

FAKTOR PENDORONG IRAN MENYETUJUI KESEPAKATAN NUKLIR *JOINT COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION* (JCPOA) TAHUN 2013 – 2017

Ni Putu Denik Mahayanti¹⁾, Idin Fasisaka²⁾, Adi P. Suwecawangsa³⁾

¹²³⁾Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: denikmahayanti97@gmail.com¹⁾, idinfasisaka@yahoo.co.id²⁾, adisuwecawangsa@yahoo.co.id³⁾

ABSTRACT

Iran's nuclear development has changed the instability of Iran's economy. Iran's economic sanction initiated resistance economy as an action of Iran's governments defense. The pressure of economic sanctions continue to increase with the development of Iran's nuclear that makes Iran's governments couldn't handle the stability of Iran's economy. Based on that situation, Iran's governments response was took an attempt for negotiation as a choice to overcome the tensions post Iran's economic sanctions. As the end of that negotiation created Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) nuclear agreement. That agreement made by Iran and P5 + 1 group (United Kingdom, France, China, Russian Federation, The United States + Germany) at July 14, 2015. This research aims to analyse factors behind Iran's approve the JCPOA nuclear agreement. The locus of this study is from 2013 to 2017.

Keywords: Nuclear Development, Resistance Economy, negotiation, JCPOA, P5 + 1

1. PENDAHULUAN

Pengembangan nuklir Iran merupakan isu yang menjadi perdebatan pasca Revolusi Iran tahun 1979. Pengembangan nuklir Iran pada mulanya dibantu oleh Amerika Serikat pada tahun 1957 lewat adanya kerjasama Civilian Nuclear Cooperation. Kerjasama ini kemudian berakhir dengan adanya Revolusi Iran yang dipimpin oleh Ayatollah Ruhollah Khomeini yang membuat pengembangan nuklir Iran dihentikan untuk sementara waktu. Pasca Revolusi Iran pemerintah mulai berkeinginan untuk mengembangkan kembali program nuklir Iran yang ditujukan untuk damai pada tahun 1997 (Gulf News, 2004).

Pengembangan program nuklir mulai dilaksanakan dengan membangun kembali reaktor nuklir pada tahun 2005. Tindakan pengemangan program nuklir tersebut membuat serangkaian pengembangan nuklir Iran diawasi oleh badan *International Atom Energy Agency*

(IAEA). Seiring diadakan pengawasan IAEA menemukan terjadinya peningkatan pengayaan uranium pada tahun 2007 dari 3,5 % yang digunakan untuk pembangkit reaktor air, kemudian meningkat sebanyak 20 % untuk bahan bakar nuklir di situs nuklir Iran di Natanz (Roob & Wald, 2014). Kondisi ini membuat IAEA mencurigai pengayaan uranium Iran dapat digunakan untuk meningkatkan kekuatan persenjataan. Kecurigaaan tersebut muncul karena apabila program nuklir Iran ditujukan untuk damai, maka pengayaan uranium Iran seharusnya kurang dari 5% (IAEA Safeguards Glossary, 2002).

Pemerintah Iran yang dipimpin oleh Presiden Mahmoud Ahmadinejad ketika itu bersikeras bahwa pengembangan nuklir Iran ditujukan untuk memenuhi kebutuhan industri kedokteran, ilmu pengetahuan, pembangkit listrik ramah lingkungan (Catanzaro, 2015). Pemerintah Iran di era Presiden Mahmoud Ahmadinejad sangat bersikeras melanjutkan pengembangan nuklir. Sikap pemerintah Iran ini membuat negara anggota tetap Dewan Keamanan PBB yang tergabung dalam

kelompok negara P5 + 1 (Inggris, Prancis, Cina, Rusia, Amerika Serikat + Jerman) turut serta mengambil langkah negosiasi dengan pemerintah Iran mulai tahun 2005. Upaya negosiasi yang dilakukan tidak efektif membuat pemerintah Iran menghentikan pengembangan nuklir.

Kondisi tersebut kemudian membuat meningkatnya sanksi yang diberikan oleh Dewan Keamanan PBB lewat pemberian enam Resolusi yang berawal dari Juli 2006 sampai Juli 2010 (Samore, 2015). Resolusi tersebut juga belum mampu membuat penghentian pengembangan nuklir Iran. Hal ini kemudian yang membuat pemerintah Iran mendapatkan sanksi tambahan dari Amerika Serikat yang ditujukan pada sektor perbankan Iran yang membuat Bank Iran sulit untuk mendapatkan bantuan pinjaman keuangan dari lembaga keuangan internasional (Bazoobandi, 2012). Sanksi ekonomi yang diberikan terhadap Iran juga semakin meningkat dengan turut sertanya Uni Eropa memberikan sanksi embargo minyak terhadap perdagangan Iran pada 1 Juli 2012.

Menyikapi banyaknya sanksi yang diberikan terhadap Iran membuat *Supreme Leader* Iran yakni Ayatollah Ali Khameni mengambil tindakan perlawanan sebagai bentuk "*resistance economy*". Terpilihnya Hassan Rouhani sebagai presiden Iran pada 3 Agustus 2013 membuat pemerintah Iran menjalin kembali negosiasi dengan kelompok P5 + 1. Negosiasi ini ditujukan untuk membahas kembali keberlanjutan program nuklir Iran menyikapi sanksi ekonomi yang diberikan terhadap Iran.

Negosiasi yang dilaksanakan oleh Iran dengan kelompok negara P5 + 1 kemudian membuat pemerintah Iran mengubah kebijakan

luar negerinya dengan menyetujui pembatasan pengembangan nuklir. Pembatasan pengembangan nuklir ini tertuang dalam perjanjian *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) yang disetujui oleh Iran pada 14 Juli 2015. Bersediannya pemerintah Iran membatasi upaya pengembangan nuklir menjadi menarik untuk dibahas mengingat sebelumnya pemerintah Iran tidak bersedia melakukan pembatasan.

