

BAB II

ISU NUKLIR IRAN

Dalam meneliti pengaruh sikap kritis parlemen dalam kebijakan luar negeri RI untuk mendukung Resolusi DK PBB nomor 1747 tahun 2007 dan abstain pada resolusi DK PBB nomor 1803 tahun 2008, penting juga untuk mengetahui sejarah dan latar belakang isu pengembangan tenaga nuklir di dunia. Mengapa pengembangan nuklir Iran menjadi isu yang kontroversial dan mengalami banyak pertentangan dan PBB begitu hirau dengan isu tersebut di mana sampai dengan tahun 2008 sudah ada 5 resolusi DK PBB yang berkaitan dengan isu nuklir Iran. Selanjutnya penulis juga akan melihat sikap pemerintah Indonesia tentang isu pengembangan nuklir Iran dan pengaruhnya dalam hubungan bilateral Indonesia dengan Iran.

II. A. Pengembangan Tenaga Nuklir di Dunia

Meningkatnya harga bahan bakar yang dihasilkan dari fosil mendorong dunia untuk mengupayakan sumber energi alternatif. Dalam perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK) saat ini, salah satu teknologi yang berkembang adalah penggunaan tenaga nuklir. Namun, pengembangan tenaga nuklir selalu mempunyai dua wajah, layaknya dua sisi pada sekeping mata uang, baik untuk menghancurkan maupun untuk memajukan kehidupan manusia. Sejak dulu hal ini telah mengundang kontroversi dan kecurigaan dalam tatanan kehidupan politik internasional.

Salah satu peristiwa bersejarah dari penggunaan tenaga nuklir sebagai senjata adalah ketika Amerika Serikat melancarkan serangan ke Jepang pada Perang Dunia II dengan menjatuhkan bom atom di kota Hiroshima dan Nagasaki pada bulan Agustus 1945. Jatuhnya bom atom di kedua kota tersebut

mendemonstrasikan kekuatan yang luar biasa dan tidak terbayangkan dari energi nuklir. Dampak amat merusak dari bom atom ditimbulkan dari pelepasan energi pada saat peledakan, yang memicu kebakaran dalam waktu singkat, tekanan ledakan yang destruktif, dan dengan radiasi lokal yang ekstrim.¹

Di Hiroshima, dari populasi penduduk 250,000 orang diperkirakan 45,000 meninggal di hari pertama dan 19,000 lainnya meninggal dalam jangka waktu empat bulan. Di Nagasaki dari populasi 174,000, 22,000 meninggal di hari pertama dan 17,000 lainnya dalam jangka waktu empat bulan. Kematian-kematian yang tidak terdaftar dari anggota militer dan tenaga kerja asing belum ditambahkan ke dalam figur-figur tersebut. Jumlah kematian juga masih ditambahkan dari korban yang terkena radiasi akut yang menyebabkan kanker dan leukemia yang berjumlah sampai dengan 550 dalam 30 tahun kemudian.²

Dampak yang luar biasa dari ledakan nuklir ini mendorong masyarakat internasional untuk melakukan upaya-upaya pembendungan terhadap ancaman perluasan senjata nuklir. Peristiwa penjatuhan bom atom tersebutlah yang menandai berakhirnya Perang Dunia II yang telah berlangsung lama dan tidak lama kemudian terbentuklah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) di tahun yang sama sebagai konsekuensi dari situasi internasional yang diwarnai kehancuran dan kekacauan selama PD II. Ketakutan terhadap terulangnya kembali bencana perang telah mendorong negara-negara untuk mencari bentuk “aturan main” dalam wujud sebuah lembaga yang melibatkan semua negara. Melalui lembaga internasional tersebut, sejumlah kesepakatan dalam rangka mencegah perang berikutnya dirumuskan dan didorong realisasinya.³

Sejak tahun 1950 kekuatan atom mulai digunakan secara pesat untuk kepentingan damai, yaitu sebagai pembangkit listrik dan medis. Data terakhir dalam laporan tahun 2008 dari *Nuclear Energy Agency* (NEA)⁴, energi nuklir

¹ www.world-nuclear.org, diakses pada tanggal 3 Pebruari 2009.

² *Ibid.*

³ *Basic Facts of the United Nations*, New York: Department of Public Information, United Nations, 1992, hal. 12-13

⁴ *Nuclear Energy Agency* (NEA) adalah badan yang semi-otonom dalam *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), berlokasi di Paris, Perancis. Tujuan dari Badan ini adalah untuk membantu para Negara anggota dalam pembangunan lebih lanjut, melalui kerjasama internasional, dengan dasar ilmu pengetahuan, teknologi, dan hukum yang diperlukan

telah mengisi 22% dari pasokan listrik di wilayah OECD.⁵ Salah satu faktor pendorong hal ini adalah karena tenaga nuklir diyakini mampu menjadi sumber alternatif bagi kebutuhan energi dunia di waktu yang akan datang.

Sebagai gambaran dari manfaat tenaga nuklir, Jepang yang sebelumnya merasakan akibat buruk dari senjata nuklir, sejak tahun 1960an telah bergantung pada tenaga nuklir untuk porsi yang besar. Jepang merupakan Negara yang miskin sumber daya alam namun membutuhkan konsumsi energi yang sangat tinggi untuk keperluan industrinya. Sampai dengan hari ini 35% dari listrik di Jepang memanfaatkan tenaga nuklir. Saat ini Jepang adalah Negara ke-3 terbesar dalam penggunaan energi nuklir di dunia.⁶

Industri di Hiroshima saat ini mayoritas adalah permesinan, otomotif dan pengolahan makanan, sedangkan di Nagasaki terasosiasi dengan Industri Berat Mitsubishi, yang sekarang adalah penyedia pembangkit tenaga nuklir terbesar. Tenaga nuklir telah menjadi bagian yang penting dalam kehidupan kedua kota tersebut dengan cara yang sama sekali berbeda dari apa yang dilakukan tenaga nuklir sekitar 50 tahun yang lalu. Saat ini seperempat tenaga listrik Hiroshima adalah dari tenaga nuklir dan setengah dari angka tersebut bagi Nagasaki. Kedua kota merupakan kesaksian dari keuntungan masyarakat yang mengembangkan teknologi yang mengaplikasikan sumber energi nuklir untuk kemajuan kehidupan manusia, kebutuhan penduduk dan industri.⁷

Perkembangan energi nuklir di dunia menjadi begitu pesat dikarenakan faktor ekonomisnya. Permintaan akan energi nuklir secara global bertambah sebagai akibat dari pembangunan ekonomi dan pertumbuhan populasi. Energi merupakan komponen penting dalam setiap kebijakan yang berhubungan dengan pembangunan ekonomi karena energi merupakan hal yang vital dalam

untuk penggunaan energi nuklir yang aman, ramah lingkungan dan kepentingan ekonomi untuk tujuan damai.

⁵ *NEA 2008 Annual Report*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, (OECD), 2008, hal. 6

⁶ Emma Chanlett-Avery dan Mary Beth Nikitin, *Japan's Nuclear Future: Policy Debate, Prospects, and US Interests*, Washington DC: Congressional Research Service (CRS), 19 Februari 2009, hal. 3

⁷ *Op Cit*, www.world-nuclear.org

kegiatan manusia dan pertumbuhan ekonomi. Energi nuklir dinilai lebih hemat biaya dan berkesinambungan dibandingkan minyak dan gas. Salah satu faktor penyebabnya dimungkinkan karena ketersediaan minyak dan gas yang terbatas di tiap wilayah geografis yang berbeda.⁸

Meskipun demikian, perkembangan senjata nuklir tetap menjadi ketakutan masyarakat internasional dikarenakan senjata nuklir tak dapat dipungkiri merupakan warisan dari perang dingin yang sangat berbahaya. Dapat kita lihat implikasi yang terjadi pada Hiroshima dan Nagasaki. Jelas sudah, ancaman senjata nuklir tidak main-main. Tidak hanya meninggalkan kehancuran fatal, tapi juga kerusakan hebat secara biologis dan psikologis. Baik kepada manusia dalam radius luas maupun jenis kehidupan biologis lainnya di areal yang sama. Trauma itu terus melekat dari generasi ke generasi berikutnya. Sejak itu pula senjata nuklir menjelma sebagai salah satu alat ampuh dalam politik internasional yang memicu perlombaan senjata nuklir.

Sejarah memperlihatkan bahwa sebagai sebuah persenjataan, nuklir lebih banyak digunakan sebagai instrumen penangkalan (*deterrence*) daripada instrumen untuk memenangkan perang. Hal ini kemungkinan terjadi karena kedua Blok yang saling bertikai pada masa Perang Dingin, memiliki kemampuan nuklir yang relatif berimbang, sehingga kedua belah pihak sama-sama merasa akan terkena dampak besar jika terjadi perang nuklir. Di dalam strategi penangkalan (*nuclear deterrence*), nuklir digunakan untuk mencegah negara musuh melakukan serangan, dengan memberikan jaminan bahwa serangan tersebut akan dibalas menggunakan senjata nuklir yang akan menimbulkan kerugian lebih besar dari tujuan yang hendak dicapai negara lawan.

