. Keputusan China untuk beralih ke Pakistan setelah 1962 untuk menekan India membangun dasar dari hubungan segitiga ini. Ashok Kapur, seorang pakar urusan Asia Selatan, menyebut tren ini pada 1960-an sebagai "segitiga strategis yang ketat". Dalam perang 1965 antara India dan Pakistan, China mendukung Pakistan dan mengancam India dengan membuka front perang kedua.¹¹

Uji coba nuklir Cina pada tahun 1964 memicu debat nuklir di India. Stephen P. Cohen kemudian mengidentifikasi tiga kelompok dalam debat nuklir tersebut: kelompok pertama adalah "abolisionis nuklir," yang langsung menolak gagasan India mengejar opsi senjata nuklir. Alasannya adalah tradisi Gandhi tentang non-kekerasan dan pelucutan senjata nuklir. Kelompok kedua, "elang nuklir," sangat mendukung opsi nuklir dan mereka berpendapat bahwa senjata nuklir memberikan pencegah absolut terhadap kekuatan konvensional militer besar-besaran Cina dan stok nuklir yang tidak diketahui. Kelompok ketiga, "elang kontingen," berpendapat mendukung opsi nuklir tetapi ingin India untuk melewati ambang itu hanya dalam hal "ancaman strategis / politik baru muncul, seperti konflik yang dihidupkan kembali dengan India atau krisis yang tidak ditentukan."¹²

India mengadopsi pandangan kelompok ketiga dan mengembangkan teknologi nuklir, tetapi tidak menguji bom sampai 1974 yang diklaim oleh India sebagai "uji coba nuklir damai," dan tidak menyatakan dirinya sebagai negara senjata nuklir. Tes nuklir India pada 1974 dan penolakan menandatangani NPT membuat Pakistan putus asa. Dalam upaya untuk mengembangkan kemampuan pencegah nuklir, Pakistan memasuki wilayah strategis Cina. Pakistan terus memohon bantuan Tiongkok dan pada awal 1980-an, muncul laporan bahwa Cina telah memberikan "cetak biru" kepada Pakistan untuk bom serta uranium tingkat senjata yang cukup untuk satu atau dua senjata. Program senjata nuklir Pakistan juga membutuhkan uang dalam jumlah besar, yang tidak mampu dibeli oleh Pakistan. Pakistan menggunakan "identitas Islam" untuk "meningkatkan keuangan yang diperlukan untuk mendanai program nuklir" dari negara-negara Muslim yang bersahabat di dunia Arab. Negara-negara seperti Libya dan Arab Saudi menyediakan sumber daya keuangan yang diperlukan untuk program nuklir.¹³

Pada 1980-an, India di bawah pemerintahan Rajiv Gandhi meningkatkan hubungan dengan Cina. Kedua negara mengambil langkah untuk mengurangi hubungan yang saling bertentangan untuk membangun dialog strategis dan untuk menemukan landasan ekonomi dan politik yang sama. Ashok Kapur menyebut tren ini sebagai segitiga strategis "longgar". Tren ini masih terlihat dalam hubungan segitiga di mana bagi China dan India, perbedaan politik bukanlah rintangan menuju ikatan ekonomi yang lebih kuat, yang berkembang pesat sementara hubungan India-Pakistan tetap bermusuhan. Kebijakan liberalisasi ekonomi India semakin mendorong China untuk meningkatkan hubungan ekonomi dan selanjutnya mengejar kebijakan rekonsiliasi.¹⁴

¹⁰ Hyder, Tariq, *Indo-US Nuclear Deal and Pakistan The Years Ahead*, IPS event on the subject on June 27, 2013.

¹¹ *Ibid.*

¹² Bano, Saira, *China and Pakistan in the Post-India-U.S. Nuclear Deal Scenario*, *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 27, No. 1, March 2015, 123-137.