2. KAJIAN PUSTAKA

Penelitian penulis menggunakan dua literatur ilmiah sebagai kajian pustaka untuk membantu memberikan analisa dalam mengkaji penelitian ini. Literatur pertama berasal dari tulisan Siret Hursoy (2011) yang berjudul "*Canging Dimension of Turkey's Foreign Policy*". Hursoy (2011) dalam tulisannya menggambarkan perubahan kebijakan luar negeri Turki pada tahun 2000 dilihat sebagai pilihan strategis regional dan global. Hal ini dilakukan melalui analisa dan evaluasi kondisi yang terjadi dalam membuat kebijakan luar negeri.

Turki melakukan perubahan pendekatan dalam membuat kebijakan luar negeri. Kebijakan luar negeri Turki mengalami perubahan dari sebelumnya menggunakan pendekatan *hard power* menjadi *soft power*. Perubahan pendekatan pembuatan kebijakan ini dilakukan karena pendekatan *hard power* yang sebelumnya dilakukan oleh pemerintah Turki telah membuat hubungan Turki dengan Uni Eropa tidak baik, begitu pula hubungannya dengan Israel pada peristiwa Arab Spring. Hursoy (2011) mengatakan Turki menggunakan cara diplomasi melalui negosiasi untuk memulihkan hubungannya khususnya dengan Uni Eropa dengan lebih berfokus pada masalah regional. Turki lebih memilih untuk menjalin hubungan aktif dan kondusif di kawasan regional dengan menggunakan prinsip kebijakan "Zero Problem" yang dicetuskan oleh Perdana

Menteri Turki yakni Davutoğlu untuk mencegah terjadinya masalah dengan negara tetangga Turki di kawasan regional.

Tulisan Hursoy berkontribusi memberikan gambaran terkait perubahan kebijakan luar bersumber dari adanya pertimbangan strategis. Perubahan kebijakan luar negeri juga melihat adanya ancaman dan tantangan baik dari regional maupun global. Tulisan Hursoy juga memberikan pemahaman bahwa pendekatan *soft power* melalui upaya diplomasi menjadi menjadi cara terbaik untuk memulihkan suatu ketegangan hubungan antar negara.

Tulisan kedua yang penulis jadikan literatur dalam tinjauan pustaka yakni bersumber dari Ingrid Barnsley (2006) yang berjudul "*Dealing with Change: Australia, Canada and the Kyoto Protocol to The Framework Convention on Climate Change*". Menuliskan bahwa Australia dan Kanada aktif berpartisipasi dalam negosiasi internasional terkait dengan perubahan Iklim (UNFCCC) sejak tahun 1990. Peran aktif kedua negara ini mengarahkan ke perjanjian Protokol Kyoto pada Desember 1997. Perjanjian ini bertujuan untuk mengurangi emisi karbon yang menjadi permasalahan lingkungan.

Australia dan Kanada memiliki perbedaan sikap dalam meratifikasi Protokol Kyoto. Australia tidak setuju untuk meratifikasi Protokol Kyoto, sedangkan Kanada bersedia untuk meratifikasi. Dilihat dari sudut pandang Australia yang secara terbuka mengumumkan pada 5 Juni 2002 bahwa tidak bersedia meratifikasi Protokol Kyoto. Sikap ini diambil dengan adanya pertimbangan internal, karena ekonomi dan kepentingan nasional Australia akan terhambat jika meratifikasi protokol Kyoto. Melihat dari pertimbangan eksternal bahwa kurang seriusnya negara industri maju seperti Amerika

Serikat untuk berkomitmen meratifikasi Protokol Kyoto. Kondisi ini kemudian berbeda dengan sikap yang diambil oleh pemerintah Kanada yang bersedia untuk meratifikasi Protokol Kyoto. Sikap Kanada yang bersedia meratifikasi Protokol Kyoto pada 17 Desember 2002 merupakan salah satu bentuk komitmen keseriusan pemerintah Kanada untuk mengatasi pengaruh adanya perubahan iklim. Selain itu ratifikasi Protokol Kyoto juga memungkinkan Kanada mengatasi masalah domestik terkait dengan emisi karbon.

Tulisan Barnsley (2006) menggunakan analisa pendekatan *two level game* dalam menganalisa perbedaan sikap yang ditunjukkan oleh Australia dan Kanada dalam meratifikasi Protokol Kyoto. Pendekatan *two level game* yang digunakan ini menjadi sama untuk melihat kasus yang penulis teliti. Menurut analisa penelitian ini, bahwa kesuksesan ratifikasi dan implementasi perjanjian internasional tergantung pada proses negosiasi di tingkat internasional pada level I, serta pada level II tergantung pada peluang dan tantangan dari dalam negara yang dilihat dari tindakan kelompok kepentingan domestik dan putusan pemimpin, khusus dalam hal ini adalah dalam ratifikasi Protokol Kyoto. Tulisan Barnsley berkontribusi bagi penelitian penulis dalam melihat faktor yang menjadi pertimbangan negara dalam mengambil keputusan dalam suatu perjanjian internasional menggunakan analisa *two level game*.

Kedua tulisan yang penulis gunakan mampu memberikan gambaran terkait perubahan kebijakan luar negeri suatu negara. Perubahan ini dipengaruhi oleh adanya pertimbangan baik dilakukan pada tahap regional, maupun global. Khususnya dalam menyikapi persetujuan perjanjian kerjasama lebih mengutamakan mencapai kepentingan nasional yang menjadi prioritas negara.

