

BAB IV

PERTIMBANGAN INGGRIS MEMBUKA KEMBALI HUBUNGAN DIPLOMATIK DENGAN IRAN PADA TAHUN 2015

Bab keempat dari tulisan ini menyajikan pertimbangan mengapa Inggris membuka kembali hubungan diplomatik dengan Iran pada tahun 2015.

A. Pentingnya Iran sebagai Rekan Kerjasama Bagi Politik Luar Negeri Inggris.

Mengutip kembali penjelasan Rosenau mengenai politik luar negeri, politik luar negeri adalah upaya negara untuk mempertahankan dirinya dengan cara menunjukkan sikap atau aktivitas tertentu dalam rangka mendapatkan keuntungan dari eksternal (negara lainnya).

Praktik politik luar negeri berkembang seiring berjalannya waktu. Analisis kebijakan luar negeri suatu negara saat ini tidak dapat dilepaskan dari struktural yang menentukan arah kebijakan. Untuk itu kita perlu memahami strategi yang digunakan negara dalam menjalankan politik luar negerinya. Inggris sejak dulu tidak dapat dilepaskan dari pengaruh luar (eksternal). Inilah mengapa Inggris rajin melakukan hubungan bilateral dengan berbagai negara. Politik Luar Negeri Inggris melalui Perdana Menteri David Cameron misalnya, ia rajin melakukan diplomasi telepon ke pejabat-pejabat atau pemimpin negara lain. Diplomasi ini dilakukan dalam rangka memperkuat kerjasama ekonomi, pertahanan, dan bidang lainnya. Inggris juga rajin melakukan kunjungan-kunjungan ke negara lain (Hall, 2012).

Politik luar negeri Inggris ke Iran secara umum sama dengan politik luar negerinya ke Timur Tengah. Tujuannya tidak lain adalah untuk membangun kerjasama yang konstruktif demi mempertahankan aliran pasokan sumber daya

minyak, memerangi sekaligus mencegah radikalisme khususnya terorisme yang mengancam, dan mengamankan WMD milik Iran yang bisa disalahgunakan apabila tidak diawasi. Inggris menerapkan beberapa pendekatan untuk demi mencapai politik luar negerinya tersebut, salah satunya yaitu pendekatan diplomatis.

Orientasi pendekatan diplomatis berfokus pada kemungkinan menjalin relasi dengan negara-negara yang tampaknya akan semakin kuat. Untuk itu, penting bagi Inggris menghindari konfrontasi sebanyak mungkin, terutama dengan negara-negara yang punya peran penting baik di regional maupun dunia internasional. Produksi minyak Iran setiap tahunnya mencapai 1.4 juta barel pertahun. Meskipun berada dibawah sanksi dunia Barat, tidak memungkiri bahwa Iran adalah salah satu penghasil minyak terbesar di dunia bersama dengan Arab Saudi dan Iraq. Menjalinkan relasi dengan Iran jauh lebih menguntungkan bagi Inggris dari pada harus bermusuhan.

Selanjutnya, ada orientasi strategis. Orientasi strategis berfokus pada kemungkinan terjadinya ancaman yang datang dari negara-negara lain. Oleh karena itu Iran, salah satu negara penting di regional Timur Tengah yang memiliki kapabilitas mengembangkan senjata nuklir harus diperhitungkan keberadaannya oleh Inggris. Faktanya, sumber masalah yang menyebabkan kedua negara memutuskan hubungan diplomatiknya, yaitu laporan IEAE pada 8 Nopember 2011 silam memang mengindikasikan adanya aktivitas pengembangan senjata nuklir di Iran (CNN, 2018).



Board of Governors

GOV/2011/65

Date: 8 November 2011

Restricted Distribution
Original: English

For official use only

Item 5(c) of the provisional agenda
(GOV/2011/63)

Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran

Report by the Director General

A. Introduction

1. This report of the Director General to the Board of Governors and, in parallel, to the Security Council, is on the implementation of the NPT Safeguards Agreement¹ and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran.
2. The Security Council has affirmed that the steps required by the Board of Governors in its resolutions² are binding on Iran.³ The relevant provisions of the aforementioned Security Council resolutions were adopted under Chapter VII of the United Nations Charter, and are mandatory, in accordance with the terms of those resolutions.⁴

¹ The Agreement between Iran and the Agency for the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (INFIRC/214), which entered into force on 15 May 1974.