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid.*

Pada Mei 1998, India melewati ambang batas nuklir dengan melakukan uji coba nuklir dan menyatakan dirinya sebagai negara pembuat senjata nuklir, dan Pakistan kemudian mengikutinya. China disebut sebagai pendorong uji coba nuklir yang dilakukan oleh Pakistan. Menteri Pertahanan pada saat itu, George Fernandez mengumumkan bahwa Cina tetap menjadi musuh potensial nomor satu India. Kemudian Perdana Menteri Atal Behari Vajpayee dalam suratnya kepada Presiden AS saat itu, Bill Clinton, membenarkan uji coba nuklir dengan mengutip bahwa ada ancaman dari China. Pejabat China menolak tuduhan ini bahwa "Cina menimbulkan ancaman nuklir ke India" sebagai tidak berdasar dan menyatakan, "Tuduhan serampangan oleh India terhadap China ini semata-mata dengan tujuan mencari alasan untuk pengembangan senjata nuklirnya." Uji coba nuklir India dan retorikanya yang bermusuhan terhadap China tidak memprovokasi pemikiran serius terhadap postur militer China terhadap India, dan China terus memberikan prioritas rendah pada ancaman India.¹⁵

Kesepakatan nuklir India-AS dinilai sangat penting bukan hanya untuk kedua negara yang terlibat langsung dalam perjanjian tersebut, namun penting bagi Beijing dan Islamabad dengan alasan karena perjanjian tersebut dianggap sebagai bagian dari strategi besar A.S. untuk dapat menahan China; dan bagi Pakistan, hal itu dapat memperburuk kemampuan pencegahan terhadap India dan dapat memiringkan keseimbangan kekuasaan yang akan berpihak pada India. Setelah kesepakatan itu, Cina setuju untuk menandatangani perjanjian nuklir dengan Pakistan di mana Cina berkomitmen untuk menyediakan dua reaktor nuklir di Chasma. Sementara itu, Kesepakatan nuklir India-AS tidak hanya mempercepat perlombaan senjata di Asia Selatan, tetapi juga telah menghasilkan konsekuensi negatif bagi stabilitas strategis di kawasan tersebut.¹⁶

Pertumbuhan ekonomi India memainkan peran penting dalam meningkatkan hubungan kerjasama perjanjian. Pada tahun 2000, tingkat pertumbuhan ekonomi naik enam persen dibandingkan dengan 3,5 persen pada tahun 1980. Condoleezza Rice, yang kemudian menjadi Penasihat Keamanan Nasional Presiden George W. Bush, menulis dalam Urusan Luar Negeri bahwa "Amerika Serikat harus lebih memperhatikan peran India dalam keseimbangan regional. . . India adalah elemen dalam perhitungan Cina dan harus juga berada dalam perhitungan di Amerika. India belum menjadi kekuatan besar, tetapi memiliki potensi untuk muncul sebagai satu kekuatan besar." Program nuklir India memarginalkan perannya dalam rencana untuk mengendalikan Tiongkok. India lebih dekat dengan rezim nonproliferasi tanpa menjadi penandatanganan NPT. Terobosan pertama dalam hubungan itu adalah pada 12 Januari 2004, ketika kedua pemerintah mengumumkan *next step* dalam Kemitraan Strategis (NSSP), sebuah prakarsa penting yang memungkinkan akses India ke teknologi tinggi yang dulu dibatasi dan menyingkirkan entitas India dari daftar sanksi.¹⁷

Banyak pengamat telah mencatat bahwa tidak ada langkah-langkah dalam kemitraan global ini untuk menahan program senjata nuklir India. Ada kekhawatiran bahwa kesepakatan ini dapat memungkinkan India meningkatkan produksi nuklirnya, karena pasokan bahan bakar nuklir ke India akan membebaskan kapasitas domestik India untuk memproduksi plutonium dan uranium yang sangat diperkaya untuk program senjata nuklirnya. Namun dari pihak AS berpendapat lain. Stephen Cohen, seorang spesialis AS tentang masalah keamanan Asia Selatan, telah berkomentar bahwa hubungan antara Amerika Serikat dan India sedang berubah dan keduanya "meraba-raba strategi untuk mengatasi kemunculan Cina sebagai kekuatan utama dunia.", "Tiga puluh delapan tahun yang lalu (1962) Amerika Serikat memandang India sebagai kekuatan besar bebas, demokratis dan Asia yang dapat menyeimbangkan China yang ekspansionis yang mengancam."¹⁸

¹⁵ Bano, Saira, *China and Pakistan in the Post-India-U.S. Nuclear Deal Scenario*, The Korean Journal of Defense Analysis, Vol. 27, No. 1, March 2015, 123-137.