3. METODE PENELITIAN

Pada penelitian ini penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif untuk melihat situasi atau fenomena yang menjadi objek penelitian. Penelitian penulis akan menjelaskan bagaimana faktor domestik mampu mendorong perubahan kebijakan Iran dalam menyetujui kesepakatan pembatasan program nuklir. Sumber data yang penulis pakai yakni sumber data sekunder, yakni sumber data dari beragam literatur seperti buku, jurnal, artikel, berita dan situs resmi terkait dengan penelitian penulis.

Tingkat analisa "Negara" penulis gunakan untuk menganalisa penelitian terkait dengan sikap Iran yang bersedia untuk menyetujui perjanjian pembatasan pengembangan nuklir dalam perjanjian *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam mengumpulkan data yakni kualitatif yang nantinya disajikan dengan cara naratif deskriptif. Teknik naratif deskriptif ini ditujukan untuk menjelaskan analisa dari data – data yang penulis peroleh, sehingga nantinya dapat dijadikan sebuah penelitian yang ilmiah

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Perkembangan Nuklir Iran

Iran merupakan salah satu negara yang terkena dampak dari adanya pengembangan teknologi. Salah satu teknologi yang berusaha dikembangkan Iran yakni reaktor nuklir. Pengembangan program nuklir Iran didukung dengan terbentuknya pusat penelitian nuklir di Teheran yang ditujukan untuk mempercepat

program nuklir Iran sepanjang tahun 1970 an (Reardon, 2012). Pemerintah Iran yang ketika itu dipimpin oleh Dinasti Shah Mohammad Reza Pahlavi mulai mendirikan Atom Energy Organization Iran (AEOI) tahun 1975. AEOI dalam pengembangan nuklir Iran melakukan serangkaian perjanjian dengan Massachusetts Institute of Technology (MIT) yang berperan untuk melatih para ilmuwan nuklir. Iran juga melakukan kerjasama dengan Jerman pada tahun 1976 lewat ditandatanganinya perjanjian yang ditujukan untuk membangun dua reaktor nuklir di Bushehr, serta dengan Prancis pada tahun 1977 lewat skema Eurodif untuk menghindari poliferasi teknologi nuklir dalam membangun dua reaktor nuklir di Bushehr (Cordesman, 2000).

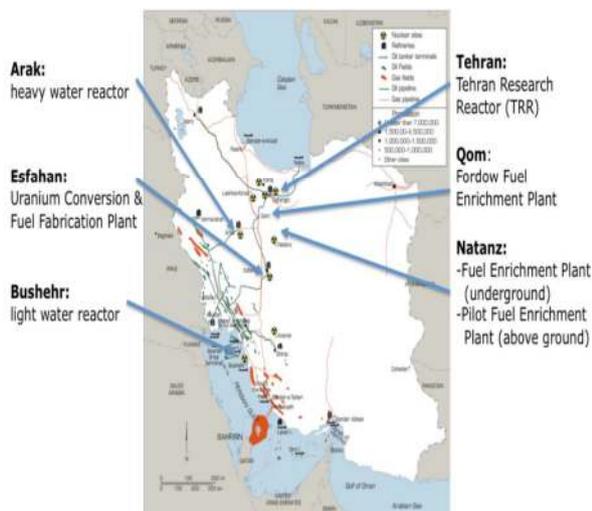
Kerjasama pengembangan nuklir Iran kemudian terhambat semenjak terjadinya Revolusi Iran atau yang sering disebut dengan Revolusi Islam Iran pada tahun 1979. Berhasil digulingkannya pemerintah Iran dari sistem pemerintah Monarki menjadi Republik Islam Iran yang dipimpin oleh Ayatollah Ruhollah Khomeini membuat situasi dalam negeri Iran tidak stabil, begitu pula hubungan kerjasama dengan beberapa negara yang sebelumnya membantu pengembangan nuklir Iran. Amerika Serikat merupakan salah satu negara yang menghentikan hubungan kerjasama pengembangan nuklir dengan Iran.

Meningkatnya perkembangan teknologi membuat pemerintah Iran pada tahun 1990 mulai berkeinginan untuk mewujudkan kembali pengayaan uranium sebagai bahan baku utama pembangkit reaktor nuklir. Pemerintah Iran memulainya dengan menandatangani perjanjian kesepakatan nuklir jangka panjang dengan Cina tahun 1990 dan dengan Rusia tahun 1995 untuk membangun reaktor nuklir Iran (NTI, 2018). Pengembangan nuklir Iran secara penuh terealisasi pada tahun 2005 yang berkembang secara signifikan setelah adanya

pengumuman dari Iran pada tahun 2006, bahwa Iran akan memperkaya uranium. Pengembangan energi nuklir menjadi salah satu sumber energi ramah lingkungan untuk mengurangi konsumsi minyak dan gas yang sebelumnya dipakai sebagai bahan bakar utama pembangkit listrik (Morales & Rezapour, n.d).

Pemerintah Iran yang ketika itu dipimpin presiden Mahmoud Ahmadinejad menegaskan pengembangan kembali reaktor nuklir Iran pada masa pemerintahannya ditujukan untuk tujuan energi nuklir damai, bukan untuk membuat senjata pemusnah massal (Slackman, 2010). Meskipun Iran menegaskan program nuklirnya ditujukan untuk damai, namun Dewan Keamanan PBB tidak percaya pengembangan reaktor nuklir Iran sepenuhnya ditujukan untuk tujuan damai. Melihat dari semakin meluasnya pembangunan pusat pengembangan nuklir Iran di sejumlah wilayah di Iran, seperti di Arak, Natanz, Teheran, Esfahan, Bushehr, dan Qom seperti yang ditunjukkan pada gambar berikut

Gambar 4.1 Peta Pengembangan Nuklir Iran



Sumber: Bipartisan Policy Center (2011)

Melusnya pengembangan nuklir Iran seperti yang ditunjukkan pada gambar 4.1 membuat lembaga *international Atom Energy Agency*

(IAEA) semakin memperketat pengawasan terhadap program pengembangan nuklir Iran.

