

BAB 2 PROGRAM NUKLIR IRAN

2.1. Latar Belakang dan Tujuan Program Nuklir Iran

Meskipun telah menjadi fokus internasional, program nuklir Iran dan aktifitasnya mulai menjadi fokus perhatian dunia secara lebih intens dari sebelumnya ketika pada bulan Februari 2003, Presiden Iran Mohammad Khatami mengumumkan melalui siaran televisi mengenai keberadaan fasilitas nuklir Natanz, dan fasilitas nuklir lainnya. Serta secara resmi mengundang IAEA untuk melakukan kunjungan inspeksi ke fasilitas-fasilitas nuklir tersebut.¹ Kemudian pada bulan Juli 2003 laporan pendahuluan hasil kunjungan inspeksi IAEA ke fasilitas nuklir Iran dipublikasikan. Pada September 2003 IAEA memberikan ultimatum kepada Iran untuk memberikan keterangan lengkap dan detail mengenai program nuklir dan fasilitas-fasilitasnya.² Laporan IAEA ini mendapat perhatian lebih terutama dari negara-negara seperti Amerika Serikat, Uni Eropa dan Jepang. Program nuklir Iran ini mendapat reaksi keras dari negara-negara barat seperti Amerika Serikat dan Uni Eropa.

Argumen utama pemerintah Amerika Serikat dapat dikatakan serupa dengan argumen yang diketengahkan pada masa pemerintahan Presiden Clinton. Yaitu, Iran adalah negara yang kaya dengan sumber daya alam minyak dan gas, sehingga tidak membutuhkan tenaga nuklir sebagai sumber energi. Dalam persepsi Amerika Serikat program nuklir Iran memiliki tujuan sebagai senjata pemusnah massal. Amerika Serikat kemudian berupaya untuk menekan Iran agar membatalkan program nuklirnya dengan melakukan penerapan sanksi unilateral dan juga melalui upaya untuk membawa isu nuklir Iran kedalam Dewan Keamanan PBB. Program nuklir sendiri sebenarnya sudah dimulai sejak lama dan merupakan salah satu kepentingan nasional Iran yang ditujukan sebagai sumber energi alternatif. Program nuklir tersebut juga merupakan hak sah yang dimiliki oleh setiap negara anggota NPT (*Non Proliferation Treaty*).

Apabila melihat dari konteks sejarah, program nuklir Iran ini justru pernah mendapatkan dukungan Amerika Serikat melalui berbagai perjanjian kerjasama dan pasokan bahan baku yang dibutuhkan dalam pengolahan nuklir. Terutama pada era pemerintahan Shah Reza Pahlevi yaitu sebelum terjadinya Revolusi Islam pada tahun 1979. Penjelasan mengenai sejarah program nuklir Iran dalam sub-bab ini mencakup perjanjian

¹ Mohammad Sahimi, "Iran's Nuclear Program, Part I: Its History", *Payvand's Iran News*, Diakses dari www.Payvand.com, pada 13 Mei 2008.

² *Ibid.*

dan kerjasama bilateral antara Iran dengan Amerika Serikat, beberapa kutipan memiliki konteks baik internasional maupun nasional dalam pengembangan teknologi nuklir dan perumusan kebijakan yang terkait program nuklir Iran. beberapa penjelasan juga menunjukkan adanya indikasi upaya-upaya dari pemerintah Iran dalam proliferasi nuklir. Yang menjadi fokus mengenai sejarah program nuklir Iran dalam bab ini adalah kerjasama dan dukungan yang pernah diberikan oleh Pemerintah Amerika Serikat terkait program nuklir Iran.

Pada tahun 1957, Iran dan Amerika Serikat menandatangani perjanjian kerjasama nuklir untuk tujuan sipil. Perjanjian ini merupakan bagian dari Program Atom Damai Amerika Serikat. Perjanjian tersebut, selain menyediakan bantuan tenaga ahli dan pasokan beberapa kilogram Uranium, juga dimaksudkan untuk memfasilitasi kerjasama dalam bidang penelitian mengenai manfaat dan kegunaan nuklir untuk tujuan damai.³ Meskipun resmi dimulai pada tahun 1957, program nuklir Iran berjalan relatif lambat sampai dengan tahun 1960 ketika Amerika Serikat mensuplai 5MW reaktor termal (*thermal research reactor*).⁴

Perjanjian tersebut kemudian dilanjutkan oleh Pemerintah Iran dengan membangun Pusat Penelitian Nuklir di Universitas Teheran pada tahun 1959.⁵ Yang kemudian resmi didirikan pada tahun 1967 dan dioperasikan oleh AEOI (*Atomic Energy Organization of Iran*), dimana Pemerintah Iran ketika itu mulai menjajaki kemungkinan sumber energi lain yang berbasis non-minyak. Amerika Serikat juga membantu suplai kebutuhan-kebutuhan bahan baku untuk program nuklir Iran yang dilakukan pada tahun 1967, diantaranya adalah 5.545 kg Uranium yang telah diproses, dimana 1.165 kg merupakan *fissile isotope*⁶ yang dibutuhkan sebagai bahan bakar untuk pusat penelitian. Amerika Serikat juga mensuplai 112 g Plutonium, dimana 104 g adalah merupakan *fissile isotope* yang dipakai sebagai sumber energi untuk pusat penelitian nuklir.⁷

Pada tahun 1968 tepatnya 1 Juli, ketika pertama kali dibuka untuk persetujuan internasional, Iran menandatangani Perjanjian Non-Proliferasi Nuklir atau NPT (*Nuclear Non-Proliferation Treaty*). Penandatanganan perjanjian ini memungkinkan Iran untuk mengembangkan teknologi nuklir untuk tujuan damai.⁸ Kemudian pada 13 Maret 1969 Amerika Serikat menyetujui amandemen yang diusulkan oleh Iran terhadap Perjanjian

³ US Department of State, "Atoms for Peace Agreement with Iran," *Department of State Bulletin* 36 (15 April 1957), Hlm, 629; dalam Daniel Poneman, *Nuclear Power in the Developing World*, (London: George Allen & Unwin, 1982), Hlm, 84

⁴ Nuclear Overview, http://www.nti.org/e_research/profiles/Iran/1819.html, Diakses pada 28 Mei 2008

⁵ Daniel Poneman, *Nuclear Power in the Developing World*, (London: George Allen & Unwin, 1982), Hlm. 84

⁶ Bahan kimia yang digunakan dalam proses pengolahan Uranium.