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid.*

Robert Blackwill, mencatat, "Presiden George W. Bush mendasarkan transformasi pada hubungan AS-India pada prinsip strategis inti demokrasi India sebagai faktor kunci yang menyeimbangkan kebangkitan kekuatan Cina." Blackwill menambahkan, tanpa adanya faktor Cina ini, "Pemerintahan Bush tidak akan merundingkan perjanjian nuklir sipil dan Kongres tidak akan menyetujuinya." Hubungan Washington yang semakin kuat dengan India dipandang sebagai bagian dari strategi besar untuk mengendalikan China. *China Daily* melaporkan, "Amerika Serikat membuat pengecualian untuk mengakomodasi India "didorong oleh" pertimbangan geo-politik "dalam" menjaga keseimbangan strategis regional. "¹⁹

Hubungan dengan Pakistan memberi Cina peluang untuk melakukan "manuver diplomatik berhadapan dengan India dan Amerika Serikat." Setelah kesepakatan nuklir India-AS, China menandatangani perjanjian nuklir dengan Pakistan di mana China berkomitmen untuk menyediakan dua reaktor nuklir ke Pakistan di Chasma. AS mengumumkan kesepakatan ini sebagai pelanggaran terhadap pedoman NSG. China membenarkan perjanjian dengan mencatat ketentuan "*grandfather*", tetapi AS berpendapat bahwa pada tahun 2004, ketika China bergabung dengan NSG, tidak ada komitmen seperti itu yang dilaporkan. Setelah pengabaian yang telah dilakukan untuk India, NSG tidak mengutuk perjanjian China dengan Pakistan. Kurangnya generalisasi dalam pengabaian NSG India telah mendorong China dan Pakistan untuk mencari kesepakatan di luar NSG, tetapi pendekatan ini memiliki keterbatasan dan tidak dapat dicari secara teratur.²⁰

India terus menganggap Pakistan sebagai faktor eksternal utama dalam hubungannya dengan China, sementara China memfokuskan perhatiannya pada kemitraan strategis India-AS dan implikasinya untuk hubungannya dengan India di sisi lain. Sementara dukungan berkelanjutan China untuk Pakistan sebagian dimotivasi untuk menahan India, hal itu juga bertujuan mempertahankan hubungan yang stabil dengan negara Islam yang penting. Dengan ini, China akan dapat mempertahankan pengaruhnya atas kerusuhan Islam di wilayahnya sendiri, terutama di Xinjiang. Wilayah kesukuan Pakistan memberikan pelatihan dan dukungan moneter kepada para ekstremis Xinjiang. Tiongkok membutuhkan dukungan Pakistan untuk ekstradisi mereka ke Tiongkok untuk diadili serta pertumbuhan ekonomi Tiongkok membutuhkan pasokan minyak tanpa gangguan dari Timur Tengah.²¹

Bagi India, akuisisi China atas akses ke fasilitas pelabuhan di Myanmar, Bangladesh, Sri Lanka dan Pakistan tampak seperti dorongan untuk mengepung India dengan pemerintah yang tidak ramah dan memperluas kehadiran militer di lingkungan India. Sedangkan para ahli strategi Beijing melihat kemampuan kapal selam balistik nuklir India mengancam aksesnya ke Samudra Hindia melalui Selat Malaka, yang melaluinya selat tersebut 80 persen terjadi arus perdagangan China. Ketika India terus meningkatkan kemampuan nuklirnya, Pakistan juga tampaknya meningkatkan cadangan fisil dan meningkatkan kendaraan pengirimannya untuk membendung terjadinya kemungkinan peningkatan cadangan nuklir India. Islamabad menambah persenjataan nuklirnya saat ini, dan sedang membangun kapasitas untuk meningkatkan produksi bahan-bahan senjata nuklir.²²

Kesepakatan nuklir Beijing-Islamabad akan memungkinkan Pakistan untuk memproduksi lebih banyak bahan fisil, yang pada masa mendatang akan meningkatkan kemampuan Pakistan untuk meningkatkan pasukan pencegahnya. Sedangkan kesepakatan nuklir India-AS telah memungkinkan India untuk membuat peningkatan kualitatif dan kuantitatif dalam persenjataan nuklirnya. Pasokan bahan bakar nuklir untuk program nuklir sipil India telah membebaskan cadangan uranium domestiknya untuk digunakan secara eksklusif untuk membuat lebih banyak senjata nuklir. Ketidakseimbangan yang dihasilkan telah

¹⁹ Bano, Saira, *China and Pakistan in the Post-India-U.S. Nuclear Deal Scenario*, The Korean Journal of Defense Analysis, Vol. 27, No. 1, March 2015, 123-137.