4.2 Perubahan Komitmen Pengembangan Nuklir Iran Lewat Adanya Perjanjian Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)

Setelah berakhirnya kepemimpinan Presiden Mahmoud Ahmadinejad pada tahun 2013 pemerintah Iran tidak dapat membendung tekanan sanksi ekonomi. Sanksi ekonomi yang diberikan terhadap Iran atas pengembangan program nuklirnya membuat kondisi ekonomi dalam negeri Iran menjadi tidak stabil. Kondisi ini menimbulkan adanya respon dari *Supreme Leader* Iran yakni Ayatollah Ali Khameni agar pemimpin pemerintah Iran yang baru dapat membuat kebijakan yang ditujukan untuk memperbaiki kondisi ekonomi dalam negeri Iran. Keputusan yang disampaikan oleh Supreme Leader kemudian dirancang menjadi bahan pertimbangan kebijakan negara oleh presiden yang berperan sebagai lembaga eksekutif pemerintah Iran.

Keputusan pemerintah Iran meningkatkan pengembangan nuklir di masa Presiden Mahmoud Ahmadinejad telah meningkatkan pertentangan dari Dewan Keamanan PBB yang mendukung semakin meningkatnya sanksi ekonomi yang diberikan oleh Amerika Serikat yang ditujukan pada sektor perbankan Iran pada Desember 2011 dan Uni Eropa yang ditujukan pada sektor perdagangan minyak Iran pada Juli 2012 (Samore, 2015). Adapun Resolusi Dewan Keamanan PBB dari tahun 2006 – 2010 yang ditujukan terhadap Iran sebagai berikut :

1. Resolusi 1696 pada Juli 2006 yang mengumumkan kepada negara – negara untuk waspada dan mencegah pengiriman material yang dapat ditujukan untuk mengembangkan nuklir dan rudal balistik Iran.
2. Resolusi 1737 pada Desember 2006

berisikan:

- pelarangan ekspor semua material dan teknologi yang ditujukan untuk mengembangkan senjata nuklir Iran.
 - Pelarang bagi Iran menerima bantuan keuangan untuk pengembang nuklir.
 - Pelarangan Iran mengirimkan peralatan dan material nuklir
 - Membekukan aset individu dan perusahaan yang terlibat dalam program rudal dan nuklir balistik Iran.
3. Resolusi 1747 pada Maret 2007 berisikan
- pelarang pengiriman senjata maupun pengiriman material pengembangan nuklir Iran.
 - Memperluas daftar sanksi bagi Individu dan perusahaan yang membantu program nuklir Iran.
4. Resolusi 1803 pada Maret 2008 ditujukan untuk:
- Memperluas larangan perdagangan terkait dengan peralatan dan material nuklir Iran.
 - Melakukan pelarangan perjalanan wisata bagi individu yang dijatuhkan sanksi
 - Memperluas daftar sanksi bagi individu dan perusahaan yang terlibat mengembangkan nuklir Iran.
5. Resolusi 1835 pada September 2008, ditujukan Menegaskan Resolusi sebelumnya
6. Resolusi 1929 pada Juli 2010, ditujukan untuk
- Melarang Iran berinvestasi dalam kebijakan pengembangan nuklir
 - Melarang Iran mengekspor persenjataan
 - Mengarahkan negara lain untuk mengecek “seluruh barang untuk dan

dari Iran yang ditujukan mencegah transfer material secara ilegal”.

- Memanggil negara – negara lainnya untuk mencegah pemberian layanan keuangan yang menghindarkan sanksi terhadap Iran.
- Memperluas daftar sanksi bagi individu dan perusahaan yang terlibat mengembangkan nuklir Iran (Samore,2015).

Terpilihnya Hassan Rouhani sebagai presiden Iran pada Juli 2013 mulai mengkampanyekan untuk memecahkan isu nuklir Iran. Tindakan ini sebagai tindak lanjut dari desakan *Supreme Leader* untuk mengakhiri Iran dari Isolasi dan sanksi yang dijatuhkan oleh negara barat. Pemerintah Iran kemudian membangun negosiasi yang sebelumnya pernah diusulkan pada tahun 2003 dan 2005 oleh Inggris, Prancis, dan Jerman. Usulan ini semakin diperkuat dengan turut sertanya Cina, Amerika Serikat dan Jerman menyikapi rencana pengembangan nuklir Iran. Enam negara ini kemudian bergabung menjadi kelompok P5 + 1 tahun 2006. Kelompok negara P5 + 1 pada mulanya melakukan pendekatan melalui negosiasi, namun hal ini tidak berhasil. Hal ini yang kemudian mendorong pemberian resolusi sampai sanksi ekonomi terhadap Iran.

Tekanan sanksi ekonomi yang ditujukan kepada Iran ditangani melalui pengambilan kebijakan yang ditujukan membahas terkait keberlanjutan pengembangan nuklir Iran. Sampai pada dihasilkannya perjanjian Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) pada 14 Juli 2015. Implementasi perjanjian JCPOA diyakini oleh pemerintah Iran akan memudahkan pemulihan Iran dari sanksi ekonomi. Perjanjian JCPOA sebagai komitmen keseriusan Iran untuk bersedia membatasi ruang lingkup pengembangan program nuklir dan menyediakan transparansi pengawasan terhadap program nuklir Iran (JCPOA, 2015). Mengingat kedepannya energi nuklir sangat penting untuk memenuhi permintaan

pasokan energi listrik ramah lingkungan dengan emisi karbon yang rendah (Westinghouse, n.d).