² The Board of Governors has adopted ten resolutions in connection with the implementation of safeguards in Iran: GOV/2003/69 (12 September 2003); GOV/2003/81 (26 November 2003); GOV/2004/21 (13 March 2004); GOV/2004/49 (18 June 2004); GOV/2004/79 (18 September 2004); GOV/2004/90 (29 November 2004); GOV/2005/64 (11 August 2005); GOV/2005/77 (24 September 2005); GOV/2006/14 (4 February 2006); and GOV/2009/82 (27 November 2009).

³ In resolution 1929 (2010), the Security Council affirmed, inter alia, that Iran shall, without further delay, take the steps required by the Board in GOV/2006/14 and GOV/2009/82, reaffirmed Iran's obligation to cooperate fully with the IAEA on all outstanding issues, particularly those which give rise to concerns about the possible military dimensions of the Iranian nuclear programme, decided that Iran shall, without delay, comply fully and without qualification with its Safeguards Agreement, including through the application of modified Code 3.1 of the Subsidiary Arrangements, and called upon Iran to act strictly in accordance with the provisions of its Additional Protocol and to ratify it promptly (operative para 1-6).

⁴ The United Nations Security Council has adopted the following resolutions on Iran: 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), and 1929 (2010).

Gambar 4.8 Draft Laporan IAEA terkait Pengembangan Senjata Nuklir Iran Tahun 2011

Sumber: <https://publicintelligence.net/iaea-iran-making-nuclear-weapons-report-november-2011/>

Inggris secara sadar paham bahwa Iran bisa menjadi

ancaman negara, terlebih Iran memiliki budaya sentimen yang anti-Inggris. Salah kebijakan seperti sebelumnya—menjatuhkan sanksi ke Iran—bisa berujung pada hubungan yang semakin buruk antara kedua negara. Mengerti akan hal itu Inggris kemudian perlahan-lahan memperbaiki hubungan kedua negara demi terciptanya hubungan kerjasama yang konstruktif dengan membuka kembali Kedutaan Besar Inggris di Teheran.

B. Dihentikannya Ekspor Minyak Iran ke Inggris

Kepentingan nasional Inggris dirumuskan dalam 3 poin utama; (1) mempromosikan kemakmuran Inggris dengan meningkatkan perdagangan dan peluang investasi perusahaan-perusahaan Inggris, baik melalui kerjasama ekonomi maupun energi, (2) menjamin keamanan Inggris secara keseluruhan, (3) mempromosikan nilai-nilai yang dianut Inggris seperti HAM, demokrasi, budaya, bahasa, dan pendidikan (Abdullah, 2016).

Dilihat dari sudut pandang politik, memutus hubungan diplomatik dengan Iran bukan sebuah keputusan politik yang tepat. Jika kita perhatian, Iran memiliki keunggulan strategis karena terletak di jantung Timur Tengah dan Asia Barat, menjadikannya aktor kunci stabilitas kawasan regional maupun internasional yang memiliki peran penting secara geopolitik. Ditambah Iran juga memiliki potensi sumber daya melimpah dalam bentuk minyak bumi dan gas alam.

Pemutusan hubungan diplomatik Inggris-Iran juga diikuti dengan pemberlakuan sanksi boikot Iran. Inggris menutup akses terhadap bank-banknya dan menghentikan impor minyak dari Iran. Sejak sanksi diberlakukan, perekonomian Iran turun drastis dibanding sebelumnya. Terlebih selama ini, Inggris berperan besar menjadi penghubung Iran dengan Amerika Serikat. Iran menghadapi tekanan luar biasa akibat isolasi yang dilakukan Barat terhadapnya. Namun, ternyata tidak hanya Iran yang menderita.

Inggris menerima konsekuensi yang tidak kalah pelik dengan Iran. Ditutupnya Kedutaan Besar Inggris di Teheran menyebabkan Inggris tidak memiliki akses secara langsung ke Iran. Beberapa sektor kerjasama Inggris-Iran harus dibekukan atau lumpuh. Sektor yang paling menderita akibat putusan ini adalah sektor energi. Pada tahun 2012, Menteri Perminyakan Iran, Rostam Qasemi mengumumkan bahwa Iran akan menghentikan seluruh ekspor minyaknya ke perusahaan-perusahaan negara Barat, termasuk Inggris. Langkah tersebut diambil Iran untuk menyerang balik negara-negara Barat yang mengembargo ekonomi Iran.

Menyadari besarnya kebutuhan mereka akan Iran dalam rangka memenuhi kepentingan nasional, khususnya dalam hal ketahanan energi. Inggris perlahan-lahan mendorong terbukanya kesempatan untuk membuka kembali hubungan diplomatik kedua negara.