⁷ "US Supplied Nuclear material to Iran," 29 January 1980; dalam *Digital National Security Archive*, Diakses dari <http://www.nsarchive.chadwyck.com>, pada 22 Mei 2008

⁸ Anne Hessing Cahn, "Determinants of the Nuclear Option: The Case of Iran," *Nuclear Proliferation in the Near-Nuclear Countries* (Cambridge: Ballinger Publishing Co., 1975), Hlm. 186

Kerjasama antara Iran-Amerika Serikat mengenai penggunaan energi nuklir untuk tujuan sipil yang pernah disetujui sebelumnya pada tahun 1957, yang memperpanjang jangka waktu kerja sama sampai dengan 10 tahun kemudian.⁹ Setelah menandatangani perjanjian NPT saat pertama kali dibuka pada 1968, pada tahun 1970 Iran meratifikasi NPT yang kemudian diikuti oleh pernyataan resmi dari pemerintah Iran pada tahun 1972, yang menyatakan bahwa dalam jangka waktu 10 tahun kedepan pemerintah Iran bermaksud untuk mewujudkan fasilitas pembangkit tenaga nuklir.¹⁰ Pernyataan tersebut kemudian diawali oleh penelitian resmi yang dilakukan oleh Kementerian Air dan Energi Iran mengenai kemungkinan pembangunan fasilitas pembangkit nuklir di wilayah selatan Iran.¹¹

Program nuklir Iran mendapatkan momentum ketika pada tahun 1973 *Stanford Research Institute* yang berbasis di Amerika Serikat memprediksikan bahwa untuk memenuhi kebutuhan energinya, Iran perlu mengembangkan sumber energi alternatif berbasis non-minyak. Disamping itu *Stanford Research Institute* juga menyarankan pembangunan fasilitas nuklir yang mampu menyalurkan 20.000 megawatt listrik sebelum tahun 1994.¹² Sesuai hasil penelitian tersebut, pemerintah Iran kemudian merencanakan pembangunan 20 reaktor nuklir yang tersebar di seluruh Iran. Berbagai kontrak kerjasama untuk proyek pembangunan reaktor nuklir dengan berbagai perusahaan dan negara barat mulai ditandatangani, sampai pada tahap ini negara-negara barat dan perusahaan-perusahaan barat banyak menawarkan kerjasama terkait program nuklir Iran.¹³ bersamaan dengan pelatihan teknisi nuklir Iran yang salah satunya dilaksanakan di Amerika Serikat. Program nuklir Iran tidak hanya mendapatkan dukungan dari Amerika Serikat, tetapi juga negara barat lainnya seperti Perancis dan Jerman. Kedua negara tersebut pada 1974 menandatangani kesepakatan dengan pemerintah Iran untuk mensuplai bahan baku yang dibutuhkan untuk program nuklir Iran melalui dua perusahaan yaitu *Kraftwerk Union* (KWU) dari Jerman yang mensuplai 1200MWe reaktor air (*water reactor*) yang akan dipasang di fasilitas nuklir Busher, dan Framatome dari Perancis yang mensuplai dua reaktor 900MWe yang akan dipasang di fasilitas nuklir Bandar El-Abbash.¹⁴

⁹ "Proposed Agreement for Cooperation between the US Government and the Government of Iran concerning the Civil Uses of Atomic Energy," Memorandum, 13 Maret 1969, dalam *Digital National Security Archive*, Diakses dari <http://www.nsarchive.chadwyck.com>, pada 22 Mei 2008

¹⁰ *Ibid.*, hlm.189

¹¹ "The Annual Report for 1992", International Atomic Energy Agency, *Document GC (XXXVII) 1060*, Juli 1993, hlm. 140

¹² Mohammad Javad Zarif, "Tackling The Iran-U.S. Crisis: The Need for A Paradigm Shift", *Journal of International Affairs*, (Spring/Summer 2007), Vol.60, No.2, hlm. 80

¹³ Iran memiliki sumber daya alam Uranium Ore dalam jumlah besar. Hal ini dapat dilihat sebagai salah satu alasan mengapa negara-negara barat dan perusahaan-perusahaan asing banyak yang ingin terlibat dalam pengolahan sumber daya alam ini dan juga dalam pengembangan program nuklir Iran.