Sebagaimana telah disinggung di atas, pada masa perang dingin penggunaan strategi nuklir didominasi oleh Blok Barat yang dipimpin Amerika Serikat dan Blok Timur yang dipimpin oleh Uni Soviet. Pada awalnya monopoli senjata nuklir berada di tangan Amerika Serikat, yaitu sejak tahun 1945 hingga 1949. Uni Soviet baru menguasai teknologi nuklir pada tahun 1949 seiring makin

⁸ *Nuclear Energy Today*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, (OECD), 2003, hal. 6

berkembangnya kemampuan dan kekuatan nuklir Amerika Serikat, Uni Soviet mulai merasakan arti penting keberadaan senjata nuklir.

Berikut ini adalah daftar negara dengan senjata nuklir. Ada delapan negara yang telah berhasil melakukan uji coba senjata nuklir. Lima diantaranya dianggap sebagai "negara dengan senjata nuklir" (Nuclear Weapon States/NWS), sebuah status yang diberikan oleh Perjanjian Nonproliferasi Nuklir (Nuclear Non-Proliferation Treaty atau NPT). Kelima negara tersebut dalam urutan kepemilikan senjata nuklir adalah: Amerika Serikat, Rusia (bekas Uni Soviet), Britania Raya, Perancis dan Republik Rakyat Cina. Diluar kelima negara NPT tersebut, ada tiga negara yang pernah melakukan uji coba nuklir yaitu: India, Pakistan dan Korea Utara. Israel walaupun tidak mengiyakan ataupun menyangkal memiliki senjata nuklir, tetapi diyakini memiliki sejumlah senjata nuklir. Sebanyak 200 senjata nuklir pernah dilaporkan berada dalam persenjataannya. Keempat negara terakhir tadi tidak secara formal diakui sebagai negara pemilik senjata nuklir karena bukan penandatanganan Perjanjian Nonproliferasi Nuklir.

Selain negara-negara tersebut, Iran juga telah melakukan pengembangan teknologi pengayaan uranium dan dituduh melakukannya untuk keperluan senjata nuklir oleh PBB. Iran bersikeras bahwa pengembangan nuklir mereka adalah untuk keperluan pembangkit tenaga nuklir. Pada 4 Februari 2006, Badan Tenaga Atom Internasional (*International Atomic Energy Agency* atau IAEA) melaporkan Iran ke Dewan Keamanan PBB sehubungan dengan program nuklir mereka. Berikut akan dijelaskan apa yang menyebabkan isu nuklir Iran menjadi kontroversi dan kemudian perlu dibawa ke forum PBB.

II. B. Isu Nuklir Iran dalam PBB

Di Iran, program nuklir telah dimiliki untuk hampir 50 tahun lamanya, dimulai dengan sebuah reaktor riset yang dibeli dari Amerika Serikat pada tahun

1959. Pada masa Shah Iran⁹ berkuasa, Iran memiliki rencana untuk sudah memiliki 23 reaktor nuklir saat memasuki tahun 1990an. Meskipun hal tersebut dapat dilihat sebagai rencana yang cukup ambisius namun masih belum bisa disinyalir sebagai upaya pembuatan senjata nuklir, hal ini dimungkinkan karena pada masa itu Iran belum mengembangkan teknologi untuk melakukan pengayaan maupun memproduksi ulang bahan bakar industri nuklirnya sendiri.¹⁰ Namun demikian tetap ada kecurigaan mengenai adanya program senjata nuklir, tapi kemudian kecurigaan ini sedikit menurun pada periode Revolusi Iran 1979 dan saat berakhirnya perang Iran-Irak, kedua peristiwa mana yang telah menjauhkan Iran dari ambisinya semula yakni untuk membangun tujuh pembangkit tenaga nuklir (masing-masing 1000 MW) saat memasuki 2025. Hal ini pun bahkan masih terkesan sangat ambisius untuk sebuah negara yang memiliki cadangan minyak dan gas demikian besar.¹¹

Menghadapi kecurigaan ini Iran berargumen bahwa, tenaga nuklir diperlukan untuk pasokan energi dalam negeri, sementara minyak dan gas diperlukan untuk meningkatkan pasokan valuta asingnya. Beberapa pengamat mempercayai bahwa ambisi tersebut memang perlu dan beralasan atau sungguh bermanfaat ekonomis bagi Iran. Iran telah beberapa kali menegaskan bahwa program nuklirnya semata-mata bertujuan damai. Pada bulan September 2004 Menteri Luar Negeri Iran, Kamal Kharrazi dalam sebuah wawancara di stasiun TV menyatakan bahwa Iran menentang pembuatan senjata nuklir karena tidak sesuai dengan hukum yang ada bahkan juga secara agama. Hal tersebut tidak menjadi kepentingan Iran dan bukan bagian dari doktrin pertahanan Iran. Lebih lanjut Iran juga menyatakan bahwa sesungguhnya Iran memajukan pembentukan wilayah bebas senjata nuklir dan senjata pemusnah massal lainnya di Timur Tengah.¹²

⁹ Shah Iran merupakan gelar yang diberikan kepada Mohammad Reza Shah Pahlevi, Raja Iran yang berkuasa dari 1941-1979.

¹⁰ Sharon Squassoni, *Iran's Nuclear Programme: Recent Development*, Washington DC: Congressional Research Service (CRS), 6 September 2006, hal. 2.

¹¹ Sharon Squassoni, *Op Cit.*, hal. 2.

¹² Lihat pernyataan Menteri Luar Negeri Iran, Kamal Kharrazi di http://www.pbs.org/newshour/bb/middle_east/july-dec04/iran_9-27.html, diakses pada tanggal 15 April 2009.

Senada seperti pada era 1970an, Juru bicara Pemerintah Iran Gholam Hussein Elham menyatakan pada Juli 2006 bahwa Republik Islam Iran tidak akan pernah memproduksi senjata pemusnah massal. Namun demikian pada saat bersamaan, Pemimpin Tertinggi Ali Khomeini mengatakan di bulan November 2004 bahwa Iran tidak akan “menyerahkan” program pengayaannya “apapun konsekuensinya” dan mantan Presiden Khatami menyatakan pada Maret 2005 bahwa mengakhiri program pengayaan uranium “sepenuhnya tidak dapat diterima”. Pengayaan uranium dapat digunakan untuk kedua tujuan baik damai (bahan bakar nuklir) dan militer (senjata nuklir). Namun, dua dekade kegiatan pengayaan uranium yang tidak transparan telah menimbulkan pertanyaan-pertanyaan akan tujuan Iran yang sebenarnya, dan penggunaan teknologi pengayaan sentrifugal semakin menambah kerahasiaan program nuklir Iran.¹³

Untuk menghindari pengembangan energi nuklir sebagai senjata pemusnah massal, pengembangan energi nuklir sebagai sumber energi alternatif sudah selayaknya diawasi. Untuk itu, PBB membentuk sebuah badan yaitu Badan Tenaga Atom Internasional (IAEA) pada tahun 1957. IAEA menjadi pusat kerjasama dunia di bidang nuklir. Badan tersebut bekerja dengan para Negara Anggota dan mitra-mitranya di dunia untuk memajukan teknologi nuklir yang aman dan damai.¹⁴ IAEA ditunjuk sebagai badan yang berkompeten mengawasi dan menilai apakah pengembangan tenaga nuklir di sebuah negara masih dalam batas kewajaran untuk tujuan damai.

Untuk mencegah kekhawatiran diselewengkannya tenaga nuklir, pada 12 Juni 1968 terwujud perjanjian yang bertujuan untuk mencegah penyebaran senjata nuklir dan teknologi senjata dan untuk memajukan penggunaan energi nuklir secara damai. Perjanjian tersebut dikenal dengan *Nuclear Non-Proliferation Treaty* (NPT, Perjanjian Pelarangan Penyebarluasan Senjata Nuklir), dan hingga saat ini ada 189 negara yang ikut menandatangani. Iran pun turut menandatangani dan meratifikasi perjanjian non-proliferasi nuklir yang berlaku per 5 Maret 1970. NPT merupakan mekanisme perlindungan teknologi nuklir

¹³ Sharon Squassoni, *Op Cit.*, hal. 2.

¹⁴ www.iaea.org, diakses pada tanggal 15 April 2009.

yang diawasi IAEA.¹⁵ Negara-negara yang menandatangani perjanjian tersebut diharuskan untuk memberikan laporan kepada IAEA tentang segala aktifitas nuklir mereka, termasuk bahan-bahan apa yang mereka gunakan dan di mana lokasinya. Mereka sepakat untuk menerima kunjungan auditor dan inspektur IAEA untuk memverifikasi secara independen laporan mereka dan secara fisik menginspeksi bahan-bahan nuklir yang digunakan, serta memberi konfirmasi mengenai keadaan fisik dari bahan dan perangkat tadi. IAEA juga mengawasi mengenai perjualbelian bahan nuklir serta materi dasarnya dalam pasaran global.