4.3 Analisa Faktor Domestik Iran dalam Menyetujui Kesepakatan Nuklir *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*

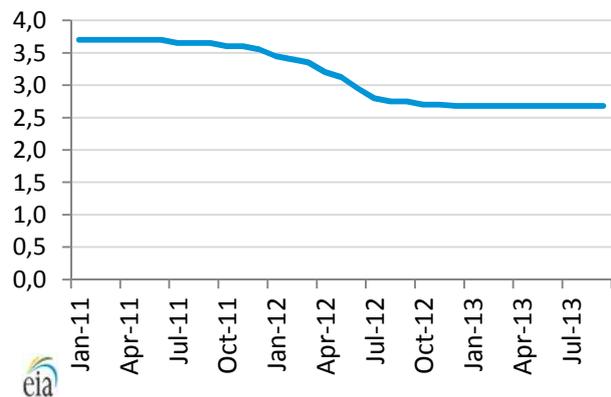
Pada sub bab ini akan membahas bagaimana faktor domestik mampu mendorong perubahan kebijakan pengembangan nuklir Iran. Faktor domestik yang terdiri dari kondisi ekonomi, kepentingan ekonomi, opini publik, *electoral cycle* dan *two level game* akan penulis gunakan untuk menganalisa permasalahan penulis. Berdasarkan implementasi konsep *foreign policy decision making* dan kepentingan nasional. Sampai pada akhirnya pemerintah Iran menyetujui pembatasan pengembangan nuklir sesuai dengan terbentuknya perjanjian *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)* pada 14 Juli 2015.

4.3.1 Instabilitas Kondisi Ekonomi Iran

Semenjak Iran mulai melakukan pengembangan program nuklir membuat terjadi instabilitas perdagangan minyak. Sektor perdagangan minyak merupakan salah satu penyumbang terbesar pendapatan pemerintah Iran. Semenjak diberlakukan sanksi terhadap sektor minyak Iran telah mampu menurunkan pendapatan bersih sektor minyak Iran pada tahun 2012 sebesar 69 milyar US\$ yang secara signifikan lebih rendah dari tahun 2011 dengan total pendapatan sebesar 95 milyar US\$ (EIA, 2013).

Sanksi ekonomi juga semakin memperketat investasi perusahaan asing pada sektor minyak Iran yang membuat produksi minyak Iran mengalami penurunan.

Grafik 4.1 Produksi Minyak Iran
million barrels per



Source: U.S. Energy Information Administration

Sumber: EIA (2019)

Berdasarkan data yang diperoleh dari EIA (2019) menyatakan bahwa rata - rata produksi minyak Iran mengalami penurunan yang signifikan semenjak mulai berlakunya sanksi Amerika Serikat pada Maret 2012 yang ditujukan pada sistem perbankan Iran. Menurunnya produksi minyak Iran semakin diperkuat menyusul dengan diberlakukan sanksi embargo minyak Iran oleh Uni Eropa pada Juli 2012. Hal ini yang kemudian membuat Produksi minyak Iran mengalami penurunan dari yang rata – rata 3,6 mbd pada tahun 2011 menjadi rata – rata 2,6 mbd pada tahun 2013. Sanksi Ekonomi yang diberikan oleh Amerika Serikat dan Uni Eropa terhadap Iran telah mampu menurunkan perdagangan minyak Iran di lima negara mitra terbesar perdagangan minyak Iran yakni Cina, Jepang, India, Korea Selatan dan Turki pada tahun 2012 (GlobalData, 2012).

Penurunan produksi minyak Iran juga disertai dengan penurunan ekspor minyak Iran. Ekspor minyak Iran mengalami penurunan yang signifikan terjadi semenjak 2012 dari 2011 yang rata – rata sebanyak 2,5 mbd menurun pada 2012 menjadi 2,1 mbd. Penurunan ekspor minyak terus berlanjut di tahun 2013, 2014 dan 2015 menjadi rata – rata 1 mbd. Sebelum Iran dijatuhkan sanksi ekonomi, ekspor minyak merupakan sektor

penyumbang terbesar pendapatan GDP (*Gross Domestic Product*) Iran tiap tahunnya yakni 114,75 juta US\$ dan sebanyak 88% dari keseluruhan ekspor negara 130,54 juta US\$ (GlobalData, 2012).

Berdasarkan kondisi ekonomi yang tidak stabil dengan adanya penurunan ekspor perdagangan minyak Iran mampu membuat terjadinya instabilitas perdagangan akibat menurunnya permintaan ekspor minyak Iran. Sehingga menghambat kemampuan negara untuk mensejahterakan masyarakatnya. Kondisi ekonomi ini merupakan salah satu tolak ukur yang berpengaruh dalam kebijakan luar negeri suatu negara salah satunya yakni Iran.

4.3.2 Kepentingan Ekonomi

Iran memiliki landasan kepentingan yang medasari perubahan pengembangan nuklir. Melihat dari kondisi ekonomi, maka Iran memiliki kepentingan dalam memulihkan kondisi ekonomi yang merupakan salah satu tujuan jangka panjang dari pencapaian kepentingan nasional Iran. Kondisi ekonomi yang tidak stabil pasca adanya sanksi ekonomi terhadap Iran berdampak buruk terhadap perekonomian Iran, karena minyak merupakan sektor penyumbang terbesar pendapatan negara (Habibi, 2010). Pemulihan stabilitas ekonomi kemudian menjadi sangat penting untuk memulihkan hubungan kerjasama perdagangan minyak Iran.

Memulihkan kondisi ekonomi merupakan salah satu fokus yang ingin dicapai pemerintah Iran, melihat kurang tepatnya kebijakan pengembangan nuklir yang diambil pada era kepemimpinan Ahmadinejad. Sanksi ekonomi yang diberikan terhadap Iran selain menurunkan pendapatan ekspor minyak Iran, juga membuat Bank Iran sulit mendapatkan bantuan pinjaman

keuangan dari lembaga keuangan internasional didukung dengan pembekuan sistem keuangan dari sistem layanan jaringan pengiriman pesan transaksi elektronik dari *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT).