²⁰ *Ibid*

²¹ *Ibid*

²² *Ibid*

memaksa Pakistan untuk meningkatkan ketergantungannya pada penangkal nuklir, yang dapat menyebabkan ketidakstabilan nuklir di wilayah tersebut.²³ Meningkatnya ketergantungan pada hulu ledak nuklir dan perlombaan senjata telah menimbulkan bahaya besar di wilayah tersebut. Kekuatan India diimbangi dengan bantuan China ke Pakistan. Pada saat yang sama kekuatan China diimbangi dengan dukungan AS dan Rusia yang seimbang untuk tujuan diplomatik dan militer India. Di tingkat global, hubungan segitiga antara India, Pakistan, dan China ini akan dipengaruhi oleh sifat hubungan Indo-AS-Cina.²⁴

Kunjungan Presiden Bush ke India dan penandatanganan perjanjian yang akan menyediakan India dengan teknologi nuklir berarti, pada realitanya akan memberi kesan tidak apa-apa bagi negara-negara 'terpilih' seperti India untuk memiliki nuklir tanpa menjadi negara penandatanganan NPT. Pakistan pernah menjadi negara yang terbuang ketika meledakkan bom nuklirnya, tetapi, setelah mulai bekerja sama dengan Washington dalam 'perang melawan teror', Pakistan menjadi negara yang disukai dan semua kesalahan masa lalu dimaafkan. Selain itu, Washington telah mengambil pendekatan yang kurang agresif terhadap Korea Utara, yang sudah memiliki senjata nuklir dan tidak seperti Iran, yang ingin bernegosiasi dengan Barat mengenai program nuklirnya. Argumen AS bahwa mengizinkan Iran untuk mengembangkan senjata nuklir dapat mendorong penandatanganan lain ke NPT adalah valid. Tetapi yang membuat argumen itu tidak meyakinkan adalah standar ganda selektivitas AS. Di satu sisi, ini membantu negara-negara yang memperhatikan kepentingan geopolitik dan ekonomi Washington dalam program nuklir mereka; di sisi lain, ia mencoba untuk mencegah negara-negara yang tidak setuju dengan kebijakan luar negeri AS dalam menguasai teknologi nuklir.²⁵

Ketika Iran mengaktifkan kembali program energi nuklirnya setelah berakhirnya perang, para pemimpin Iran sadar akan ketidakpercayaan Barat terhadap Iran dan citra negatifnya di luar negeri, khususnya di AS. Itu tidak bisa dihindari, Iran beralasan, bahwa Barat akan bereaksi dengan permusuhan dengan membuat masalah besar tentang niat Iran dalam memulai kembali program tersebut. Citra Republik Islam Iran di Barat selama lebih dari dua setengah dekade dicat hitam, sangat jelek dan penuh kejahatan. Iran telah banyak disebut sebagai negara 'rogue' dan 'outlaw' dan, yang lebih baru, 'evil'. Meskipun selama empat dasawarsa, Uni Soviet dianggap sebagai ancaman terbesar bagi keamanan Barat, Uni Soviet hampir tidak pernah dianggap sebagai iblis seperti Iran. Dalam kesadaran publik Barat, citra Iran saat ini mungkin hanya sedikit lebih baik daripada deskripsi Newt Gingrich tentang Iran.²⁶