¹⁴ Mohammad Javad Zarif, "Tackling The Iran-U.S. Crisis: The Need for A Paradigm Shift", hlm.189

Pada tahun 1975, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat (*Secretary of State*) Henry Kissinger menandatangani perjanjian dengan Menteri Keuangan Iran Hashan Anshari terkait kegiatan perdagangan dalam cakupan yang lebih luas termasuk didalamnya mengenai pembelian 8 buah reaktor. Selain itu dalam perjanjian tersebut juga tercantum bahwa Komisi Energi Atom Amerika Serikat (AEC), akan mensuplai bahan bakar yang diperlukan untuk fasilitas nuklir.¹⁵ Sebelum ditanda tangannya rangkaian perjanjian tersebut, pada tahun 1970 bersamaan dengan ratifikasi Iran terhadap NPT, Amerika Serikat mendorong Iran untuk melakukan pengembangan pada proyek-proyek energi berbasis non-minyaknya, dengan menganjurkan Shah Iran untuk membangun tidak hanya satu tetapi beberapa reaktor untuk memenuhi kebutuhannya terutama listrik, sebagaimana yang telah diajukan melalui hasil penelitian yang dilakukan oleh *Stanford Research Institute*.¹⁶ Pada bulan Juli tahun 1978 rancangan perjanjian energi nuklir antara Amerika Serikat dan Iran ditandatangani. Draft perjanjian tersebut seharusnya memfasilitasi kerjasama dalam bidang energi nuklir dan untuk mengatur ekspor serta transfer peralatan dan material yang ditujukan untuk membantu program nuklir Iran.¹⁷

Seluruh rangkaian kerjasama dalam bidang energi nuklir ataupun yang terkait program nuklir Iran dengan negara barat baik Amerika Serikat maupun Jerman atau Perancis terhenti ketika terjadi Revolusi Islam yang terjadi pada Februari 1979. Ketika Revolusi Islam menumbangkan rezim Shah Reza Pahlevi, proses pembangunan reaktor Bushehr-1 telah mencapai 90%, dimana 60% dari seluruh peralatan telah selesai dipasang. Sedangkan reaktor Bushehr-2 baru mencapai 50%.¹⁸ Proyek pembangunan reaktor nuklir di daerah Darkhovin, kota Ahvaz juga dihentikan pada tahun 1979, demikian halnya dengan program pelatihan yang diberikan oleh *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) sejak tahun 1975 kepada para teknisi nuklir Iran juga diberhentikan.¹⁹ Insiden penyanderaan di Kedutaan Besar Amerika Serikat dapat dikatakan sebagai salah satu penyebab Amerika Serikat menarik semua dukungan dan bantuannya pada perjanjian kerjasama program nuklir Iran.²⁰ Secara bertahap kemudian, perjanjian kerjasama yang memfasilitasi dukungan dan bantuan terhadap program nuklir Iran dengan negara lain seperti Jerman dan Perancis juga terhenti.

¹⁵ *Ibid.*, hlm.190

¹⁶ *Stanford Research Institute* dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa pada tahun 1990, Iran akan membutuhkan energi listrik dengan kapasitas sebesar 20.000-megawatt, yang dapat dipenuhi melalui fasilitas energi berbasis non-minyak.

¹⁷ Mohammad Sahimi, "Iran's Nuclear Program, Part I: it's History", *Payvand Iran News*, Diakses dari <http://www.Payvand.com/Payvand/sIranNews/03/oct/1015/html>. pada 28 Mei 2008

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Diakses dari "Nuclear Overview", http://www.nti.org/e_research/profiles/Iran/1819.html, pada 28 Mei 2008

Kondisi pasca Revolusi Islam, dan perang Iran-Irak selama delapan tahun yang berakibat kerusakan besar terhadap infrastruktur Iran, menunda sementara kebutuhan mendesak Iran terkait energi listrik. rencana pengembangan dan rekonstruksi program nuklir yang diajukan kembali pada masa pemerintahan Presiden Hashemi Rafsanjani, kebutuhan mendesak untuk pasokan listrik dan pertumbuhan populasi yang pesat dapat dikatakan sebagai alasan-alasan utama Iran menghidupkan program nuklirnya kembali.²¹ Pada tahun 1990 sebelum Perang Dingin usai, Uni Sovyet memulai dialog dengan Iran mengenai kemungkinan penyelesaian proses pembangunan reaktor Bushehr yang belum selesai sekaligus memasok kebutuhan peralatan lainnya terkait reaktor tersebut.

Proses dialog tersebut dilanjutkan kembali setelah Perang Dingin selesai pada Januari 1995, dimana Federasi Russia secara resmi menyatakan akan membantu Iran menyelesaikan proses pembangunan reaktor Bushehr, dan menandatangani kesepakatan kerjasama dengan Iran mengenai kemungkinan pembangunan tiga reaktor serupa di lokasi yang sama.²² Semenjak ditandatanganinya kesepakatan kerjasama tersebut, Amerika Serikat secara berkelanjutan mulai memperlihatkan penolakan keras terhadap keberadaan reaktor Bushehr yang dikhawatirkan akan digunakan oleh Iran sebagai fasilitas pengembangan senjata pemusnah massal.²³ Terlepas dari masalah-masalah teknis yang menghambat kerjasama tersebut, upaya Amerika Serikat untuk membatalkan semua perjanjian Iran terkait program nuklirnya melalui lobi intensif dan penekanan-penekanan membawa hasil pada pembatalan sejumlah perjanjian seperti, pembatalan perjanjian kerjasama dengan Argentina (pengayaan uranium dan fasilitas produksi air berat), kerjasama dengan China (reaktor produksi plutonium, dua reaktor energi dan fasilitas konversi uranium), dan termasuk kerjasama dengan Russia (reaktor air berat).²⁴

Amerika Serikat khawatir bahwa rezim yang berkuasa melalui Revolusi Islam akan membawa instabilitas di wilayah Timur Tengah dan mengancam kepentingan-kepentingan Amerika Serikat di kawasan tersebut, utamanya adalah yang berkaitan dengan sumber daya alam energi gas dan minyak, serta keberadaan Israel. Amerika Serikat juga beranggapan bahwa meskipun upaya-upaya lobi internasional berhasil membatalkan sejumlah kerjasama antara Iran dengan negara-negara pemasok kebutuhan program nuklirnya, Iran masih memiliki kemungkinan untuk menjalankan sebuah program nuklir klandestin bertujuan militer. Pertimbangan ini kemudian mendorong Amerika Serikat menjatuhkan sanksi yang lebih luas kepada Iran dan melakukan pembatasan-pembatasan pada Russia dan negara-