Dalam perjanjian ini, negara anggota yang memiliki nuklir menyatakan tidak akan memindahkan senjata nuklir dalam bentuk apapun ke negara non-nuklir. Negara-negara non-nuklir juga setuju untuk tidak menerima senjata nuklir. Berdasarkan NPT, hanya ada lima negara yang diizinkan menguasai senjata nuklir: AS (menandatangani perjanjian pada tahun 1968), Inggris (1968), Perancis (1992), Uni Soviet (1968; yang hak dan kewajibannya kemudian digantikan oleh Rusia), dan China (1992). Kelimanya juga merupakan anggota tetap dewan keamanan PBB. Kelima negara *Neuclear Weapon States* (NWS, negara-negara bersenjata nuklir) sepakat untuk tidak melakukan alih teknologi ke negara lain. Selain itu, negara-negara Non-NWS sepakat untuk tidak mengembangkan persenjataan nuklir.¹⁶

Namun demikian NPT juga mengatur hak penggunaan teknologi nuklir untuk kepentingan damai. Karena sedikitnya negara yang menguasai persenjataan nuklir, dan negara yang menggunakan pembangkit nuklir sebagai sumber energi ingin melengkapi penguasaan bahan bakar nuklir, maka NPT memperbolehkan negara lainnya untuk melakukan hal yang sama, namun dalam kondisi-kondisi terbatas, sehingga tidak mengarah pada pembuatan senjata nuklir.¹⁷

Atas kecurigaan akan adanya pengembangan tenaga nuklir di Iran, IAEA melakukan inspeksi intensif selama tiga tahun yang kemudian mengungkap

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Pasal 1, *Perjanjian Pelarangan Penyebarluasan Senjata Nuklir*

¹⁷ Pasal 4, *Perjanjian Pelarangan Penyebarluasan Senjata Nuklir*

upaya-upaya signifikan Iran dalam pengayaan uranium yang tidak diakui secara terbuka (termasuk didalamnya teknik sentrifugal, laser penguapan atom dan teknik pemisahan molekul isotop laser serta pemisahan plutonium, termasuk pula material impor yang tidak diakui secara terbuka) serta lokasi di mana dilakukan aktifitas-aktifitas yang tidak diakui tersebut, yaitu di Natanz (untuk pengayaan uranium) dan Arak (produksi air berat). Aparat pemerintah Iran telah menunda jadwal inspeksi, mengubah penjelasan dari beberapa kejanggalan yang ada, membersihkan beberapa fasilitas nuklirnya.¹⁸ Menurut Direktur Jenderal IAEA Mohamed ElBaradei, Iran telah berupaya menutup-nutupi banyak kegiatannya, dan mereka memang telah memilih untuk menempuh jalan keras ini.¹⁹

Isu yang kembali mencuat adalah mengenai terdeteksinya partikel uranium yang sangat kaya (*HEU/ Highly Enriched Uranium*, partikel yang digunakan untuk pembuatan senjata nuklir) pada beberapa lokasi di Iran. Pihak Iran kemudian menyatakan bahwa partikel HEU yang ditemukan pada instalasi Natanz di tahun 2003 merupakan bahan pencemar dari suku cadang perangkat sentrifugal asing, petunjuk awal yang mengungkap jaringan Pakistan A.Q. Khan.²⁰ Isu lain yang belum terpecahkan adalah pembahasan mengenai seberapa jauh Iran telah berhasil mengejar teknologi mesin sentrifugal dan pengayaan dengan laser yang lebih canggih. Hal terakhir adalah program air berat. Iran mulanya menyampaikan kepada IAEA bahwa mereka berencana untuk mengekspor air berat, kemudian menyatakan bahwa air berat akan digunakan sebagai pendingin dan medium bagi reaktor IR-40 yang sebelumnya sudah direncanakan untuk tujuan penelitian dan pengembangan, serta produksi radioisotop dan pelatihan. Namun demikian, informasi desain Iran untuk fasilitas yang dimaksud menunjukkan ketiadaan sel panas yang diperlukan untuk memproduksi radioisotop, semakin memperkeruh suasana dengan adanya laporan yang menjelaskan upaya Iran untuk mengimpor perlengkapan sel panas.²¹

¹⁸ David Albright dan Corey Hinderstein, *Iran: Countdown to Showdown*, Bulletin of Atomic Scientists, Nov. /Dec. 2004, vol. 60, no. 6.

¹⁹ *Iran Was Offered Nuclear Parts*, Washington Post, 27 Februari 2005.

²⁰ Lihat Laporan Direktur Jenderal IAEA: GOV/2006/15, IAEA, 27 Februari 2006, Tersedia di <http://www.iaea.org>, diakses pada tanggal 16 April 2009.

²¹ *Ibid.*

Sejak tahun 2003, negosiasi dengan Iran mengenai program nuklirnya telah berjalan dalam dua tingkat. Dengan Inspektur IAEA dan Dewan gubernur IAEA di Wina, serta dengan Menteri Luar Negeri 3 Negara Uni Eropa, Jerman, Inggris dan Perancis (yang dikenal dengan UE-3). Beberapa pengamat memandang negosiasi yang dilakukan UE-3 memang diperlukan karena IAEA dan Dewan Gubernur tidak berhasil bertindak tegas terhadap pola ketidakterbukaan Iran sejak awal. Hal tersebut juga perlu dilakukan karena adanya potensi yang berbahaya apabila Iran sampai menarik diri keluar dari NPT, apabila sanksi dijatuhkan oleh DK PBB.

Dalam kesepakatan yang ditandatangani di Paris, Iran menunjukkan keterbukaan untuk memberikan akses yang lebih luas bagi inspektur IAEA. Iran juga sepakat untuk secara sukarela melanjutkan penghentian kegiatan yang berkaitan dengan pengayaan dan pemrosesan kembali, dan secara khusus: penyusunan, instalasi, uji coba dan operasi sentrifugal gas, pekerjaan pemisahan plutonium, dan lainnya.²²

Beberapa bulan dari penghentian secara sukarela oleh Iran, terdapat tanda-tanda adanya kegiatan pengayaan uranium dilanjutkan, yang tentu saja mengundang pertanyaan atas komitmen Iran. Meskipun Perjanjian Paris bulan November 2004 mengklarifikasi syarat-syarat dari penghentian, pada bulan Maret 2005, Iran mengajukan permintaan untuk menjalankan fasilitas pengayaan sebagai proyek pilot, yang kemudian ditolak oleh UE-3. Bulan April 2005 Iran menyampaikan bahwa apabila tidak ada perkembangan dalam negosiasi, Iran akan memulai penanaman konversi uraniumnya, dan akhirnya sudah dilakukan pada bulan Agustus 2005.²³ Mengikuti pernyataan provokatif Presiden Iran Ahmadinejad pada saat KTT PBB, September 2005, Dewan IAEA memilih untuk mengeluarkan resolusi GOV/2005/77, yang menyatakan bahwa Iran tidak

²² Lihat dokumen *INFCIRC/637*, IAEA, 26 November 2004. Tersedia di <http://www.iaea.org>, diakses pada tanggal 16 April 2009.

²³ Lihat dokumen *INFCIRC/648*, IAEA, 1 Agustus 2005, Tersedia di <http://www.iaea.org>, diakses pada tanggal 16 April 2009.

mematuhi perjanjian keamanan *safeguards agreement*. Secara spesifik, Dewan menemukan bahwa kegagalan Iran untuk mematuhi perjanjian keamanan NPT.²⁴

Bulan Januari 2006, Iran mengabaikan penghentian sukarelanya dari negosiasi kegiatan yang berhubungan dengan pengayaan, juga penerapan sementara dari protokol tambahan, yang kemudian langsung digelar pertemuan Dewan Darurat (*emergency board meeting*). Dalam laporan IAEA yang disiapkan untuk pertemuan tersebut tertera bahwa untuk pertama kalinya dokumen jaringan Khan ditemukan di tangan Iran mengenai transfer uranium dan pembuatan komponen senjata nuklir.²⁵ Iran menyatakan bahwa Jaringan Khan menyediakan dokumen tersebut atas inisiatifnya sendiri. Bagaimanapun, Pasal II NPT mewajibkan Iran untuk tidak menerima bantuan apapun tentang pembuatan peledak nuklir, jadi pertanyaan dari siapa yang berinisiatif melakukan pemberian dokumen sangat bisa didebat.

DK PBB mengeluarkan pernyataan pada tanggal 29 Maret 2006 kepada Iran untuk kembali menghentikan pengayaan dan pemrosesan kembali, mempertimbangkan kembali pembangunan reaktor air berat, meratifikasi dan melaksanakan protokol tambahan dan melaksanakan langkah-langkah transparansi.²⁶ Namun Iran tetap melanjutkan aktifitas pengayaan (uranium) dan gagal memenuhi tuntutan-tuntutan DK PBB, bahkan setelah anggota pemanen ditambah Jerman (P5+1) menawarkan sebuah proposal baru kepada Iran pada 6 Juni 2006.

UE-3 dan Amerika Serikat memberikan penawaran proposal negosiasi yang baru, dengan memberikan insentif seperti persetujuan hak absolut Iran untuk energi nuklir yang damai, pendampingan dalam membangun pembangkit air ringan, jaminan penyediaan bahan bakar, mencabut pertimbangan DK PBB atas pelanggaran NPT Iran, keanggotaan WTO, dan mencabut sanksi Amerika Serikat dengan mengizinkan Iran untuk membeli perlengkapan pertanian dan

²⁴ Lihat Laporan Direktur Jenderal IAEA, GOV/2003/75, IAEA, 10 November 2003, Tersedia di <http://www.iaea.org>, diakses pada tanggal 16 April 2009.