Sanksi ekonomi yang diberikan terhadap Iran membuat pemerintah mulai mempertimbangkan kembali kebijakan pengembangan program nuklir. Melalui disetujuinya perjanjian JCPOA akan memberikan keringan saksi ekonomi terhadap Iran yang sebelumnya dijatuhkan oleh negara barat yakni Amerika Serikat dan Uni Eropa yang tergabung dalam perjanjian JCPOA. Berdasarkan poin *Preamble and General Provision* nomor xiii, bahwa kelompok negara Uni Eropa dan E3 +3 yang dalam penelitian penulis sebut dengan kelompok P5 +1 dalam kerangka kerjasama JCPOA kelompok negara ini akan bekerjasama untuk menciptakan energi nuklir damai dengan melibatkan peran serta IAEA dalam pengawasan.

Melalui adanya perjanjian JCPOA mampu menyediakan peluang bagi Iran untuk memulihkan sanksi yang sebelumnya diberikan lewat adanya Resolusi dari Dewan Keamanan PBB, Amerika Serikat, dan juga Uni Eropa. Sesuai dengan yang termuat dalam sub bagian "*Sanction*" dalam perjanjian JCPOA nomor 18, 19, 20 dan 21 terkait dengan keringanan saksi yang diberikan oleh Dewan Keamanan PBB, Uni Eropa, dan Amerika Serikat. Adanya perjanjian JCPOA menjadi kepentingan Iran dalam memulihkan sanksi nuklir Iran.

4.3.3 Tekanan Masyarakat Domestik

Setelah pemerintah Iran mengalami sanksi ekonomi akibat pengembangan nuklir membuat terjadinya tekanan di masyarakat Iran. Masyarakat Iran menuntut agar pemerintah Iran memperbaiki situasi dalam negeri Iran yang mengalami isolasi akibat meningkatnya sanksi ekonomi yang diberikan terhadap Iran dari mulai meningkatnya

pengembangan nuklir Iran semenjak Ahmadinejad terpilih sebagai presiden Iran pada tahun 2005 dan tahun 2009. Pengembangan program nuklir merupakan prioritas pemerintahan Iran ketika Ahmadinejad memerintah selama delapan tahun periode pemerintahannya (Dito, 2013). Adanya tekanan dari masyarakat Iran pasca sanksi ekonomi kemudian mulai merubah orientasi kebijakan pemerintah Iran.

Sanksi ekonomi telah mengubah opini publik masyarakat ditengah adanya instabilitas akibat berkurangnya pendapatan negara dari sektor utama perdagangan Iran yakni minyak. Tindakan peningkatan pengembangan nuklir Iran ini kemudian menjadi sorotan dunia Internasional. Kelompok negara P5 + 1 (Inggris, Prancis, Cina, Rusia, Amerika Serikat + Jerman) yang memandang bahwa Iran tidak perlu secara besar besaran melakukan peningkatan pengembangan nuklir, dikarenakan Iran sudah memiliki cadangan sumber daya mineral yang berupa minyak dan gas alam yang berlimpah yakni penyedia minyak nomor empat terbesar di dunia dan penyedia gas alam terbesar kedua di dunia (EIA, 2018). Kuatnya pengaruh dari Ahmadinejad ketika itu untuk mengembangkan program nuklir Iran membuat pemerintah Iran menolak upaya pembatasan pengembangan nuklir yang diinginkan oleh negara kelompok P5 + 1.

Sanksi ekonomi yang diberikan atas pengembangan nuklir Iran telah memberikan tekanan terhadap masyarakat Iran. Menurunnya pendapatan dari sektor perdagangan minyak Iran turut berdampak pada melemahnya perekonomian masyarakat. Masyarakat Iran sebagian besar menggantungkan perekonomian dari sektor perdagangan minyak. Menurunnya

permintaan minyak Iran, juga turut serta mempengaruhi produksi minyak Iran. Tekanan dari masyarakat domestik turut serta mempengaruhi pemerintah dalam membuat kebijakan. Kepentingan nasional Iran juga turut mengalami perubahan dengan adanya resolusi untuk menindaklanjuti keberlanjutan pengembangan nuklir. Adanya tuntutan untuk pemulihan kondisi ekonomi membuat pemerintah Iran tidak bisa memaksakan keinginannya tetap membuat kebijakan luar negeri mengembangkan program nuklir.

Selanjutnya pada tahap pemilihan umum yakni pada tahap *electoral cycle* menggiring opini publik untuk memilih pemimpin yang mampu memberikan solusi terkait dengan permasalahan domestik yang dihadapi oleh Iran. Hal ini yang kemudian membuat terpilihnya Hassan Rouhani yang berasal dari kubu Reformis yang dituntut lebih mengedepankan perbaikan kondisi domestik Iran untuk memperbaiki perekonomian negara. Perbaikan perekonomian Iran kemudian menjadi program pemerintah Iran yang didukung oleh program yang ditawarkan oleh Hassan Rouhani, sehingga beliau mampu mendapatnya suara yang tertinggi pada pemilihan umum di Iran. Hasil dari proses pemilihan umum yang bersumber dari suara rakyat dan kesepakatan dari *Supreme Leader* Iran dalam memilih calon pemimpin pemerintah yang maju dalam kontestasi politik di Iran membuat Hassan Rouhani mampu memenangkan pemilihan umum presiden Iran pada Agustus 2013.

Tercapainya kesepakatan JCPOA pada 14 Juli 2015 memberikan jawaban atas tuntutan dari masyarakat Iran. Hal ini dapat dilihat sebagai komitmen keseriusan dari pemerintah Iran untuk memperbaiki kondisi ekonomi dalam negeri Iran yang memburuk akibat dampak dari sanksi ekonomi yang telah mengisolasi ekonomi Iran pada sektor ekonomi global.