C. Keuntungan Inggris Membuka Kembali Hubungan Diplomatik dengan Iran

Negara diasumsikan sebagai aktor rasional yang cerdas. Inggris sebagai negara jelas akan berupaya memaksimalkan pencapaian tujuannya dengan menggunakan kalkulasi untung-rugi. Keputusan Inggris membuka kembali hubungan diplomatiknya dengan Iran tentu saja sudah melewati proses kalkulasi untung rugi tadi. Jadi dapat kita tarik benang merah bahwa pembukaan kembali hubungan diplomatik dengan Iran merupakan putusan yang lebih menguntungkan dibanding kerugian yang akan diderita Inggris jika menutup hubungan diplomatik dengan Iran (Sawhani, 2018).

Argumen ini dipertegas dengan pernyataan Graham T. Allison mengenai perilaku negara dalam membuat keputusan. Allison mengatakan:

“The assumption of rational behavior not just of intelligent behavior, but of behavior motivated by conscious

calculation of advantages, calculation that in turn is based on an explicit and internally consistent value system”

Apabila diaplikasikan pada studi kasus skripsi ini, kita dapat memperoleh kalkulasi untung-rugi seperti ini:

Tabel 4.3 Kalkulasi Untung-Rugi Keputusan Membuka Kembali Hubungan Diplomatik dengan Iran

Hubungan Diplomatik Inggris-Iran	
Keuntungan Apabila dibuka Kembali	Kerugian Apabila dibuka Kembali
Menambah aliansi yang memiliki posisi strategis di regional (Timur Tengah) maupun Internasional	Keputusan Inggris membuka kembali hubungan diplomatik dengan Iran sama saja tidak mengindahkan embargo yang dilakukan bersama dengan Amerika Serikat dan negara anggota Uni Eropa lainnya. Hal ini bisa menunjukkan adanya ketidaksolidan antara negara-negara Barat.
Dapat mengawasi secara langsung perkembangan nuklir di Iran	
Terhindar dari krisis minyak karena faktanya Iran menduduki urutan nomor 3 sebagai Negara penghasil minyak terbesar di Timur Tengan dan nomor 5 di dunia	

Membuka luas potensi kerjasama di Berbagai bidang	
---	--

Sumber: diambil dari berbagai sumber

Tabel 4.4 Kalkulasi Untung Rugi Tidak Membuka Kembali Hubungan Diplomatik dengan Iran

Hubungan Diplomatik Inggris-Iran	
Keuntungan Apabila Tidak dibuka Kembali	Kerugian Apabila Tidak dibuka Kembali
<p>Inggris bisa mempertahankan hubungan baiknya dengan Amerika Serikat dan negara-negara anggota Uni Eropa.</p>	<p>Potensi ancaman senjata nuklir Iran yang dapat membahayakan keamanan Inggris</p>
	<p>Tidak bisa melaksanakan kerjasama dalam bentuk apapun—baik yang sudah ada maupun yang akan datang dengan Iran, mengingat Inggris adalah Negara industri tentunya memiliki kebutuhan minyak yang besar dan Iran merupakan supplier utama Inggris selama ini sehingga dengan pemutusan hubungan diplomatik dengan Iran menyebabkan ketahanan minyak Inggris berkurang dan rawan krisis.</p>

Sumber: diambil dari Berbagai Sumber

Dikutip dari situs web resmi Pemerintah Inggris, keputusan Inggris megembargo Iran merupakan bentuk tanggap terhadap situasi hak asasi manusia yang memburuk di Iran. Uni Eropa telah mengadopsi Peraturan Dewan (*Council Regulation*) (UE) No 359/2011 tanggal 12 April 2011 yang

diamandemen menjadi Peraturan Dewan (UE) No 264/2012, di lampiran III dijelaskan daftar peralatan apa saja yang dapat digunakan untuk menekan negara yang tidak mematuhi aturan kemanusiaan, diantaranya keuangan, teknis, dan layanan atau perantara komunikasi (Foreign & Commonwealth Office, Export Control Joint Unit, Department for International Trade, 2012).

Pada tabel 4.3 di atas kita dapat memahami bahwa selama ini keputusan Inggris mengembargo Iran pada tahun 2012 tidak lain didasarkan pada tindak lanjut atas Keputusan Dewan (*Council Decision*) (UE) 2012/635/CFSP mengenai tindakan pembatasan terhadap Iran terkait laporan IAEA mengenai program pengembangan nuklir dan rudal balistik yang dilakukan oleh pemerintah Iran (European Union, 2012). Selama ini negara-negara Barat selalu menunjukkan kesolidan dalam menanggapi isu-isu internasional, kasus pengembangan program nuklir dan rudal balistik Iran juga termasuk salah satunya. Sebagai salah satu Negara dengan pengaruh besar di dunia Barat, Inggris memperlihatkan posisinya dengan cara tegas melaksanakan putusan embargo yang sudah dijatuhkan Uni Eropa kepada Iran, dengan sanksi yang di jatuhkan kepada Iran tersebut Inggris berharap Iran akan kembali merundingan program pengayaan nuklirnya tersebut, namun keputusan yang di ambil Inggris tersebut justru lebih banyak merugikan Inggris terutama pada sektor Ekonomi