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

negara lain yang memiliki potensi sebagai supplier.²⁵ Pada pertengahan tahun 2002, kelompok oposisi Iran yang berbasis di Paris yaitu NCRI (*National Council of Resistance of Iran*), mengungkapkan fasilitas nuklir yang sebelumnya tidak terungkap yaitu fasilitas pengayaan Uranium di Natanz dan fasilitas produksi air berat di Arak. Kemudian menyusul ditemukannya uranium ore di Saghand, Provinsi Yazd²⁶, Pemerintah Iran mengumumkan bahwa telah melakukan pengembangan pembangkit listrik tenaga nuklir yang sepenuhnya akan beroperasi menggunakan sumber-sumber local (*indigenous resources*).²⁷ Terlepas pengumuman resmi tersebut, kejadian ini kemudian semakin meyakinkan Amerika Serikat mengenai dugaan akan potensi pengembangan senjata pemusnah massal oleh Iran.

Berdasarkan konteks historis, dipahami bahwa alasan utama dari program nuklir Iran adalah sebagai sumber energi alternatif untuk memenuhi kebutuhan pasokan listriknya. Menanggapi hal ini, banyak pendapat terutama dari negara yang menentang program nuklir Iran, mengutarakan bahwa Iran tidak membutuhkan energi nuklir sama sekali karena Iran merupakan negara yang kaya akan sumber daya minyak dan gas. dan karenanya adalah suatu pemborosan yang tidak efisien untuk mengembangkan sebuah program nuklir.²⁸ Argumen seperti ini juga diutarakan oleh negara-negara yang dimasa lalu justru mendukung program nuklir Iran. Mantan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Henry Kissinger yang pada tahun 1975 menandatangani kesepakatan kerjasama dengan Menteri Keuangan Iran menyampaikan argumen serupa bahwa sebagai negara yang berlimpah dengan sumber daya minyak dan gas, Iran tidak membutuhkan energi nuklir. Padahal ketika masih menjabat sebagai Menteri Luar Negeri, Henry Kissinger pernah mengutarakan pendapat yang mendukung program nuklir Iran sebagaimana dikutip berikut:²⁹

"Introduction of nuclear power will both provide for the growing needs of Iran economy and free remaining oil reserves for export or conversion to petrochemicals"

Meskipun benar bahwa Iran adalah negara yang memiliki sumber daya alam minyak dan gas yang melimpah dan memiliki status sebagai negara pengimpor minyak terbesar kedua didunia setelah Arab Saudi³⁰, akan tetapi pada saat yang bersamaan kebutuhan akan energi juga meningkat pesat. Angka pertumbuhan permintaan akan ketersediaan listrik di

²⁵ *Ibid.*

²⁶ AEOI (Atomic Energy Organization of Iran) pada tahun 1985 juga pernah menemukan lokasi lebih dari 5000 metric ton Uranium Ore. Jumlah ini merepresentasikan Uranium Ore terbesar di Kawasan Timur Tengah. Tidak semua negara di dunia memiliki sumber daya alam Uranium Ore, terutama dengan jumlah yang besar. Hal ini dapat dikatakan sebagai salah satu faktor yang mendorong pengembangan program nuklir Iran.

²⁷ Diakses dari "Nuclear Overview", http://www.nti.org/e_research/profiles/Iran/1819.html, pada 28 Mei 2008

²⁸ Pada bulan Desember 2002, Juru Bicara Gedung Putih Ari Fleischer menyatakan bahwa program nuklir Iran sama sekali tidak memiliki dimensi ekonomi dan lebih merupakan tindakan pemborosan, mengingat Iran adalah negara yang kaya akan sumber daya minyak dan gas. sehingga berdasarkan argumen ini disimpulkan bahwa tidak ada tujuan lain dari program nuklir Iran selain senjata pemusnah massal. Diakses dari "Iran Press Service", <http://www.iran-press-service.com>, pada tanggal 28 Mei 2008.

²⁹ Dafna Linzer, "Past Arguments Don't Square with Current Iran Policy", *Washington Post*, 27 Maret 2005

³⁰ Lihat catatan kaki 7

Iran meningkat sebanyak 5% sampai 8% per-tahun sehingga pada tahun 2010, diprediksikan Iran akan membutuhkan tambahan pasokan listrik sebesar 7000 Megawatt. Jumlah tersebut tidak bisa dipenuhi hanya dari minyak dan gas saja, mengingat Iran adalah negara yang sebagian besar (80% untuk pendapatan dengan mata uang asing, berarti 45% dari total keseluruhan pendapatan negara per-tahun) pendapatan negaranya berasal dari ekspor minyak dan gas.³¹

Disamping itu angka indikator konsumsi minyak Iran semenjak tahun 1990 menunjukkan peningkatan drastis mencapai 8% per-tahun, dan total konsumsi energi meningkat sebesar 280% (dari 1.6 Btu pada tahun 1980 menjadi 5.5 Btu pada tahun 2005).³² Jika kondisi ini dibiarkan terus berlangsung, maka pada tahun 2010 Iran akan terancam statusnya dari negara pengeksport menjadi negara pengimpor minyak. Hal ini sangat mungkin terjadi mengingat minyak dan gas adalah sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui (*non-renewable resources*). Jika hal ini sampai terjadi maka Iran akan mengalami kesulitan untuk memberi makan penduduknya yang pada tahun 2025 diprediksikan akan meningkat menjadi 100 juta, membiayai pembangunan, dan tentunya menjaga keamanan nasional.³³