Mantan Ketua Dewan Perwakilan AS membandingkan Iran, pada November 2005, dengan Nazi Jerman di 1930-an. 'Teheran', katanya, 'dapat merencanakan serangan pre-emptive elektromagnetik nuklir yang akan mengubah sepertiga atau lebih negara [Amerika] kembali ke tingkat pembangunan abad ke-19. . . AS tidak memiliki pilihan selain mencari perubahan rezim di Iran. 'Keputusan Iran untuk memperkaya uranium adalah' situasi paling serius yang kita hadapi sejak akhir Perang Dingin ', menurut John McCain, Senator Republik terkemuka. Dan sejarawan Inggris, John Keegan percaya bahwa Presiden Iran Ahmadinejad 'menimbulkan bahaya yang lebih besar bagi dunia daripada Saddam Hussein'. Keegan mengatakan bahwa Saddam berguna bagi Barat ketika pada tahun 1980-an dia memerangi Iran, dan menyesalkan kehancuran Saddam, dengan mengatakan betapa bermanfaatnya dia sekarang untuk menghadapi Iran. Keegan mengakui kesulitan militer dan politik yang akan dihadapi Barat jika menyerang Iran.²⁷

²³ *Ibid.*

²⁴ Bano, Saira, *China and Pakistan in the Post-India-U.S. Nuclear Deal Scenario*, The Korean Journal of Defense Analysis, Vol. 27, No. 1, March 2015, 123-137.

²⁵ Tarock, Adam, *Iran's Nuclear Programme and the West*, Third World Quarterly, Vol. 27, No. 4, pp 645 – 664, 2006.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Bano, Saira, *China and Pakistan in the Post-India-U.S. Nuclear Deal Scenario*, The Korean Journal of Defense Analysis, Vol. 27, No. 1, March 2015, 123-137.

Untuk menetralkan reaksi-reaksi negatif seperti itu, Iran mengundang AS dan Eropa untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan pengembangan reaktor nuklir di Bushehr. Undangan itu diabaikan. Saat itulah Iran beralih ke Rusia untuk meminta bantuan. Karena alasan geopolitik dan ekonomi, Moskow berkewajiban dan menandatangani bantuan tersebut, meskipun ada tentangan kuat dari AS, sebuah perjanjian dengan Iran pada tahun 1995. Hal tersebut menyerukan pembangunan dua reaktor senilai \$1 miliar dengan kemungkinan membangun lebih banyak reaktor nantinya. Ada juga potensi, kemudian disadari, bahwa Iran membeli senjata Rusia senilai jutaan dolar. Sebagai imbalannya, Iran diam-diam setuju untuk tidak memainkan kartu "Islam" di negara-negara Asia Tengah dan Chechnya, di mana kelompok-kelompok pro-Islamis menjadi vokal dan gelisah.²⁸

Menurut Asadollah Alam, *Minister of the Imperial Court and Confidant* dari Shah, monarki tersebut bermaksud membuat senjata nuklir dan, untuk tujuan itu, Alam mengatakan, Iran pada tahun 1976 berdiskusi dengan Gabon tentang pembelian uranium. Kepala pertama dari Organisasi Energi Atom Iran, Dr Akbar Etemad, dikutip mengatakan bahwa pemerintah Shah juga memperoleh materi dari Afrika Selatan pada 1970-an. Dan Tony Benn, sekretaris negara Inggris untuk energi di pertengahan hingga akhir 1970-an, mengatakan bahwa Dr Etemad mengatakan kepadanya bahwa Iran bermaksud membangun reaktor nuklir dengan kapasitas 24-megawatt pada tahun 1994, yang lebih besar dari program yang dimiliki Inggris sendiri waktu itu. Shah mengatakan kepada menteri energi Inggris bahwa Iran sedang 'mendapatkan [teknologi dan bantuan nuklir] dari Prancis dan Jerman dan mungkin mendapatkannya dari Soviet - dan mengapa tidak? ". Benn mengatakan bahwa Dr Walter Marshall dari Otoritas Energi Atom Inggris yang juga merupakan penasihat Shah tentang kebijakan nuklir.²⁹

Bahkan Perdana Menteri Jim Callaghan, Benn mengatakan, menyatakan pandangan bahwa Inggris harus membantu Shah dengan program nuklirnya agar Jerman dan Prancis menanggapi panggilan Shah untuk menawarkan bantuan. Akhirnya, dalam dekade itu, pemerintahan Ford menyetujui penjualan delapan reaktor nuklir ke Iran, dengan bahan bakar, dan kemudian menuntaskan penjualan laser dengan kemampuan pengayaan uranium. Tidak ada yang membuat Argumen yang sekarang dibuat begitu sering, bahwa dengan cadangan gas alam dan perminyakannya yang besar, Iran tidak membutuhkan energi nuklir untuk tujuan sipil. Pada saat revolusi, sebagian besar konstruksi dan pemasangan peralatan di dua reaktor nuklir di Bushehr di pantai Teluk Persia telah selesai — dengan biaya \$ 3 miliar. Oleh karena itu, tidak masuk akal untuk berpendapat bahwa, jika rezim Shah berlangsung lebih lama, Iran sekarang akan menjadi anggota klub negara-negara senjata nuklir.