²⁵ Lihat <http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/DDGs/2006/heinonen31012006.pdf>, diakses pada tanggal 16 April 2009.

²⁶ Lihat <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8679.doc.htm>, diakses pada tanggal 16 April 2009.

komponen pesawat Boeing.²⁷ Sebaliknya, Iran diharapkan untuk menghentikan kegiatan yang berkaitan dengan pengayaan dan pemrosesan kembali, melanjutkan pelaksanaan protokol tambahan dan sepenuhnya bekerjasama dengan IAEA. Penghentian Iran dapat dikaji apabila syarat-syarat dipenuhi, termasuk menyelesaikan semua permasalahan dan mengembalikan kepercayaan internasional atas program nuklir Iran yang damai. Proposal tersebut juga memasukkan beberapa langkah yang akan ditujukan pada program nuklir Iran apabila Iran menolak untuk bekerjasama: pelarangan ekspor yang terkait dengan nuklir, pembekuan aset, pelarangan perjalanan/visa, penghentian kerjasama teknis dengan IAEA, pelarangan investasi di entitas yang berhubungan, dan atas studi di luar negeri bagi warga Iran tentang isu yang berkaitan dengan nuklir dan misil. Ketentuan yang lebih luas juga memasukkan embargo senjata, tidak didukung untuk keanggotaan WTO, dan pembekuan secara umum pada aset-aset lembaga-lembaga keuangan Iran.²⁸

IAEA memberikan laporan kepada DK PBB (GOV/2006/27) pada tanggal 28 April bahwa IAEA tidak menemukan kemajuan dalam upayanya untuk memberikan jaminan akan ketiadaan kegiatan pengayaan bahan nuklir di Iran.²⁹ Pada bulan Februari, Dewan mengeluarkan resolusi untuk melaporkan Iran ke Dewan Keamanan PBB.³⁰ Respon Iran yang lamban membawa DK PBB untuk mengeluarkan resolusi DK PBB nomor 1696 pada tanggal 31 Juli (14 mendukung, 1 menentang), memberikan tenggat waktu untuk Iran sampai dengan 31 Agustus untuk melaksanakan permintaan Dewan. Resolusi tersebut diadopsi di bawah Bab VII pasal 40 Piagam PBB³¹, dan tidak memasukkan sanksi, tetapi menyampaikan maksud untuk mengadopsi langkah-langkah di bawah pasal 41 dari piagam³² apabila Iran gagal untuk memenuhinya. Ini merupakan resolusi pertama Dewan Keamanan PBB mengenai Iran dalam menanggapi program senjata nuklirnya.

²⁷ Luis Martinez, *Nuclear 'Carrots and Sticks' for Iran: Proposal Offers Rewards, Punishment to Convince Iran to Dump Enrichment Program*, Washington DC: ABC News, 6 Juni 2006, diakses pada tanggal 20 Maret 2009.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *UN Sanctions Against Iran?*, www.globalpolicy.org, diakses pada tanggal 20 Maret 2009.

³⁰ Lihat Laporan Direktur Jenderal IAEA: *GOV/2006/14*, IAEA, 4 Februari 2006, Tersedia di <http://www.iaea.org>, diakses pada tanggal 16 April 2009.

³¹ Pasal yang menyatakan kewenangan DK PBB untuk meminta pihak tertentu yang dianggap mengancam perdamaian dunia untuk melakukan langkah-langkah yang disyaratkan DK PBB.

³² Pasal yang menyatakan kewenangan DK PBB untuk menjatuhkan sanksi.

Dewan Keamanan PBB menghadapi Iran pada pilihan antara menghentikan kerja kontroversialnya itu pada 31 Agustus 2006 atau menghadapi kemungkinan sanksi. Resolusi 1696 yang disahkan dengan suara 14-1 (Qatar adalah satu-satunya anggota dewan yang menentang resolusi tersebut) itu menyampaikan keprihatinan serius terhadap penolakan Iran untuk memenuhi perintah IAEA agar menghentikan pengayaan uranium dan pekerjaan lainnya yang dapat menghasilkan senjata nuklir. Namun naskah itu menanggukkan ancaman sanksi segera, yang ditentang oleh Rusia dan Cina, serta mengatakan aksi penjatuhan sanksi akan menjadi subyek pembicaraan lebih lanjut.

Resolusi DK PBB nomor 1696 mewajibkan Iran untuk mengikuti arahan IAEA tanpa penanggukan lagi dan memberi mandat pada direktur IAEA Mohammad ElBaradei untuk memberikan laporan mengenai apakah Iran telah memenuhinya, atau belum pada 31 Agustus 2006. Jika Iran tidak menanggukkan kerja nuklirnya pada tanggal tersebut, Dewan Keamanan PBB kemudian akan bertindak untuk membahas resolusi baru yang dapat menjatuhkan sanksi ekonomi dan politik terhadap Iran.

Pada kenyataannya, Iran tidak mematuhi Resolusi 1696 dengan tetap meneruskan proses pengayaan uranium. Pada tanggal 31 Agustus 2006, IAEA melaporkan bahwa Iran telah gagal menghentikan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan pengayaan dan bahwa masih ada isu-isu luar biasa,³³ sehingga pada tanggal 23 Desember 2006, DK-PBB mengeluarkan Resolusi 1737 yang menjatuhkan sanksi terhadap Iran.

Resolusi nomor 1737 tahun 2006 ini pada intinya meminta Iran untuk menghentikan program pengayaan uranium pada sejumlah reaktor nuklirnya dalam waktu 60 hari.³⁴ Resolusi 1737 yang menjatuhkan sanksi terbatas terhadap Iran didasarkan pada Bab VII Piagam PBB.³⁵ Resolusi ini pada

³³ Lihat Laporan Direktur Jenderal IAEA: *GOV/2006/53*, IAEA, 31 Agustus 2006, Tersedia di <http://www.iaea.org>, diakses pada tanggal 16 April 2009.

³⁴ I., Kamapradipta, *Di Balik Resolusi DK-PBB No. 1747*, Sinar Harapan, 02 April 2007.

³⁵ Bab VII Piagam PBB adalah aturan PBB yang memberikan kewenangan kepada Dewan Keamanan untuk mengambil tindakan jika terjadi ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional.

dasarnya juga meminta Iran untuk menghentikan program pengayaan uranium pada sejumlah reaktor nuklirnya. Dalam salah satu paragraf dari Resolusi 1737 menyatakan bahwa apabila Iran tidak mematuhi resolusi tersebut dalam tenggat waktu 60 (enam puluh) hari, maka Dirjen IAEA diminta untuk menyampaikan laporan ke DK PBB. Dalam kaitan ini Dirjen IAEA diharapkan melaporkan apakah Iran telah sepenuhnya menghentikan seluruh kegiatan pengayaan uraniumnya dan mematuhi segala kewajiban yang telah ditetapkan dalam beberapa resolusi Dewan Gubernur IAEA.³⁶

Sebagaimana dimandatkan oleh DK PBB dalam resolusi nomor 1737, pada 22 Februari 2007, Dirjen IAEA kembali mengeluarkan laporan yang antara lain menyatakan bahwa IAEA belum dapat menarik kesimpulan tentang sifat damai dari nuklir Iran karena Iran belum menghentikan kegiatan yang berkaitan dengan pengayaan uranium dan pembangunan pembangkit air berat. Sehubungan dengan penemuan tersebut, anggota tetap DK-PBB (AS, Inggris, Perancis, Rusia, RRC) plus Jerman (P5+1), sepakat untuk mengajukan rancangan resolusi baru terhadap Iran.³⁷ Atas dasar laporan tersebut, pada tanggal 24 Maret 2007, DK PBB mengeluarkan Resolusi nomor 1747 yang meminta kembali Iran untuk transparan dan bekerja sama dengan Badan Tenaga Atom Internasional (IAEA), dan menghentikan proses pengayaan uraniumnya.

Resolusi DK PBB No 1747 itu menjatuhkan sanksi yang lebih berat kepada Iran antara lain dengan melarang ekspor senjata serta membekukan aset 28 orang dan organisasi yang terkait dengan program nuklir Iran. Isi resolusi itu juga menjatuhkan sanksi bidang ekonomi terhadap Iran, yaitu dengan meminta semua negara dan lembaga keuangan internasional untuk tidak membuat komitmen baru dalam rangka hibah, bantuan keuangan dan pinjaman lunak kepada pemerintah Iran.³⁸ Indonesia yang bergabung dengan DK PBB sejak tanggal 1 Januari 2007 sebagai anggota tidak tetap, turut mendukung resolusi tersebut. Hal ini menimbulkan reaksi di dalam negeri dan mendapatkan

³⁶ *Penjelasan Menteri Luar Negeri RI dalam Rapat Kerja dengan Komisi I DPR-RI Mengenai Resolusi Dewan Keamanan PBB No 1747*, Deplu RI, 29 Maret 2007, diakses pada tanggal 16 Maret 2009.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Demo Cabut Dukungan Resolusi DK PBB Dekat Istana Bogor*, www.antara.co.id, 3 April 2007, diakses pada tanggal 10 April 2009.

tanggapan yang keras dari parlemen Indonesia. Lebih lanjut akan dibahas di dalam Bab III penelitian ini.