Faktor lain yang juga perlu diperhatikan adalah pertumbuhan populasi dan dinamika sosial masyarakat Iran. semenjak Revolusi Islam tahun 1979, populasi Iran telah bertambah pesat lebih dari dua kali lipat, dari 32 juta jiwa menjadi 70 juta jiwa, sedangkan produksi minyaknya hanya mampu mencapai 70% jika dibandingkan dengan produksi pada masa sebelum terjadinya Revolusi Islam 1979.³⁴ Kondisi demikian terjadi karena dari tahun 1979 sampai dengan 1997 tidak ada investasi berarti yang masuk ke Iran, terutama industri minyaknya. Sanksi unilateral Amerika Serikat dan pembatasan kegiatan ekonomi menjadi penyebab. Iran memiliki 60 ladang minyak yang hampir seluruhnya tua, 57 diantaranya bahkan sudah tidak mampu beroperasi dalam kapasitas penuh, membutuhkan perbaikan, dan peningkatan secara teknis.³⁵ Perbaikan dan peningkatan tersebut membutuhkan dana yang tidak sedikit dan meskipun sejak tahun 1997 Iran telah berhasil untuk menarik beberapa investor untuk mengolah sumber daya minyak dan gas melalui beberapa pengeboran lepas pantai, namun upaya ini masih jauh ketinggalan apabila dibandingkan dengan negara-negara pengeksport minyak lainnya di Timur Tengah. Disamping itu, Iran masih membutuhkan minyak dan gas untuk memenuhi kebutuhan lain yang lebih berpotensi

³¹ Mohammad Sahimi, "Iran's Nuclear Program: Are Nuclear Reactors Necessary?", *Payvand Iran News*, Diakses dari www.Payvand.com/news/03/oct/1022.html, pada 8 April 2008.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

mendatangkan keuntungan seperti ekspor yang dapat mendatangkan devisa, atau konversi untuk memenuhi kebutuhan petrokimia (*petrochemicals*). Apabila kondisi ini dibiarkan terus berlanjut, maka dikhawatirkan Iran akan kehilangan posisi dalam pasar minyak dunia.³⁶

2.1.1. Program Nuklir Iran Setelah Masa Revolusi

Pada masa pemerintahan Shah Reza Pahlevi, program nuklir Iran tidak mendapatkan penentangan dari Amerika Serikat karena pengembangan dan pembangunan nuklir apapun yang dilakukan oleh pemerintahan Iran kala itu dianggap tidak mengancam kepentingan Amerika Serikat di Timur Tengah. Disamping itu secara historis hubungan kedua negara pada masa pemerintahan Shah Reza Pahlevi masih erat. Setelah Revolusi, utamanya ketika hubungan kedua negara semakin memburuk dan setelah Amerika Serikat secara resmi memutuskan hubungan dipomatik, posisi Amerika Serikat berubah menentang segala hal berkaitan pengembangan teknologi nuklir Iran.

Penentangan Amerika Serikat dan upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintahannya dalam menghentikan program nuklir Iran melalui sanksi unilateral, sanksi Internasional, maupun pembatasan dan pelarangan dalam aktifitas ekonomi internasional mengakibatkan program nuklir Iran tidak dapat berjalan dengan lancar. Pemerintah Iran kemudian menjajaki sejumlah kemungkinan kerjasama dengan negara-negara lain terkait program nuklirnya. Namun demikian upaya-upaya tersebut secara konstan terus dilakukan oleh pemerintah Iran dari tahun 1980-an sampai dengan 2005 meskipun tetap dibayangkan oleh penekanan-penekanan oleh Amerika Serikat.³⁷ Pada tahun 1984, Iran menjajaki kerjasama nuklir dengan beberapa negara diantaranya adalah Argentina dalam rangka fasilitas pengelolaan dan pengayaan uranium tingkat tinggi dan mencoba untuk menjadikan Argentina sebagai penyalur potensial kebutuhan pengembangan program nuklir Iran.³⁸

Ketika negara-negara seperti Amerika Serikat, Inggris, Perancis, dan Jerman mulai menaruh curiga terlebih karena upaya penekanan oleh Amerika Serikat terhadap program nuklir Iran, Iran tidak hanya mengandalkan suplai teknologi dari Barat saja. Pada tahun 1985 Iran menjalin kerjasama dengan China dalam pengembangan teknologi nuklir. Kerjasama dengan China ini berlangsung harmonis sampai dengan tahun 1991 melalui sebuah

³⁶ Dafna Linzer, "Past Arguments Don't Square with Current Iran Policy", *Washington Post*, 27 Maret 2005.

³⁷ Ali M. Ansari, *Supremasi IRAN; poros setan atau superpower baru?*, terbitan dan terjemahan ZAHRA Publishing House, (Bandung 2008), hlm. 108

³⁸ *Ibid.*

perjanjian bilateral dalam hal kerjasama pengembangan teknologi nuklir Iran.³⁹ selain kerjasama bilateral dengan China, pada tahun 1995 Iran juga melakukan kerjasama dengan Russia dalam proyek pembangunan kembali reaktor nuklir Iran yang hancur akibat Perang Iran-Irak. Meskipun demikian kerjasama dengan Russia dan China ini tidak sepenuhnya berjalan lancar dan tanpa halangan. Upaya lobi dan penekanan yang dilakukan oleh Amerika Serikat juga berakibat pada sempat terhentinya suplai material yang dibutuhkan oleh Iran.⁴⁰