Sebelumnya diketahui bahwa Iran adalah salah satu negara yang diprioritaskan oleh AS. Ada dua prioritas AS dalam kebijakan luar negerinya terhadap Iran. Walaupun Pertama, signifikansi geopolitik Iran membuatnya semakin penting bagi Amerika Serikat untuk menahan Uni Soviet di wilayah selatannya. Dan yang kedua adalah kayanya sumber minyak dan gas di Iran. Namun dengan terjadinya Revolusi Islam dan tergulingnya rezim Shah, hilanglah sekutu terdekat AS di wilayah tersebut.³⁰ Ada keinginan AS untuk menghukum Iran karena telah menggulingkan Shah dan menangkap sandera Amerika setelah revolusi. Hal lainnya, AS memiliki banyak yang dipertaruhkan dalam stabilitas dan pembangunan ekonomi dan kemerdekaan Iran. Iran dianggap akan menjadi tempat yang lebih berbahaya dengan adanya senjata nuklir di Iran. Sebuah kekuatan Persia dengan sejarah 2.500 tahun yang tajam, Iran menempati posisi penting di Laut Kaspia dan Teluk Persia. Negara ini memiliki populasi terbesar di Timur Tengah, jika hal itu bukanlah senjata yang sebenarnya. Selama tiga tahun

²⁸ Bano, Saira, *China and Pakistan in the Post-India-U.S. Nuclear Deal Scenario*, The Korean Journal of Defense Analysis, Vol. 27, No. 1, March 2015, 123-137.

²⁹ Tarock, Adam, *Iran's Nuclear Programme and The West*, Third World Quarterly, Vol. 27, No. 4, pp 645 – 664, 2006

³⁰ Özcan, Nihat Ali dan Özdamar, Özgür, *Iran's Nuclear Program And The Future Of U.S.-Iranian Relations*, Middle East Policy, VOL. XVI, NO.1, SPRING 2009.

terakhir, para pejabat Iran perlahan-lahan meluncurkan cadangan minyak terbesar ketiga di dunia, cadangan gas alam terbesar kedua, dan aspirasi untuk kembali menjadi kekuatan utama kawasan itu. Tambahkan senjata nuklir ke dalam campuran tersebut, dan kemungkinan masalah akan meningkat secara signifikan.³¹

Ketidakpercayaan antara Amerika Serikat dan rezim Islam Iran telah berjalan dalam selama hampir tiga dekade dan tidak dimulai karena permasalahan nuklir ini. Beberapa berpendapat bahwa, tidak peduli siapa yang berkuasa di Teheran, Amerika Serikat dan Iran memiliki kepentingan jangka panjang yang sama dalam stabilitas di Teluk Persia dan kawasan Asia Selatan. Ada pula pendapat lain bahwa kekhawatiran AS berasal dan terutama dari karakter rezim Iran. Mereka yang mengambil pandangan ini melihat dalam gerakan *Green*, potensi untuk menggantikan rezim dan untuk mengintegrasikan Iran menjadi arsitektur strategi pro-AS di wilayah tersebut. Banyak yang berpendapat bahwa penggantian besar rezim saat ini akan menghasilkan manfaat strategis besar di luar mengurangi ancaman dari program nuklir Iran, termasuk mengakhiri upaya Iran untuk menghalangi perdamaian luas Arab-Israel.³²