Setelah resolusi nomor 1747, DK PBB kembali mengeluarkan resolusi tentang nuklir Iran pada tanggal 3 Maret 2008. Resolusi DK PBB nomor 1803 diadopsi dengan suara 14-0-1, kali ini Indonesia merupakan sebagai satu-satunya negara yang abstain. DK PBB mendasarkan keputusannya pada Bab 41 pasal VII dari Piagam PBB, mengharuskan Iran untuk menghentikan dan tidak melanjutkan pengayaan uranium dalam bentuk apapun. Resolusi tersebut juga mengharuskan Iran untuk menghentikan riset dan pengembangan yang berkaitan dengan pengayaan sentrifugal dan uranium. Untuk ketiga kalinya Dewan Keamanan PBB mengeluarkan resolusi yang menjatuhkan sanksi tertentu terhadap Iran. Kerja sama dan keterbukaan Iran kepada IAEA dinilai belum memuaskan di mata 14 dari 15 negara anggota DK PBB yang menyetujui penjatuhan sanksi.

Resolusi DK PBB 1803 yang didukung 14 anggota DK, sebagaimana ditegaskan Duta Besar Iran untuk PBB Mohammad Khazaee, tidak akan menghalangi Iran untuk mempertahankan hak mengembangkan nuklir bertujuan damai.³⁹ Meski demikian, resolusi itu menambah panjang catatan pencitraan buruk Iran di mata masyarakat internasional. Resolusi 1803 menetapkan tambahan sanksi berupa larangan perjalanan terhadap lima pejabat Iran, membekukan aset 13 perusahaan Iran dan 13 pejabat Iran di luar negeri, pelarangan penjualan barang-barang yang bisa berfungsi ganda (untuk tujuan damai dan tujuan militer) ke Iran, pemeriksaan kapal-kapal barang dari dan menuju Iran, memonitor aktifitas dua bank Iran, mendorong para pemerintah untuk menarik dukungan pendanaan terhadap perusahaan-perusahaan yang melakukan perdagangan dengan Iran.

Resolusi DK PBB terkait program nuklir Iran sebelumnya yaitu Resolusi 1696 (2006), 1737 (2006), dan 1747 (2007) memang telah meminta Iran pada awalnya menghentikan aktifitas pengayaan uranium. Dalam resolusi-resolusi itu disebutkan bahwa hal itu merupakan upaya untuk menumbuhkan kepercayaan

³⁹ *Iran Sampaikan Penghargaan Atas Sikap RI yang Abstain*, www.antara.co.id, 4 Maret 2008, diakses pada tanggal 5 November 2008.

masyarakat dunia atas tujuan damai program nuklir Iran. Aktifitas pengayaan uranium itu, sebagaimana laporan Badan Tenaga Atom Internasional (IAEA) kepada DK PBB awal tahun 2008, memang belum dihentikan, bahkan Iran telah memulai pengembangan alat sentrifugal generasi baru dan meneruskan pembangunan reaktor IR-40. Hal inilah yang dijadikan alasan oleh DK PBB untuk menjatuhkan sanksi baru terhadap Iran.

Yang terakhir, pada bulan September 2008, DK PBB kembali mengeluarkan Resolusi nomor 1835. Dewan Keamanan PBB dengan suara bulat mengesahkan rancangan resolusi yang mendesak kembali Iran untuk menanggihkan kerja bahan bakar nuklirnya yang sensitif tapi tidak memberikan sanksi baru dan hanya menegaskan kembali sanksi yang ada.

Komitmen PBB dalam kerangka menempatkan posisinya sebagai lembaga internasional yang ikut menjaga ketertiban dan keamanan dunia, terdapat dalam salah satu pasal Piagam PBB, sebagai berikut: Tujuan PBB adalah memelihara perdamaian dan keamanan internasional dan untuk tujuan-tujuan itu: mengadakan tindakan-tindakan bersama yang tepat untuk mencegah dan melenyapkan ancaman-ancaman bagi perdamaian, dan meniadakan tindakan-tindakan penyerangan ataupun tindakan lainnya yang mengganggu perdamaian, dan akan menyelesaikannya dengan jalan damai, dan sesuai dengan azas-azas keadilan dan hukum internasional, mengatur atau menyelesaikan pertikaian-pertikaian internasional atau keadaan-keadaan yang dapat mengganggu perdamaian.⁴⁰

Ketentuan tersebut, sudah merupakan dalil normatif bagi PBB untuk mengeksekusi posisinya yang secara strategis berkewajiban menjaga keamanan dan perdamaian dunia dalam kerangka yang menjunjung azas-azas netralitas serta keadilan. Tugas yang diemban DK PBB dalam rangka menjalankan tugas dan kewajiban memelihara perdamaian dunia dan keamanan internasional, sebagaimana yang menjadi azas dan tujuan PBB itu sendiri, memang sudah

⁴⁰ Piagam PBB pasal I ayat 1.

tersurat secara normatif dalam Piagam PBB.⁴¹ Dalam pasal tersebut terdeskripsi secara gamblang berkenaan dengan tugas dan kekuasaan DK PBB. Untuk menjamin agar PBB dapat menjalankan tindakannya dengan lancar dan sempurna maka anggota-anggotanya memberikan tanggung jawab utama kepada DK untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional, dan menyetujui agar supaya DK PBB dalam menjalankan kewajiban-kewajibannya di bawah tanggung jawab ini bertindak atas nama mereka.

Selanjutnya dalam Piagam PBB disebutkan bahwa dalam menjalankan kewajiban-kewajibannya, DK PBB akan bertindak sesuai dengan tujuan dan azas-azas PBB. Ketentuan tersebut tampak jelas, mengartikulasikan posisi yuridis DK PBB, yang harus mengedepankan prinsip-prinsip netralitas dan keadilan dalam upaya menjalankan kewajiban-kewajibannya sebagai lembaga yang menjaga perdamaian dunia dan keamanan internasional. Namun demikian di dalam menjalankan tugas dan kewajibannya terutama dengan keberadaan hak veto dari lima anggota tetap DK PBB, banyak pihak yang menganggap keputusan yang diambil di DK PBB lebih bernuansa politis, bukan sebagai keputusan dari lembaga perdamaian yang netral dan tidak berat sebelah dengan berbagai konflik kepentingan antar negara.

Namun dalam konteks isu nuklir Iran, penilaian apakah Iran telah mengembangkan teknologi nuklirnya secara transparan dan akuntabel tidak dibuat oleh badan politis seperti Dewan Keamanan, melainkan oleh badan teknis yaitu Badan Tenaga Atom Internasional. Sebelum mengangkat dan membicarakan isu nuklir Iran, Dewan Keamanan meminta pendapat dan laporan dari Badan Tenaga Atom Internasional. Dan berbagai laporannya, IAEA jelas menyimpulkan proses pengembangan teknologi nuklir oleh Iran tidak cukup transparan dan akuntabel.

⁴¹ Dalam pasal tersendiri di Piagam PBB, yaitu pasal V ayat 23-32.

II. C. Hubungan Bilateral Indonesia-Iran dan Sikap Indonesia Mengenai Isu Nuklir Iran

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, resolusi 1747 yang disahkan pada 24 Maret 2007 mengenai isu nuklir Iran adalah resolusi ketiga yang dijatuhkan Dewan Keamanan mengenai isu nuklir Iran. Dua resolusi sebelumnya, yaitu resolusi DK PBB nomor 1696 pada 31 Juli 2006 dan resolusi nomor 1737 pada 23 Desember 2006. Dengan demikian masalah nuklir Iran di Dewan Keamanan PBB bukanlah masalah baru. Yang baru adalah partisipasi Indonesia sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan periode 1 Januari 2007 – 31 Desember 2008 dan dalam hal ini ikut dalam pemungutan suara mengenai isu nuklir Iran untuk pertama kali. Karena itulah penulis hanya akan membahas dua resolusi tersebut, di mana kebijakan RI dalam kedua resolusi tersebut mendapatkan perhatian di dalam negeri dan secara spesifik oleh parlemen Indonesia.

Pada bab I telah disampaikan bahwa kebijakan luar negeri Indonesia untuk mendukung resolusi DK PBB nomor 1747 tahun 2007 menimbulkan reaksi keras di dalam negeri karena sebelumnya pemerintah Indonesia dan Pemerintah Iran menunjukkan hubungan yang mesra dengan serangkaian kunjungan berbalasan sepanjang tahun 2006 dan tahun 2007. Untuk itu pada bagian berikut penulis akan menjelaskan bagaimana hubungan Indonesia-Iran sebelum dan pasca kebijakan Indonesia mendukung resolusi DK PBB Nomor 1747 tahun 2007 hingga kemudian abstain pada DK PBB nomor 1803 serta alasan pemerintah Indonesia mengambil sikap tersebut.