Setelah terus menerus dilakukan upaya-upaya pengembangan teknologi nuklir, pada tahun 1998 pemerintah Iran mengumumkan lebih dari 15 fasilitas dan instalasi baru yang dimiliki oleh Iran.⁴¹ diantaranya adalah; sepuluh tambang Uranium yang tersebar di daerah Provinsi Yazd, Khorrasan, Baluchestan, Hormozgan, Bandar E-Abbas, Bandar E-Langeh di sepanjang Teluk, dan Pusat nuklir Karaj yang rencananya akan dikembangkan sebagai pusat penelitian riset medis dan agrikultur. Laboratorium Ibnu Haytam, Teheran yang direncanakan sebagai pusat penelitian laser, *Bonab Atomic Energy Research Center* yang juga direncanakan sebagai fasilitas pengembangan teknologi Agrikultur, pusat penelitian riset nuklir medis di Isfahan, dua reaktor di Busher⁴², pusat pengayaan Uranium di Natanz, pusat pengalihan bijih Uranium di Saghand, fasilitas reaktor air di Arak, dan *Teheran Nuclear Research Center* yang dioperasikan oleh AEOI (*Atomic Energy Organization of Iran*) yang memiliki kemampuan untuk memproduksi 600 gram plutonium tiap tahunnya, serta yang terakhir adalah fasilitas penampungan bahan-bahan nuklir di Ardekan yang siap beroperasi sejak pertengahan 2005.⁴³

Berbeda dari era sebelum Revolusi Islam dimana program nuklir Iran mendapatkan dukungan penuh dari Amerika Serikat dan negara-negara barat baik dari segi material dan tenaga ahli, teknologi nuklir Iran setelah Revolusi sepenuhnya dikerjakan oleh tenaga ahli Iran sendiri dengan dibantu oleh negara seperti Russia. Setelah Revolusi Islam, dengan didukung oleh pengembangan instalasi-instalasi pembangkit nuklir serta pesatnya peningkatan kualitas, kuantitas, dan ilmu pengetahuan dan teknologi nuklir Iran, negara ini mulai mengupayakan berbagai terobosan untuk memasuki bidang siklus bahan bakar nuklir dan berbagai macam aspeknya. Pada Februari 2003, Iran secara resmi mengumumkan

³⁹ Mohammad Sahimi, "Iran's Nuclear Program, Part I: it's History", *Payvand Iran News*, Diakses dari <http://www.Payvand.com/Payvand'sIranNews/03/oct/1015/html>. pada 28 Mei 2008

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Diakses dari <http://www.irib.ir/worldservice/MelayuRADIO/nuklir/resistensi.htm>, pada tanggal 28 Mei 2008

⁴² Bushehr adalah reaktor nuklir pertama yang dibangun dan dimiliki Iran pada tahun 1975, untuk memenuhi kebutuhan energi listrik di kota Shiraz. Bushehr juga merupakan Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) pertama Iran yang dibangun oleh Russia

⁴³ Diakses dari http://www.wikipedia.org/wiki/Iran's_nuclear_program.htm, pada tanggal 28 Mei 2008

kemampuannya dalam aktifitas pengayaan Uranium.⁴⁴ Proses kerjasama dengan Russia sendiri tidak berjalan lancar. Mulai dari tahun 2000 sampai dengan 2004, kerjasama antara kedua negara dalam pengembangan program nuklir Iran mengalami banyak tentangan terutama dari Amerika Serikat.

Pada Januari 2000 Menteri Pertahanan Russia Igor Sergeyevev dan Ketua Dewan Keamanan Iran mengadakan pertemuan yang membahas lebih jauh mengenai niat Russia untuk melanjutkan kerjasama dengan Iran dalam bidang energi, teknis ilmu pengetahuan dan teknis militer.⁴⁵ Kerjasama tersebut mendapat tentangan dari Amerika Serikat yang khawatir bahwa Russia akan membantu Iran dalam pengembangan senjata pemusnah massal. Melalui laporan-laporan intelijen, dan ratifikasi dari *Iran Nonproliferation Act*, yang memberikan wewenang pada Amerika Serikat untuk menerapkan sanksi yang lebih keras terhadap individu atau organisasi yang menyediakan bantuan material apapun kepada program nuklir Iran.⁴⁶ Disamping itu, Amerika Serikat juga berupaya untuk memojokan Iran dengan mempublikasikan tuduhan di berbagai media massa bahwa Iran tengah berupaya untuk membangun senjata nuklir.⁴⁷ Tuduhan ini kemudian dibantah oleh pemerintah Iran secara resmi dalam pernyataan Menteri Luar Negeri Kamal Kharazzi pada Konferensi keenam NPT yang menjelaskan bahwa Iran mengembangkan teknologi nuklir damai dan masih menjalankan aturan-aturan yang terdapat di NPT serta mengharapkan Kawasan Timur Tengah yang bebas dari senjata nuklir.⁴⁸ Pada September 2000, Amerika Serikat menekan pemerintah Russia untuk menghentikan penjualan teknologi laser kepada pemerintah Iran karena dikhawatirkan teknologi laser tersebut akan digunakan untuk mengembangkan senjata nuklir.⁴⁹ Amerika Serikat berpendapat bahwa membeli teknologi laser untuk keperluan pengembangan program nuklir sipil tidak relevan dan secara ekonomi tidak efisien, sehingga teknologi laser lebih cocok digunakan untuk pembuatan bom nuklir. Namun demikian pemerintah Russia meyakinkan bahwa teknologi laser yang akan dijual ke pemerintah Iran tersebut adalah resmi digunakan untuk keperluan sipil.