Prioritas kebijakan dalam Administrasi George W. Bush contohnya, adalah untuk mencegah Iran memperoleh kemampuan senjata nuklir, yang mencerminkan pandangan luas bahwa nuklir Iran akan merusak tujuan AS di Timur Tengah. Administrasi Bush melakukan berbagai upaya untuk membatasi kemampuan strategis Iran melalui diplomasi dan sanksi internasional — baik sanksi internasional maupun sanksi yang ditegakkan oleh sekutunya, di luar mandat Dewan Keamanan PBB. Pada saat yang sama, Administrasi Bush terlibat dalam diplomasi bilateral dengan Iran pada isu-isu prioritas spesifik, seperti Afghanistan dan Irak. Kerangka kerja kebijakan didukung oleh pemeliharaan kemampuan militer konvensional A.S. besar di Teluk Persia dan melalui aliansi A.S. dengan tetangga Iran.³³

Dari pihak A.S. dikawatirkan bukan hanya Iran akan membangun dan menggunakan senjata nuklir untuk melawan Amerika Serikat atau sekutunya. Para pemimpin Iran tahu bahwa tindakan seperti itu adalah bunuh diri rezim, karena serangan balik yang kuat akan segera terjadi. Ini bukan krisis bom nuklir, tetapi krisis rezim nuklir. Bahayanya adalah bahwa Iran yang bersenjata nuklir akan memimpin negara-negara lain di Teluk dan Timur Tengah, termasuk kemungkinan Saudi Arabia, Mesir, Suriah, dan bahkan Turki, untuk memikirkan kembali opsi nuklir mereka. Potensi gelombang proliferasi ini akan secara serius menantang keamanan regional dan global dan melemahkan upaya dunia dalam non-proliferasi senjata nuklir. Jika komunitas internasional tidak dapat atau tidak mau memberikan hukuman kepada Iran, dan jika Teheran melanjutkan pengembangan nuklirnya tanpa kendala, reaksi berantai nuklir dari wilayah tersebut dapat bersambung di seluruh dunia.³⁴

Menurut Strategi Keamanan Nasional Amerika Serikat, 2006, kepentingan utama Amerika Serikat adalah (1) memberikan keamanan pada pasokan minyak dan gas, (2) menghilangkan ancaman dari organisasi teroris, (3) mencegah penyebaran WMD, dan (4) mempertahankan keberadaan Israel dan keunggulan militer kualitatif. Administrasi-administrasi Amerika telah mengklaim bahwa tujuan utama AS adalah untuk mempromosikan demokrasi dan liberalisasi ekonomi di wilayah tersebut. Namun kepentingan AS ini bertentangan dengan tujuan Iran. Pertama, Iran tidak berada di bawah pengaruh AS ketika menyangkut produksi dan transportasi minyak dan gas. Faktanya, Iran mampu mengganggu

³¹ Cirinciione, Joseph, *Controlling Iran's Nuclear Program*, Issues In Science And Technology, University of Texas, Dallas, Spring 2006.

³² Katzman, Kenneth, *Iran: U.S. Concerns and Policy Responses*, Congressional Research Service, www.crs.gov, 11 Juni, 2010

³³ *Ibid.*

³⁴ Cirinciione, Joseph, *Controlling Iran's Nuclear Program*, Issues In Science And Technology, University of Texas, Dallas, Spring 2006.

transportasi minyak dari Selat Hormuz dan membuat kesepakatan ekspor-energi sendiri dengan Rusia, Cina dan Turki (dan mungkin juga Uni Eropa di masa depan).³⁵

Kedua, Iran juga diketahui adalah pendukung terbesar Hamas dan Hizbullah di wilayah tersebut. Ketiga, AS mengklaim bahwa Iran ikut campur dengan kelompok-kelompok Syiah Irak dan mencegah stabilisasi Irak, dan merupakan penghalang terbesar untuk menggagalkan kelompok-kelompok Islam radikal di wilayah tersebut. Sementara itu, retorika keras yang digunakan oleh kelompok-kelompok ini dan rezim Iran melawan Israel juga bertentangan dengan keinginan AS untuk melindungi keamanan Israel. Terakhir, kemungkinan bahwa Iran dapat memproduksi senjata nuklir adalah mimpi buruk bagi AS. Ini akan memberi Iran alat strategis yang sangat besar, mengamankan kelangsungan hidup rezim Islam, mengancam Israel, dan memicu bahan bakar nuklirperlombaan senjata di wilayah tersebut sambil memegang potensi untuk ditransfer ke kelompok-kelompok teroris. Akibatnya, pengaruh Iran di kawasan itu akan meningkat pesat, menggeser keseimbangan kekuasaan yang berbahaya.³⁶