Indonesia sebagai negara dengan populasi beragama Islam terbesar dengan Republik Islam Iran memiliki hubungan bilateral yang erat. Hubungan diplomatik kedua negara dibuka pada tahun 1950 pada tingkat Kedutaan. Hubungan bilateral RI – Iran di bidang politik berkembang sangat cepat. Peningkatan hubungan baik itu diantaranya ditandai dengan saling kunjung antara Kepala Negara/Pemerintahan, Ketua Parlemen dan para pejabat tinggi lainnya serta saling memberikan dukungan dalam pencalonan pada jabatan atau

keanggotaan organisasi internasional. Guna mempererat kerjasama di bidang politik, pada tanggal 9 Mei 2003 di Teheran telah ditandatangani MoU mengenai pembentukan Komite Konsultasi Bilateral di Bidang Politik yang dipimpin oleh pejabat setingkat Wakil Menlu (Dirjen). Forum ini adalah untuk meningkatkan kerjasama politik dan bertukar pikiran mengenai isu regional dan internasional.⁴² Hubungan baik Iran-Indonesia juga ditunjukkan dalam sikap dukungan dalam forum-forum internasional. Misalnya adalah fakta bahwa Iran turut mendukung pemilihan Indonesia sebagai Anggota Tidak Tetap DK PBB periode 2007 – 2008 yang telah diselenggarakan di New York tanggal 15 Oktober 2006.⁴³

Iran memandang Indonesia sebagai negara penting di kawasan, tidak saja karena penduduknya sebagian besar beragama Islam, tetapi juga karena peranannya yang menonjol di ASEAN, GNB, G-77, OKI, G-15, D-8, dll. Dalam lingkup regional, Iran memandang Indonesia sebagai negara anggota penting di ASEAN yang dapat mendorong peningkatan hubungan Iran dengan Negara-negara di kawasan tersebut. Selain itu, Iran juga telah meminta bantuan Indonesia agar dapat diterima sebagai mitra dialog ASEAN dan mengharapkan agar Indonesia secara konsisten mengakui hak Iran dan mendukung pengembangan teknologi nuklir Iran untuk tujuan damai.⁴⁴

Menanggapi permasalahan pengembangan nuklir Iran, sejak awal Pemerintah Indonesia mendukung hak Iran untuk mengembangkan nuklir dengan tujuan damai sebagaimana ditegaskan dalam NPT. Pada tanggal 30 Januari 2006 Presiden RI memanggil Dubes AS, Uni Eropa, Rusia dan China di Jakarta untuk menyampaikan sikap dan posisi Indonesia yaitu agar semua pihak yang terkait sebaiknya menyelesaikan permasalahan tersebut melalui upaya-upaya damai dengan dialog dan negosiasi.⁴⁵ Dukungan Indonesia juga dilakukan dengan mendorong pihak-pihak yang terkait isu krisis nuklir di Iran tidak tergesa-gesa membawa persoalan tersebut ke Dewan Keamanan PBB.⁴⁶

⁴² www.indonesian-embassy.ir, diakses pada tanggal 12 Juni 2008.

⁴³ Dapat dilihat di <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/ga10516.doc.htm>, diakses pada tanggal 16 April 2009.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ www.deplu.go.id, diakses pada tanggal 6 Juni 2008.

⁴⁶ *Indonesia Warns UNSC over Iranian Nuclear Issue*, The Jakarta Post, 10 Januari 2007.

Dalam kesempatan berkomunikasi dengan Sekretaris Jenderal PBB pada waktu itu, Kofi Annan, mengenai perkembangan rehabilitasi bencana Aceh, Pemerintah RI dalam hal ini Presiden SBY kembali menyatakan bahwa perlu ditempuh usaha memaksimalkan jalur diplomasi untuk menyelesaikan masalah nuklir Iran. Harus dihindari terjadinya konflik terbuka yang dapat merugikan masyarakat.⁴⁷ Selain itu, Indonesia juga melakukan pendekatan secara langsung terhadap Iran untuk dapat bekerjasama dengan IAEA dan patuh terhadap NPT, untuk menghilangkan kecurigaan masyarakat internasional atas nuklir Iran. Namun demikian Indonesia tetap mempertegas posisinya bahwa meskipun Indonesia mendukung hak sah negara non-nuklir, termasuk Iran untuk mengembangkan energi nuklir untuk tujuan damai, tetapi akan menentang dan menolak segala bentuk pengalihan teknologi nuklir untuk tujuan damai ke tujuan-tujuan militer.

Pada pertengahan 2006, dalam kunjungan presiden Iran, Mahmoud Ahmadinedjad, selama tiga hari di Jakarta, Presiden Susilo Bambang Yudhono (SBY) menyampaikan dukungan untuk mengembangkan teknologi nuklir untuk kepentingan damai.⁴⁸ Menteri Luar Negeri Indonesia Hassan Wirajuda, menyampaikan sikap Indonesia untuk meminta Iran agar lebih transparan dalam program nuklirnya. Namun beliau menambahkan bahwa pembangunan energi nuklir merupakan hak dasar dari tiap negara.

Awal tahun 2007, sebelum resolusi DK PBB No. 1747 dikeluarkan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga menerima kunjungan delegasi Parlemen Iran, yang dipimpin Ketua Parlemen Republik Islam Iran, Gholam Ali Haddad Adel. Dalam pertemuan tersebut dibahas berbagai isu, baik mengenai hubungan bilateral Indonesia-Iran dan berbagai aspek kerjasama seperti kerjasama di bidang ekonomi, energi, turisme dan budaya juga ikut dibahas dalam pertemuan yang berlangsung.⁴⁹ Dalam kunjungannya, Ketua Parlemen

⁴⁷ *Presiden Bicarakan Masalah Nuklir Iran dan Aceh dengan Sekjen PBB*, www.antara.co.id, 2 Pebruari 2006, diakses pada tanggal 20 April 2009.

⁴⁸ *Indonesia Offers Iran Mediation*, www.bbc.co.uk, 10 Mei 2006, diakses pada tanggal 6 April 2008.

⁴⁹ *Kunjungan Ketua Parlemen Iran*, www.setneg.go.id, 19 Februari 2007, diakses pada tanggal 11 Juni 2008.

Iran Gholam Ali Haddad Adel juga bertemu dengan Ketua DPR RI, Agung Laksono. Dalam pertemuan itu, DPR mendukung penuh pengembangan nuklir Iran. Rombongan yang berjumlah 15 orang ini diterima Ketua DPR Agung Laksono di ruang kerjanya di Gedung DPR.⁵⁰ Agung menyatakan bahwa kunjungan tersebut merupakan kunjungan balasan dari parlemen Iran. Sikap parlemen Indonesia sama dengan pemerintah yang memberi dukungan penuh pada Iran untuk pengembangan nuklir semata-mata bagi kepentingan damai. Bahkan Iran juga mendukung pengembangan nuklir untuk Indonesia.⁵¹

Namun demikian, sebagaimana telah dijelaskan di atas, pada saat DK PBB mengeluarkan resolusi nomor 1747 tahun 2007 yang memberikan sanksi bagi Iran atas pengembangan nuklirnya, Indonesia turut mendukung resolusi tersebut. Pada saat sidang interpelasi DPR, pemerintah menjelaskan bahwa keputusan itu telah diambil dengan pertimbangan mendalam yang mengacu pada prinsip-prinsip dasar politik luar negeri dan kepentingan nasional Indonesia, serta dengan memperhatikan proses konsultasi aktif yang Indonesia lakukan pada tingkat Presiden, Menteri Luar Negeri dan delegasi RI di PBB dengan negara-negara GNB, OKI, dan anggota Dewan Keamanan lainnya, serta tentunya Iran sebagai negara sahabat.⁵² Dalam proses konsultasi di berbagai tingkatan tersebut, Pemerintah Indonesia juga menggarisbawahi pentingnya penyelesaian isu nuklir Iran secara damai dan menghindarkan penggunaan cara-cara kekerasan atau militer.

Bagi Indonesia, Iran atas pilihannya sendiri memutuskan menjadi negara pihak pada NPT dan *Safeguards Agreements*, dan karena itu seperti halnya Indonesia dan 180 negara pihak lainnya, berkewajiban membuat pengembangan teknologi nuklirnya transparan dan akuntabel. Masalah nuklir Iran sesungguhnya adalah masalah pengembangan teknologi nuklir untuk tujuan damai (termasuk proses pengayaan uranium) yang prosesnya tidak dilakukan dengan cukup transparan di bawah pengawasan teknis oleh badan yang berwenang di bidang

⁵⁰ *Parlemen Iran Bahas Nuklir ke DPR dan PBNU*, Suara Merdeka, 16 Februari 2008, diakses pada tanggal 11 Juni 2008.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Penjelasan Pemerintah RI mengenai Dukungan Terhadap Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1747 pada Sidang Paripurna DPR RI*, 10 Juli 2007

itu, yaitu IAEA. Berbagai laporan Direktur Jenderal IAEA, Dr. Mohamad El Baradei, menggarisbawahi proses yang tidak transparan tersebut. Selanjutnya, laporan Dirjen IAEA terkait dengan resolusi 1747 menyatakan bahwa Iran tidak mematuhi resolusi 1696 dan 1737 serta masih melakukan pengayaan uranium di Natanz dan reaktor air berat di Arak.