Amerika Serikat juga melakukan tekanan pada negara lain yang membantu program nuklir Iran selain Rusia. Pada Februari 2000 Republik Chekoslovakia mengeluarkan

⁴⁴ Diakses dari <http://Indonesian.irib.ir/nuklir/resistensi.htm>, pada tanggal 28 Mei 2008

⁴⁵ Antony H. Cordesman, "Iran and Nuclear Weapons: A Working Draft", *Center For Strategic and International Studies*, 7 Februari 2000, Hlm. A1

⁴⁶ Matthew Rice, "Clinton Signs 'Iran Nonproliferation Act', *Arms Control Today*", April 2000, Diakses dari <http://armscontrol.org>, pada 27 Mei 2008

⁴⁷ James Risen dan Judith Miller, "CIA Tells Clinton an Iranian A-Bomb Can't be Ruled Out", *New York Times*, 17 Januari 2000, Diakses dari <http://www.nytimes.com>, pada tanggal 27 Mei 2008

⁴⁸ "Kharazzi Stresses Iran's Nuclear Program above Board," *Islamic Republic News Agency, IRNA* (Teheran), 16 Mei 2000

⁴⁹ Judith Miller, "US Asks Putin Not to Sell Iran a Laser System," *New York Times*, 19 September 2000, Diakses dari <http://www.nytimes.com>, pada tanggal 25 Mei 2008

pernyataan resmi bahwa pemerintahannya akan menghentikan segala bentuk dukungan terhadap program nuklir Iran yang sebelumnya berjalan dalam proses pengembangan reaktor Bushehr. Keputusan ini merupakan tindak lanjut dari pernyataan resmi sebelumnya oleh Wakil Perdana Menteri Republik Chekoslovakia, Pavel Rychetsky bahwa pemerintahannya telah menghentikan kontrak penjualan alat pendingin reaktor senilai 27.5 juta US Dollar dari perusahaan swasta di Chekoslovakia yang akan dijual ke Iran. Keputusan pemberhentian kerjasama sepihak ini adalah akibat tekanan yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan Inggris agar Chekoslovakia menghentikan semua jenis bantuan untuk Iran.⁵⁰ kemudian pada April 2000 Parlemen Chekoslovakia atas tekanan dari Amerika Serikat, menyetujui draf undang-undang yang melarang segala bentuk ekspor kepada Reaktor Bushehr di Iran.⁵¹ pada Desember 2000 pemerintah Russia dan Iran kembali menegaskan bahwa kerjasama yang mereka lakukan adalah benar-benar untuk tujuan sipil dan tetap menjaga komitmen terhadap NPT. Penegasan tersebut dilakukan dalam sebuah pertemuan bilateral antara utusan kedua pemerintahan di Teheran.⁵²

Asadollah Saburi, Wakil Kepala AEOI (*Atomic Energy Organization of Iran*) pada Maret 2001 mengutarakan bahwa 50 persen dari proses pembangunan reaktor kesatu di Bushehr telah selesai. Yang kemudian disusul dengan penandatanganan kesepakatan kerjasama antara Presiden Russia Vladimir Putin dengan Presiden Iran Mohammad Khatami mengenai pembangunan reaktor kedua setelah yang pertama selesai dibangun di Bushehr.⁵³ Sepanjang tahun 2001 tekanan terhadap program nuklir Iran semakin gencar tidak hanya dari Amerika Serikat tetapi juga dari Israel. Pada Juli 2001 Menteri Pertahanan Israel Benyamin Ben-Eliezer menyatakan bahwa Iran akan memiliki nuklir pada tahun 2005 apabila Russia tidak berhenti membantu Iran dalam pengembangan program nuklirnya.⁵⁴ Kemudian pada Agustus 2001 Menteri Pertahanan Amerika Serikat Donald Rumsfeld menuduh Russia membantu Iran dalam mengembangkan senjata nuklir.⁵⁵ Namun demikian tuduhan dan tekanan tersebut menjadi diragukan kebenarannya ketika justru sebelum pernyataan dari Menteri Pertahanan Israel dan Amerika Serikat dikemukakan, Direktur

⁵⁰ Robert Anderson, "Checs to Stop Help to Iran", *Financial Times*, 28 Februari 2000, dalam <http://www.lexis-nexis.com>, Diakses pada tanggal 28 Mei 2008

⁵¹ "Czech Parliament bans exports for nuclear plant in Iran," *Associated Press*, 5 April 2000; "Iran Nuclear Milestones", *The Risk Report*, Volume 6, No.4, Juli-Agustus 2000, Diakses dari <http://wisconsinproject.org>, pada tanggal 27 Mei 2008

⁵² "Russia, Iran Confirm Adherence to Nuclear Nonproliferation," Interfax (Moscow), 14 December 2000, Diakses dari http://www.nti.org/e_research/profiles/Iran/1825_1877.html, Nuclear Chronology, 2000, Pada tanggal 27 Mei 2008

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ "Israeli Defense Minister: Iran Could Have Nuclear Weapons By 2005," *Associated Press*, 9 Juli 2001; Diakses dari <http://www.lexis-nexis.com/>, pada 27 Mei 2008

⁵⁵ "US Official Accuses Russia of Assisting Iran's Nuclear Program," *Xinhua General News Service*, 17 Agustus 2001, Diakses dari <http://www.lexis-nexis.com/>, pada 27 Mei 2008

Jenderal IAEA Mohammad El-Baradei menyatakan bahwa tidak ditemukan satupun pelanggaran yang dilakukan oleh Iran terhadap kewajibannya sesuai NPT.⁵⁶

Memasuki tahun 2002 Amerika Serikat semakin aktif melakukan lobi dan menekan negara-negara yang membantu Iran termasuk Russia. Tekanan yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan sekutunya Israel terhadap program nuklir Iran dapat dikatakan sebagai “*psy-war*” atau “perang psikologis” dengan cara mempublikasikan laporan-laporan intelijen di media massa yang diragukan kebenarannya, serta pernyataan-pernyataan yang diutarakan oleh pemimpin dan pejabat kenegaraan baik Amerika Serikat, Israel maupun Iran yang merepresentasikan sikap dan pandangan dari pemerintahannya masing-masing terkait program nuklir Iran. Laporan-laporan intelijen yang dipublikasikan di media massa tersebut diragukan kebenarannya karena bertolak belakang dengan pernyataan-pernyataan resmi IAEA ataupun dari PBB. Pada 14 Maret 2002 misalnya, Sekjen PBB Kofi Annan menyatakan tidak terdapat bukti yang menunjukkan bahwa Iran berniat untuk memiliki senjata nuklir.⁵⁷ Pernyataan Kofi Anan ini didukung kuat oleh laporan inspektur IAEA pada 28 Maret 2008 yang tidak menemukan indikasi penggunaan reaktor nuklir milik Iran untuk tujuan militer.⁵⁸ Disamping itu Amerika Serikat juga mempublikasikan rencana strategis nuklirnya yang baru dimana terdapat 7 target utama negara yang menjadi sasaran operasi militer Amerika Serikat termasuk Iran. Menanggapi hal ini Menteri Luar Negeri Iran Kamal Kharazzi mengirimkan surat protes kepada Sekjen PBB Kofi Anan dengan menyebutkan bahwa tindakan Amerika Serikat adalah pelanggaran terang-terangan NPT.⁵⁹