4.3.4 Integrasi Ekonomi Iran di Pasar Global

Pemulihan sanksi ekonomi merupakan salah satu tahap awal agar ekonomi Iran mampu berintegrasi di pasar global. Melalui disetujuinya perjanjian JCPOA akan memberikan keringan sanksi. Sesuai dampak menguntungkan yang dapat diterima oleh Iran dengan menyetujui perjanjian JCPOA, yakni dapat mempertimbangkan kembali sanksi dari kelompok negara yang terlibat dalam perjanjian yakni Inggris, Prancis, Cina, Rusia dan Jerman, serta perwakilan dari Uni Eropa yang berkaitan di bidang kebijakan luar negeri dan kebijakan keamanan. Penulis dalam penelitian ini menyebut negara yang terlibat dalam perjanjian JCPOA adalah kelompok P5 + 1.

Melalui adanya komitmen pemerintah Iran untuk mengimplementasikan perjanjian JCPOA memungkinkan Iran dapat menjalin kembali integrasi dengan ekonomi global dengan adanya keringanan sanksi yang diberikan oleh kelompok negara yang terlibat dalam perjanjian JCPOA. Sanksi yang dijatuhkan oleh Dewan Keamanan PBB, Uni Eropa dan Amerika Serikat atas pengembangan nuklir Iran akan dicabut apabila Iran berkomitmen serius dalam mentaati aturan terkait pengembangan nuklir damai sesuai perjanjian JCPOA. Termuat dalam perjanjian JCPOA sub bagian "*Sanction*" terkait resolusi dari Dewan Keamanan PBB yang menegaskan akan menghentikan ketentuan Dewan Keamanan PBB mengenai masalah nuklir Iran atas resolusi yang sebelumnya diberikan terhadap Iran (JCPOA, 2015). Selain itu sanksi multilateral yang datang dari Uni Eropa baik itu yang ditujukan pada sektor keuangan Iran, ekspor – impor minyak dan gas Iran akan kembali dipertimbangkan untuk dihapuskan.

Sesuai sub ketentuan nomor i - xix pada perjanjian JCPOA nomor 19 yang akan mengakhiri sanksi terhadap Iran. Ketentuan ini diperjelas dengan peraturan nomor 20 dalam perjanjian JCPOA (JCPOA, 2015).

Pada poin analisa ini penulis menggunakan *two level game* sebagai pertimbangan dari pemerintah Iran pada level internasional pada tahap pertama dan pada level domestik pada tahap kedua dalam menyetujui kesepakatan pembatasan pengembangan nuklir Iran yang dilakukan dengan serangkaian pertimbangan negosiasi internasional dan domestik dari dampak menguntungkan yang dapat diperoleh Iran dengan menyetujui perjanjian pembatasan pengembangan nuklir JCPOA.

5. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian penulis dapat disimpulkan bahwa perubahan kebijakan luar negeri suatu negara dipengaruhi oleh kondisi domestik dan kepentingan nasional suatu negara yang berubah. Termasuk dalam hal ini adalah perubahan kebijakan pengembangan nuklir Iran. Pemerintah Iran bersedia untuk melakukan pembatasan pengembangan nuklir semenjak mulai meningkatnya sanksi ekonomi yang ditujukan pada sektor perbankan dan perdagangan minyak Iran yang dijatuhkan oleh Dewan Keamanan PBB, Amerika Serikat dan Uni Eropa.

Sanksi yang diberikan oleh negara barat ini dipengaruhi adanya peningkatan pengembangan program nuklir Iran era Presiden Mahmoud Ahmadinejad yang menjabat selama dua periode yakni dari tahun 2005 – 2013. Menyikapi meningkatnya sanksi ekonomi yang diberikan terhadap Iran membuat adanya tuntutan dari lembaga tertinggi Iran yakni *Supreme Leader* untuk mencetuskan adanya tindakan perlawanan "*resistance economy*" pada Agustus 2012.

Pemulihan sektor ekonomi menjadi fokus utama pemerintah Iran setelah terpilihnya Hassan Rouhani pada 3 Agustus 2013 sebagai presiden Iran. Sehingga pemerintah Iran kembali melakukan negosiasi dengan kelompok P5 + 1. Setelah dua tahun proses negosiasi yang dilakukan oleh pemerintah Iran dan kelompok P5 + 1 membuat terbentuk perjanjian kesepakatan nuklir *Joint Comprehensive Plan Of Action* (JCPOA) pada 14 Juli 2015 yang diimplementasikan oleh pemerintah Iran selama periode kepemimpinan Presiden Hassan Rouhani tahun 2013 – 2017, agar ekonomi Iran kembali berkembang sanksi dan secara berkelanjutan dapat berintegrasi di pasar global.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku dan Jurnal

- Barnsley, I. 2006. *Dealing with change: Australia, Canada and the Kyoto Protocol to the Framework Convention on climate change*. Merton College, Volume 95, No. 385, 399 – 410. Diakses pada 3 Maret 2019 dari www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0358530600748358?needAccess=true
- Bungin, B. 2007. Penelitian Kualitatif. Jakarta: Prenada Media Group
- Cordesman, A. 2016. The Strategic Impact of Iran's Rising Petroleum Exports After Sanction. Center for Strategic & International Studies. Diakses dari https://csisprod.s3.amazonaws.com/s3public/legacy_files/files/publication/160215_Iranian%20Petroleum_after_JCPOA.pdf
- Dito, S. 2013. Reading Rouhani The Promise and Peril of Iran's New President. Washington. The Washington Institute for Near East Policy
- Hursoy, S. 2011. *Changing Dimensions of Turkey's Foreign Policy*. SAGE Publications. Diakses pada 3 Maret 2019 dari <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020881712469458>