Iran memiliki beberapa keunggulan geopolitik. Seperti akses ke dua wilayah kaya energi di dunia, Timur Tengah dan Cekungan Kaspia. Kontrol utara-selatan dan timur-barat dari jalur transit energi dan kemampuan untuk mengontrol Selat Hormuz meningkatkan pengaruh Iran atas aktor-aktor lain. Tanahnya yang luas dan medannya yang tidak ramah adalah keuntungan luar biasa dari penetrasi militer asing. Dengan sumber daya yang begitu kuat, Iran memiliki kemampuan untuk memengaruhi pasar energi dunia. Kekuatan Iran ini kemudian menjadi masalah antara Amerika Serikat dan Iran yang kemudian semuanya terkait dengan masalah nuklir. Bagi AS, tujuan sebenarnya adalah perubahan rezim; namun, untuk mencapai itu, Iran pertama-tama harus dicegah untuk memproduksi senjata nuklir. Iran berusaha mendapatkan kemampuan nuklir untuk menggagalkan tujuan AS, seperti yang dilakukan Korea Utara.³⁷

Dalam masalah nuklir Iran dengan AS ini, kemungkinan kepentingan negara lain juga terlihat. Rusia juga dapat menggunakan krisis ini terhadap Amerika Serikat pada masalah-masalah lain, seperti ekspansi NATO ke Kaukasus atau rencana Amerika untuk menggelar sistem pertahanan rudal embrionik ke Eropa Timur. Pejabat Cina telah berkali-kali mengulangi hal itu, meskipun mereka tidak ingin Iran dihukum karena program nuklir sipilnya, mereka bersikeras bahwa program Iran tidak bertujuan untuk mengembangkan senjata. Diperkirakan bahwa China akan mencoba menyeimbangkan tekanan AS terhadap Iran; namun, karena saling ketergantungan ekonomi dengan AS, China dapat beralih ke posisi yang lebih pro-Barat. Iran dapat menawarkan penawaran pasokan energi khusus ke Cina untuk mendapatkan dukungannya. Akhirnya, Iran dapat menggunakan propaganda anti-Israel dalam mendukung negara-negara Islam.³⁸

Pada intinya Iran masih menjadi anggota NPT dan, berdasarkan ketentuan perjanjian NPT ini, negara-negara anggota memiliki hak untuk mengembangkan program nuklir untuk tujuan damai, termasuk pengayaan uranium. Inilah sebabnya mengapa Iran berulang kali menekankan bahwa mereka hanya melakukan apa yang mereka boleh lakukan: pengayaan. Namun, kekhawatiran AS, Uni Eropa dan aktor-aktor regional lainnya tidak semuanya tanpa dasar yang konkrit. Seperti yang telah dikonfirmasi oleh IAEA, Iran mempertahankan program pengayaan rahasia selama 18 tahun, sampai ditemukan pada tahun 2002. Meskipun Iran telah dengan tegas menyangkal tuduhan bahwa programnya adalah untuk memproduksi senjata nuklir, para pejabat Iran belum meyakinkan yang lain, sebagian besar tuduhan tersebut berasal dari AS. Program nuklir Iran dan debat internasional yang berkepanjangan tentang apa yang harus dilakukan tentang hal itu adalah fungsi dari kepentingan Amerika Serikat dan Iran yang

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Cirinciione, Joseph, *Controlling Iran's Nuclear Program*, Issues In Science And Technology, University of Texas, Dallas, Spring 2006.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

tidak dapat didamaikan di Timur Tengah. Karakteristik hubungan AS-Iran dalam tiga dekade terakhir tampaknya tidak terlalu menjanjikan untuk penyelesaian masalah tersebut. Sejak revolusi Islam, AS telah memilih untuk mengisolasi dan menahan Iran. Sulit untuk berpendapat bahwa kebijakan ini telah bekerja secara efektif menuju sasaran keamanan A.S. di wilayah Timur Tengah.³⁹

³⁹ Özcan, Nihat Ali dan Özdamar, Özgür, *Iran's Nuclear Program And The Future Of U.S.-Iranian Relations*, Middle East Policy, VOL. XVI, NO.1, SPRING 2009.