Kerjasama Inggris-Iran yang selama ini terjalin dibekukan. Hal ini berimbas pada ekonomi kedua negara yang semakin memburuk akibat berkurangnya aktivitas perdagangan keduanya. Padahal tidak lama setelah Inggris-Iran mencapai kesepakatan terkait nuklir, Iran langsung membeli 118 pesawat sipil berjenis Airbus dari pabrik Eropa. Pembelian ini secara tidak langsung memberikan pengaruh positif bagi pemerintah Inggris dikarenakan bagian sayap pesawat Airbus diproduksi di Filton dan Broughton, Inggris. Ini hanya salah satu contoh dari kemungkinan kerjasama antara Inggris-Iran.

Menguntungkan secara ekonomi dan berdampak positif bagi Inggris.



Gambar 4.9 Hassan Rouhani The Diplomatic Sheikh

Sumber: <https://nationalinterest.org/feature/can-hassan-rouhani-win-re-election-18543>

Terpilihnya Hassan Rouhani sebagai Presiden Baru Iran membawa angin segar untuk Inggris. Rouhani dikenal santun dan terukur ketika berbicara atau menyampaikan pandangannya terkait sebuah isu. Ia dijuluki *Diplomatic Sheikh* atas pembawaannya tersebut. Rouhani telah merubah persepsi dunia terhadap Iran, terutama Inggris. Pada masa pemerintahannya, Hasan Rouhani menunjukkan sikap kooperatif terhadap dunia Internasional. Kedua, sejak terpilih, Hassan Rouhani telah melakukan beberapa langkah positif. Contohnya; membebaskan tahanan politik semasa pemerintahan Ahmadinejad, menjanjikan kebebasan Hak Asasi Manusia (HAM) yang lebih luas di Iran, dan mengganti julukan Amerika Serikat dari 'setan' menjadi 'yang terdekat'. Ketiga, di tahun pertamanya menjabat, Rouhani sibuk merubah citra Iran yang dikenal sebagai negara yang kaku dan

keras menjadi negarayang siap berdiskusi dengan cair bahkan dengan negara-negara Barat sekalipun (Abdullah, 2016).

Sesaat setelah Rouhani baru terpilih, Perdana Menteri David Cameron langsung menelpon untuk mengucapkan selamat. Perubahan peta politik di Iran memunculkan optimisme Inggris bahwa Iran dapat diajak kooperatif dan bisa menjadi rekan atau sekutu strategis di Timur Tengah. Bahkan pasca Kedutaan Besar Inggris di Teheran resmi dibuka, Menteri Luar Negeri Inggris, William Hage menggambarkan hubungan kedua negara dengan kata “ramah”. Lebih rinci ia menjelaskan kedua negara saling menghormati batas-batas perbedaan satu sama lain dan sama-sama sedang menjajaki langkah ke arah kerjasama yang lebih konstruktif kedepannya.

Meskipun perbedaan substansial tentang banyak hal masih ada, nyatanya kedua Negara berkomitmen untuk membicarakan segala halnya dengan aman dan nyaman (Borger, 2015). Keuntungan lain dari dibukanya kembali hubungan diplomatik kedua Negara dapat kita lihat pada poin-poin dibawah:

- Prospek pertumbuhan Iran sangat atraktif bagi investor asing.
- Populasi Iran; 80 juta orang, merupakan terbesar kedua setelah Mesir di Timur Tengah.
- 60% populasinya diperkirakan berusia kurang dari 30 tahun.
- Tenaga kerja berpendidikan tinggi.
- Sumber daya alam yang berlimpah.
- Lokasi Strategis.

Ekonomi Iran adalah yang terbesar kedua setelah Arab Saudi di Timur Tengah. Diperkirakan nominal GDP Iran mencapai 397 Juta pada tahun 2015. Impor utama dari Iran adalah; besi, baja, bahan kimia dan produk terkait, mesin, serta kendaraan transportasi (Department for International Trade, Export Control Joint Unit, Foreign & Commonwealth Office, HM Treasury, 2018).