Dukungan RI atas resolusi tersebut tidak semata-mata langsung menyetujui. Rancangan awal resolusi tersebut dinilai berat sebelah dan belum mengakomodasikan posisi prinsip Indonesia. Pemerintah Indonesia masih melihat peluang untuk solusi damai dari masalah nuklir Iran. Dalam proses negosiasi terhadap rancangan resolusi yang disiapkan oleh lima negara anggota tetap DK PBB, yaitu Inggris, Perancis, Rusia, China dan Amerika Serikat, dan Jerman (P5+1), Indonesia telah ikut berupaya menjadikan resolusi itu lebih seimbang dengan memasukkan amandemen-amandemen mengenai: a. Kewajiban negara maju pemilik senjata nuklir untuk melucuti senjata-senjatanya; b. Pembentukan kawasan bebas nuklir di Timur Tengah; c. Menegaskan hak setiap negara untuk mengembangkan teknologi nuklir untuk tujuan damai; dan d. Agar perundingan antara Iran dengan Uni Eropa (UE3) dilakukan dengan itikad baik. Setelah melalui proses perundingan yang sangat alot, terutama butir amandemen yang pertama dan kedua, pada akhirnya usul inisiatif Indonesia dapat diterima. Pemerintah RI pun memutuskan untuk mendukung resolusi yang disahkan secara konsensus.⁵³

Dibandingkan terhadap resolusi 1737 sebelumnya, memang terdapat elemen penguatan sanksi yang dijatuhkan kepada Iran walaupun masih terbatas, namun sesungguhnya resolusi nomor 1747 memberikan keutamaan pada upaya mencari solusi damai untuk menyelesaikan masalah Iran dalam 60 hari. Resolusi juga menawarkan insentif-insentif yang akan diberikan kepada Iran apabila Iran menghentikan proses pengayaan uraniumnya, dalam bentuk kerjasama yang lebih luas di berbagai bidang, seperti di bidang teknologi nuklir dan energi nuklir, kerjasama politik, ekonomi dan perdagangan, hubungan udara, telekomunikasi, teknologi informasi dan pertanian.

⁵³ Andy Rachmianto, wawancara pada tanggal 20 April 2009.

Pemerintah menyampaikan bahwa setelah resolusi 1747 itu disahkan, Indonesia di mata negara-negara lain, termasuk negara-negara GNB dan OKI, tetap dihargai sebagai negara yang menganut politik bebas aktif. Kiprah politik luar negeri Indonesia di berbagai forum bilateral, regional dan multilateral global tetap dihargai.⁵⁴ Pada tanggal 26 Maret 2007, Menlu RI Hassan Wirajuda telah memberikan penjelasan yang komprehensif mengenai posisi Indonesia dan pertimbangan-pertimbangan yang mendasarinya, termasuk sasaran utama kebijakan Pemerintah RI untuk mendorong ke arah penyelesaian damai dan juga beberapa amandemen yang telah diperjuangkan oleh delegasi RI dan berhasil dimasukkan dalam naskah resolusi sehingga resolusi menjadi lebih berimbang. Menlu menyatakan bahwa meski Indonesia mendukung resolusi 1747 DK PBB, hubungan persahabatan antara Indonesia dengan Iran tetap berjalan baik. Namun Menlu RI tidak membantah, jika dukungan Indonesia itu telah membuat para pemimpin Iran kecewa.⁵⁵

Dalam masalah nuklir, ada posisi-posisi prinsip dan pendirian dan cara-cara menyelesaikan sengketanya secara damai yang Indonesia anggap benar dan Indonesia pegang teguh. Melalui dukungan terhadap resolusi Indonesia ingin sampaikan pesan tentang perlunya Iran bekerjasama dengan Badan Tenaga Atom Internasional dan membuat pengembangan teknologi nuklirnya transparan, seperti yang sudah disampaikan kepada Presiden Ahmadinedjad di Jakarta pada bulan Mei 2006.⁵⁶

Pesan-pesan yang disampaikan secara langsung oleh Presiden Yudhoyono kepada Presiden Ahmadinejad sangat jelas bagi Iran dan posisi yang diambil Indonesia dengan mendukung resolusi 1747 konsisten dengan posisi yang disampaikan Indonesia pada tahun 2006. Pemerintah Iran mungkin saja kecewa, namun posisi yang diambil Indonesia konsisten dan bahkan secara transparan selalu dikomunikasikan dengan pihak Pemerintah Iran. Hubungan

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Hassan Wirajuda, *Hubungan Indonesia-Iran Tetap Mesra*, www.tempointeraktif.com, 3 April 2007, diakses pada tanggal 11 Juni 2008.

⁵⁶ *Indonesia Offers Iran Mediation*, www.bbc.co.uk, 10 Mei 2006, diakses pada tanggal 6 April 2008.

bilateral Indonesia – Iran sangat multi-dimensional, meliputi hubungan politik, ekonomi, perdagangan, investasi dan sosial budaya. Indonesia tidak ingin solusi dari masalah nuklir Iran ini berujung pada pengurangan hak negara-negara, utamanya negara berkembang, untuk mengembangkan teknologi nuklir untuk tujuan damai. Dalam proses negosiasi resolusi 1747, hal ini juga dikonsultasikan dengan erat oleh delegasi Iran dengan delegasi Indonesia, dan karena itulah butir amandemen tentang jaminan hak ini yang kemudian masuk dalam resolusi 1747.⁵⁷

Dalam berbagai forum, Indonesia menyatakan dukungannya dan sepenuhnya dan dengan sepenuhnya menghormati kewajiban Iran untuk melakukan pengembangan teknologi nuklir itu secara transparan dan akuntabel. Bagi Indonesia, hak Iran itu dijamin dalam kesepakatan Internasional dalam bentuk perjanjian. Dan hak Iran itu juga sesungguhnya hak Indonesia juga dan hak banyak negara berkembang lainnya.

Penilaian apakah Iran telah mengembangkan teknologi nuklirnya secara transparan dan akuntabel tidak dibuat oleh badan politis seperti Dewan Keamanan, melainkan oleh badan teknis yaitu Badan Tenaga Atom Internasional. Sebelum mengangkat dan membicarakan isu nuklir Iran, Dewan Keamanan meminta pendapat dan laporan dari Badan Tenaga Atom Internasional. Dan berbagai laporannya, IAEA jelas menyimpulkan proses pengembangan teknologi nuklir oleh Iran tidak cukup transparan dan akuntabel. Kompetensi dan keahlian serta penguasaan teknologi untuk menilai hal itu ada pada IAEA, bukan kompetensi Indonesia sebagai salah satu negara anggota. Laporan-laporan Dirjen IAEA, termasuk yang dikeluarkan menjelang resolusi 1747 itulah yang menjadi dasar dan acuan negara-negara anggota DK PBB, termasuk Indonesia.

Indonesia dan negara-negara anggota Gerakan Non-Blok lainnya terus berupaya mengoreksi ketidakadilan dalam hal kepemilikan senjata dan teknologi nuklir. Indonesia konsisten menolak kepemilikan senjata nuklir oleh Israel, yang

⁵⁷ *Op Cit.*, Hassan Wirajuda.

kelas berada di luar sistem NPT. Diterimanya untuk pertama kali rujukan mengenai kawasan bebas senjata nuklir di Timur Tengah dalam resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1747 merupakan bagian dari tekanan terhadap Israel.

Langkah-langkah ke arah pembatasan wilayah penggelaran senjata nuklir melalui konsep kawasan bebas senjata nuklir (*nuclear weapon free zone*) secara politis cukup bermakna. Melalui penciptaan kawasan-kawasan bebas senjata nuklir di seluruh dunia akan membatasi ruang gerak senjata nuklir, seperti yang sudah ada di Asia Tenggara (*Treaty of Bangkok-1995*), Pasifik (*Treaty of Raratonga-1985*), Amerika Latin (*Treaty of Tlateloco-1967*), Afrika (*Treaty of Pelindaba-1996*) dan Asia Tengah (*Treaty of Semipalatinsk-2006*). Dalam konteks inilah, ketika Indonesia berhasil memasukkan amandemen tentang kawasan bebas nuklir di Timur Tengah, maka negara-negara Timur Tengah menyambut baik dan menghargai peran dan posisi Indonesia.⁵⁸

Bagi Indonesia, hubungan bilateral Indonesia dengan Iran tetap menjadi agenda penting. Wakil Presiden Jusuf Kalla berkesempatan untuk bertemu dengan presiden Iran Ahmadinejad, empat hari sesudah resolusi 1747 disahkan. Bahkan setelah mendukung Resolusi DK PBB No.1747 tahun 2007, Presiden RI mengirimkan Utusan Khusus, Dr. Alwi Shihab, ke Iran tanggal 18-19 Juni 2007, Presiden Iran Ahmadinedjad menegaskan komitmen Pemerintah Iran untuk terus mengembangkan kerjasama bilateral termasuk di bidang investasi.⁵⁹ Wakil Presiden Iran Fatemeh Vaes Javadi juga bertemu dengan Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono di Bali pada bulan Desember 2007.

Ketika Wakil Presiden Jusuf Kalla hadir di KTT Liga Arab di Riyadh pada tanggal 28 Maret 2007, pada umumnya negara-negara Arab dapat memahami keputusan Pemerintah Indonesia tersebut. Juga dari laporan perwakilan-perwakilan RI di luar negeri, pada umumnya negara-negara sahabat Indonesia memahami dan mendukung keputusan Pemerintah tersebut. Malaysia dan Jordan, secara terbuka bahkan menyerukan Iran melaksanakan dengan baik Resolusi 1747.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ www.indonesia.go.id, diakses pada tanggal 20 April 2009.