- Putnam, R. D. 1988. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. The MIT Press. Diakses Pada 1 Januari 2019 dari <http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Putnam-The-Logic-of-Two-Level-Games.pdf>
- Samore, G. (ed.). 2015. *Sanction Against Iran: A Guide to Targets, Terms, and Timetables*. Harvard Kennedy School. D Diakses pada 15 Oktober 2017 dari <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/Iran%20Sanctions.pdf>

Sumber Artikel dan Web :

- Arms Control Association. (n.d). Worldwide Ballistic Missile Inventories. Diakses pada 20 Mei 2019 dari <https://www.armcontrol.org/Factsheets/missiles>
- Bazoobandi, S. D. 2012. *Iran Domestic Political and Economic Challenges*. Gulf Reserch Center. Diakses pada 4 Oktober 2017 dari https://www.files.ethz.ch/isn/156680/Irans_Domestic_rev18-11-2012_2709.pdf
- Bipartisan Policy Center. 2011. *Iran's Nuclear Program Status and Breakout Timing*. National Security Project. Diakses pada 10 Februari 2019 dari <http://large.stanford.edu/courses/2014/ph241/alnoaimi1/docs/Iran-Nuclear-Program.pdf>
- Bozorgmehr, N. 2012. *Iran Develops 'Economy of Resistance'*. Isfahan: Financial Times. Diakses pada 11 April 2019 dari <https://www.ft.com/content/27ec70a6-f911-11e1-8d92-00144feabdc0>
- Catanzaro, M. 2015. *Nuclear deal to free Iranian scientists professionally but not politically*. Dakses pada 21Maret 2019 dari <https://www.chemistryworld.com/news/nuclear-deal-to-free-iranian-scientists-professionally-but-not-politically/9148.article>
- Cordesman, A.H. 2000. *Iran and Nuclear Wapons*. Washington, DC. Center for Strategic and International Studies. Diakses pada 15 Mei 2019 dari <http://www.bits.de/public/documents/iran/iranbackground032100.pdf>
- Davenport, K., Kimball, D.G. 2014. *A Win –Win Formula for Defining Iran's Uranium – Enrichment Capacity*. Arms Control Association. Diakses Pada 16 Juli 2018 dari https://www.armscontrol.org/sites/default/files/files/TABs/TAB_2014Aug_Win_Win_Formula_Uranium_Enrichment.pdf
- Dubowitz, M. 2015. *Perspectives on the Strategic Necessity of Iran Sanction*. Washington, DC. Foundation for Defense of Democracies.

- EIA. 2018. *Country Analysis Brief: Iran*. U. S. Energy Information Administration. Diakses pada 25 Juli <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.php?iso=IRN>
- Gerami, N. 2014. *Leadership Divided: The Domestic Politics of Iran's Nuclear Debate*. Washington, DC. The Washington Institute for Near East Policy. Diakses pada 4 Oktober 2017 dari https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/PolicyFocus134_Gerami-2.pdf
- GlobalData. 2012. *Dwindling Crude Oil Exports Due to International Sanctions Prompt Iran to Increase Its Oil Storage Capacity*. Market Analysis Alert
- Insights. (2018). Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT). Diakses dari <https://www.insightsonindia.com/2018/12/12/society-for-worldwide-interbank-financial-telecommunication-swift/>
- Jenkins, P. & Dalton, R. 2014. *Iran's Nuclear Future*. Chatham House. Diakses pada 10 Desember 2018 dari https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/20140904IransNuclearFutureJenkinsDalton.pdf
- Katzman, K. 2016. *Iran Sanction*. Congressional Research Service. Diakses pada 22 April 2019 dari https://www.everycrsreport.com/files/20160422_iran_sanctions.pdf
- IAEA Safeguards Glossary 2001 Edition. 2002. Diakses pada 2 Juli 2018 dari https://www.iaea.org/sites/default/files/iaea_safeguards_glossary.pdf
- IEA. 2018. Iran Oil Information Impor – Ekspor. Diakses pada 19 Juli 2018 dari <https://www.iea.org/statistics/?country=IRAN&year=2016&category=Imports/export&indicator=CrudeExports&mode=chart&dataTable=Oil>
- Joint Comprehensive Plan of Action. 2015. Vienna. Diakses pada 28 September 2017 dari <https://www.state.gov/documents/organization/245317.pdf>
- Nuclear Treat Initiative (NTI). 2018. *Iran Nuclear*. Diakses pada 4 Mei 2019 dari <https://www.nti.org/learn/countries/iran/nuclear>
- Pearl, J. 2011. *Nuclear Concerns in Unstable Mideast*. Diakses pada 12 Juli 2018 dari <https://www.cfr.org/expert-brief/nuclear-concerns-unstable-mideast>
- Robb, C. S & Wald, C. F. 2014. *Evaluating a Nuclear Deal with Iran*. Bipartisan Policy Center
- Reardon, R. J. 2012. *Containing Iran Strategies for Addressing the Iranian Nuclear Challenge*. RAND Corporations. Diakses pada 29 Januari 2019 dari https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2012/RAN_D_MG1180.pdf
- Salehzadeh, A. 2013. *Iran's Domestic and Foreign Policies*. Series 4: working papers no 49. Diakses pada 10 Oktober 2017 dari <https://salehzadeh.files.wordpress.com/2013/10/alan-salehzadeh-iran-verkko.pdf>
- Slackman, M. 2010. *Iran Boasts Of Capacity to Make Bomb Fuel*. The New York Times. Diakses pada 24 April 2019 dari www.nytimes.com/2010/02/12/world/middleeast/12iran.html
- Toumaj, A. 2014. *Iran's Economy of Resistance: Implications for Future Sanctions*. Critical US Energy Information Administration (EIA). 2013. *Sanctions Reduced Iran's Oil Exports and Revenues in 2012*. Diakses pada 11 September 2018 dari <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=11011>