Sektor minyak dan gas adalah sektor terbesar dalam ekonomi Iran. 23% dari GDP Iran tahun 2014 berasal dari sektor ini. Setidaknya 3 juta barel minyak per hari dihasilkan oleh Iran. Iran juga memiliki cadangan gas terbesar di dunia dan berencana melipatgandakan produksi gasnya menjadi 1,3 miliar meter kubik per hari pada tahun 2020 melalui pengembangan lanjutan tambang gas alam di Pars Selatan. Cadangan minyak Iran mencapai 158 miliar barel dan merupakan yang terbesar ke-empat di dunia. Dengan sumber daya sebesar itu, Iran tentu memerlukan mitra asing guna membantunya membangun struktur fasilitas pengembangan sumber daya (Department for International Trade, Export Control Joint Unit, Foreign & Commonwealth Office, HM Treasury, 2018).

Di sinilah keuntungan Inggris, dengan membantu meningkatkan teknologi proyek pemulihan minyak atau *Enhanced Oil Recovery* (EOR) dan pembangunan fasilitas ekspor gas alam cair atau *Liquefied Natural Gas* (LNG) milik Iran, Inggris dapat meraih keuntungan melalui dividen atau bagi hasil dari kerjasama kedua negara atau bisa juga melalui investasi yang dilakukan Inggris ke Iran. Meskipun pada akhirnya kepemilikan sektor minyak dan gas sebagian besar tetap berada di Iran, tapi mengingat banyaknya negara yang mengembargo Iran, Inggris bisa jadi meraup keuntungan terbesar sebagai mitra asing Iran dengan dibuka kembalinya hubungan diplomatik kedua negara.

Inggris, sebagai Negara maju dengan tingkat pendidikan tinggi, memiliki puluhan juta pemuda-pemudi yang tersebar luas di seluruh dunia dan sadar akan perkembangan dunia. Wajar apabila kemudian Inggris menaruh minat terhadap Iran. Beberapa tahun kebelakang, meskipun terisolasi akibat sanksi dari dunia internasional. Iran berhasil mengembangkan pendidikan dan keilmuan mereka ke tingkat yang luar biasa.

Iran adalah Negara terdepan dalam urusan pengembangan ilmu pengetahuan dan penelitian di regional. Banyak lembaga-lembaga pendidikan dan universitas yang ingin diajak

bekerjasama oleh Inggris. Iran memfokuskan 4% GDP negaranya untuk bidang penelitian dan pengembangan hingga tahun 2030. Fasilitas penelitian kelas dunia yang canggih di bidang kedokteran, manajemen sumber daya air, dan penelitian sel induk juga kesuburan menarik minat universitas-universitas di Inggris untuk melakukan studi ataupun penelitian bersama (British Council, 2016).

Pertumbuhan pesat ilmu pengetahuan ini berimbas pada meningkatnya pelajar Iran yang ingin menuntut ilmu ke luar negeri. Minat untuk pendidikan tinggi di Iran sangat besar, hal ini juga tidak terlepas dari jumlah pemuda-pemudi Iran yang mencapai 60% total populasi. Namun sebaliknya, hanya sedikit mahasiswa Inggris yang berada di Iran, sehingga dampak dari penutupan Kedutaan Besar Inggris di Teheran tidak terlalu signifikan bagi mahasiswa-mahasiswi Inggris. Lebih lanjut, pembukaan kembali hubungan diplomatik kedua negara dapat merangsang pertumbuhan kerjasama kedua negara di bidang pendidikan. Ada banyak sekali pelajar Iran yang ingin menuntut ilmu di Inggris, hal ini bisa dimanfaatkan Inggris untuk melakukan pertukaran ilmu, memajukan universitas mereka di mata internasional, dan menambah pemasukan ekonomi dari kehadiran pelajar Iran (British Council, 2016).

Singkatnya, kita dapat memahami bahwa dari hubungan kedua negara, ada potensi besar kerjasama yang saling menguntungkan. Banyak sektor strategis yang dapat dimajukan apabila kedua negara sepakat untuk membuka kembali hubungan diplomatiknya.

Keputusan Inggris membuka kembali hubungan luar negeri dengan Iran juga meminimalisir kemungkinan terburuk penggunaan senjata nuklir Iran yang bisa saja membahayakan keamanan nasional Inggris. Beberapa bulan sebelum Kedutaan Besar Inggris di Teheran dibuka kembali, tepatnya pada tanggal 14 Juli 2015. Iran bersama dengan negara E3/EU + 3 (Jerman, Prancis, Inggris, Tiongkok, Rusia, Amerika Serikat dan Uni Eropa) mencapai kesepakatan dalam hal perjanjian

nuklir diikuti dengan pencabutan berbagai sanksi terhadap Iran (Syahri, 2016).