Pada kenyataannya hubungan-hubungan itu tidak banyak terganggu dengan adanya resolusi 1747. Bahkan lima hari sesudah resolusi disahkan, Iran telah meminta jasa baik Indonesia untuk membantu mencegah kasus 15 anggota marinir Inggris yang ditahan Iran untuk dibawa ke Dewan Keamanan PBB dan mencegah Dewan mengeluarkan pernyataan mengenai kasus tersebut. Indonesia bersama Rusia menentang keras usulan Inggris karena memandang kasus itu merupakan masalah bilateral yang harus diselesaikan antara Inggris dan Iran. Pada akhirnya Dewan Keamanan tidak jadi mengeluarkan pernyataan atas kasus itu dan delegasi Iran di New York telah menyampaikan penghargaan dan terima kasih atas kerjasama baik Indonesia. Di Teheran, Kepala Perwakilan RI (Kuasa Usaha Ad Interim) telah dipanggil oleh Kementerian Luar Negeri dan pada kesempatan tersebut Pemerintah Iran secara khusus menyampaikan penghargaan dan terima kasih. Secara khusus apresiasi Iran juga disampaikan secara langsung oleh Presiden Iran Ahmadinedjad kepada Utusan Khusus Presiden RI, Dr. Alwi Shihab.⁶⁰

Pemerintah Indonesia ikut mendorong agar Iran dan P5+1 secara maksimal memanfaatkan forum perundingan yang selama ini sudah ada dan forum-forum lain yang pada gilirannya dapat meredam ketegangan masalah isu nuklir ini dan menggiring para pihak menyepakati penyelesaian damai. Sebagai negara yang menganut prinsip politik luar negeri yang bebas dan aktif dan kebijakan yang mengedepankan cara-cara damai untuk menyelesaikan situasi konflik internasional, Pemerintah ingin menegaskan kembali bahwa Indonesia akan menolak apabila cara penggunaan kekerasan diambil dalam menyelesaikan masalah isu nuklir Iran.

Dalam pemungutan suara Resolusi 1803 DK PBB tanggal 3 Maret 2008, Indonesia mempunyai posisi yang berbeda dengan 14 negara anggota DK lainnya. Indonesia melihat laporan Dirjen IAEA tanggal 22 Februari 2008 telah menunjukkan adanya perkembangan yang positif mengenai peningkatan kerjasama antara Iran dengan IAEA. Untuk itu, Indonesia memandang tidak tepat adanya resolusi yang menjatuhkan sanksi lebih luas terhadap Iran. Sanksi

⁶⁰ *Penjelasan Pemerintah RI, Op. Cit.*

bukanlah pilihan terbaik dan Indonesia mendukung dilanjutkannya kerjasama antara Iran dengan IAEA tersebut.

Iran telah menunjukkan kerja sama dan keterbukaan yang lebih baik dengan IAEA, sehingga IAEA mampu untuk terus memverifikasi tidak adanya pengalihan material nuklir yang sebelumnya dideklarasikan oleh Iran. Karena itu, pembahasan isu nuklir Iran di DK PBB tahun 2006 dan 2007 selalu didahului dan merujuk laporan Dirjen IAEA. Menariknya, sejak Februari 2008, pembahasan dan penetapan resolusi tidak didahului laporan Dirjen IAEA. Indonesia berpendapat perlunya menghindari upaya politisasi masalah nuklir Iran dan mengharapkan masalah ini diselesaikan dalam kerangka teknis di IAEA.⁶¹

Dalam laporan IAEA menyatakan bahwa pengetahuan IAEA mengenai program nuklir Iran yang telah dideklarasikan semakin jelas, karena pemberian informasi yang dilakukan oleh Iran. Lebih dari itu, Iran juga telah memberikan akses kepada IAEA atas material nuklir yang telah dideklarasikan sebelumnya, dan juga telah memberikan laporan akuntansi material nuklir dalam kaitan dengan materi, dan aktifitas nuklir yang telah dideklarasikan sebelumnya.⁶²

Bagi Indonesia tambahan sanksi pada saat ini bukan merupakan pendekatan yang paling wajar. Oleh karena itu, Indonesia memandang perlu diteruskannya proses negosiasi, dan memastikan bahwa proses tersebut produktif dalam mencari solusi masalah nuklir Iran, tanpa menimbulkan ketegangan baru di kawasan.⁶³ Indonesia juga terus berupaya meyakinkan masyarakat internasional bahwa kegiatan pengembangan nuklir yang dilakukan pemerintah Iran, benar-benar untuk tujuan damai. Indonesia berpendapat perlunya menghindari upaya politisasi masalah nuklir Iran dan mengharapkan masalah ini diselesaikan dalam kerangka teknis di IAEA.

⁶¹ Hassan Wirajuda, *Soal Nuklir Iran*, Kompas, 1 Maret 2008.

⁶² Marty Natalegawa, dalam pernyataan saat menyampaikan alasan Indonesia memilih abstain dalam pembahasan Resolusi 1803 Dewan Keamanan PBB di Markas PBB, New York: Department of Public Information, 3 Maret 2008. Dapat dilihat di <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9268.doc.htm>, diakses pada tanggal 11 Juni 2008.

⁶³ *Ibid.*

Proses verifikasi IAEA atas program nuklir Iran memang belum sepenuhnya terselesaikan. Namun, proses tersebut telah dimulai dan mencatat sejumlah kemajuan. Indonesia juga mengingatkan, rencana kerja antara IAEA dan Iran yang telah dibuat merupakan suatu kerangka dasar untuk memulihkan tingkat kepercayaan masyarakat internasional. Pemerintah Indonesia berpendapat bahwa gangguan atau interupsi apa pun terhadap proses membangun kepercayaan tersebut hanya akan mengancam kemajuan penting yang telah dicapai selama ini.

Pasca abstain dalam Resolusi DK PBB No. 1803 tahun 2008, Presiden Susilo Bambang Yudhono melakukan kunjungan balasan ke Iran bulan Maret tahun 2008. Pada tanggal 9-11 Juni 2008 diadakan sidang ke-10 Komisi Bersama Indonesia Iran, yang diadakan di Jakarta. Dalam sidang ini, pokok pembahasan meliputi peningkatan kerjasama bilateral kedua negara sebagai tindak lanjut dari MOU kerjasama yang telah ditandatangani pada saat kunjungan Presiden Mahmoud Ahmadinedjad ke Indonesia pada bulan Mei 2006 dan Presiden RI ke Iran pada bulan Maret 2008.⁶⁴ Ada 2 proyek, yaitu *joint venture* (Indonesia, Malaysia dan Iran) *oil refinery* di Banten sebesar 6 milyar dolar dan pabrik urea di Bushehr sebesar 700 jt euro.⁶⁵

Penjelasan mengenai latar belakang pengembangan nuklir Iran dan juga hubungan Indonesia-Iran dapat memberikan gambaran akan kebijakan yang diambil Indonesia dalam forum Dewan Keamanan PBB pada waktu mendukung resolusi 1747 atau abstain pada resolusi 1803. Ada tiga pilihan bagi Indonesia dalam menjalankan kebijakan luar negerinya, menjadi bagian dari, hanya menjadi pengikut, atau menjadi pembuat perubahan. Tentunya kita tidak bisa hanya menjadi pengikut, ataupun tidak melakukan apa-apa dalam forum internasional. Indonesia harus berusaha terdengar secara global dalam isu-isu internasional, termasuk dalam isu program nuklir Iran ini.⁶⁶

⁶⁴ www.esdm.go.id, diakses pada tanggal 5 Nopember 2008.

⁶⁵ *Op Cit*, Andy Rachmianto.

⁶⁶ Bantarto Bandoro, *Reassessing Indonesia's Foreign Policy*, The Jakarta Post, 4 Pebruari 2008.

Komunikasi dan konsultasi dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri perlu melibatkan berbagai komponen bangsa di dalam negeri, termasuk kalangan anggota DPR RI. Dengan begitu, diharapkan setiap kebijakan yang diambil dapat bersifat aspiratif. Perumusan kebijakan diplomasi dan kebijakan luar negeri yang melibatkan semakin banyak aktor akan membuka kemungkinan bahwa setiap kebijakan dalam dua bidang tersebut akan merepresentasikan kepentingan nasional secara lebih luas. Robert Putnam menyebutnya sebagai '*double-edged diplomacy*⁶⁷', yaitu adanya keharusan mereka yang terlibat dalam proses diplomasi untuk menyadari bahwa diplomasi selalu memiliki dua dimensi: dalam dan luar negeri. Di dalam negeri, langkah diplomasi dan kebijakan luar negeri secara imperatif harus mendapatkan persetujuan sebanyak mungkin aktor politik, salah satunya adalah pihak legislatif.

Transisi demokrasi dan perubahan politik yang berlangsung di Indonesia juga membawa perubahan di bidang diplomasi dan kebijakan luar negeri yang selama ini dianggap murni merupakan kewenangan penuh pihak eksekutif. Lembaga legislatif dalam hal ini DPR RI mulai memainkan peran dan menjalankan wewenangnya secara aktif dalam mengawasi kebijakan luar negeri Indonesia. Sejauh mana perubahan peran DPR ini membawa pengaruh dalam kebijakan luar negeri akan dikaji dalam bab selanjutnya.

⁶⁷ Robert Putnam, Harold Jacobson, dan Peter Evan, *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, (Los Angeles: University of California Press), 1993.