Pada Februari 2003 IAEA merencanakan untuk melakukan kunjungan inspeksi ke fasilitas nuklir Iran. Kunjungan inspeksi tersebut direncanakan sebagai reaksi atas meningkatnya perhatian dunia internasional terhadap program nuklir Iran.⁶⁰ Kunjungan inspeksi terhadap fasilitas nuklir Iran tersebut kemudian dilanjutkan dengan pertemuan antara Presiden Khatami dengan Kepala IAEA Mohammad El-Baradei. Dalam pertemuan tersebut pemerintah Iran setuju untuk memberikan informasi pendahuluan mengenai rencana pengembangan fasilitas nuklir baru. Presiden Khatami juga berharap laporan pendahuluan tersebut akan menjembatani kesalah pahaman yang terjadi tentang tujuan dari program nuklir Iran yang banyak disalah artikan oleh negara-negara Barat.⁶¹ Namun

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ “Iran Commentary Says Kofi Annan Exposed False US Allegations”, *Financial Times*, 14 Maret 2002, Diakses dari <http://www.lexis-nexis.com/>, Pada tanggal 28 Mei 2008

⁵⁸ “IAEA Fails to Find Evidence of Iran’s Nuclear Weapon Program”, Diakses dari <http://nci.org>, Pada tanggal 28 Mei 2008

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ “U.N. Wants to verify if Iran atomic plans peaceful”, *Reuters*, 4 Februari 2003, Diakses dari <http://iranexpert.com/>, pada tanggal 28 Mei 2008.

⁶¹ *Ibid.*

demikian dalam pertemuan tersebut Presiden Khatami menolak untuk menyetujui protokol tambahan yang diajukan oleh IAEA. Protokol tersebut memberikan IAEA legitimasi untuk mengadakan inspeksi mendadak dan memberikan akses yang lebih luas pada fasilitas nuklir Iran serta meminta Iran untuk sementara menghentikan kegiatan pengayaan uraniumnya⁶². Presiden Khatami berpendapat bahwa protokol tambahan tersebut merupakan kepentingan negara tertentu yang tidak perlu disetujui, dan bahwa IAEA sebaiknya bekerja sesuai prosedurnya sendiri dan tidak menuruti kepentingan negara tertentu.

Upaya Iran dalam mengembangkan program nuklirnya ini mendapatkan dukungan dari negara-negara non-blok. Pada September 2003 dalam pertemuan *Board of Governors* IAEA, perwakilan negara non-blok memuji dan mendukung upaya Iran untuk mengembangkan teknologi nuklir, dan menyatakan bahwa setiap anggota NPT memiliki hak untuk mengembangkan program nuklir damai.⁶³ Namun demikian, IAEA tetap menuntut dan menentukan tenggat waktu untuk Iran untuk segera menyetujui protokol tambahan yang juga didukung oleh negara-negara barat. Tekanan terhadap Iran untuk menyetujui protokol tambahan tersebut semakin kuat terutama dari Amerika Serikat dan Negara-negara Eropa. Tuntutan IAEA terhadap Iran dan program nuklir Iran kemudian mencuat menjadi kontroversi internasional karena negara-negara Arab memiliki pandangan yang berbeda terhadap IAEA. Mesir, Suriah, dan Arab Saudi mengkritik keras IAEA pada Sidang Umum PBB, dengan menyatakan bahwa IAEA dan negara-negara Barat diskriminatif dan menggunakan standar ganda dalam melakukan pengawasan karena pada saat yang bersamaan hanya mengawasi Iran dan mengabaikan fakta bahwa Israel secara terang-terangan memiliki senjata nuklir dan menolak untuk meratifikasi NPT.⁶⁴ Kritik keras terhadap IAEA ini menguatkan kesan bahwa memang terdapat standar ganda dalam menilai program nuklir Iran. Persepsi ini juga berkembang kuat di Iran sehingga pada Oktober 2003 Menteri Luar Negeri Kamal Kharazzi menegaskan bahwa Iran tidak akan membiarkan siapapun mengambil dengan paksa hak sah Iran untuk mengembangkan teknologi nuklir damainya sebagai mana dikutip berikut:⁶⁵

"We will not allow anyone to deprive us of our right to use nuclear energy for peaceful purposes, and in particular our right to enrich fuel for our power stations."

Menteri Luar Negeri Kharazzi juga menjelaskan bahwa Iran akan tetap menjaga komitmennya terhadap NPT dan akan terus bekerja sama dengan IAEA.

⁶² *Ibid.*

⁶³ "Statement by NAM", *IAEA Board of Governors Meeting*, Vienna, Austria, 8 September 2003, Diakses dari <http://iaea.org>, pada tanggal 28 Mei 2008

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ "Defying IAEA Ultimatum, Iran Sticks to right to enrich uranium", *AFP* (Paris), 6 Oktober 2003, Diakses dari <http://iranexpert.com>, pada tanggal 28 Mei 2008

Iran kemudian membentuk tim pengkaji yang beranggotakan lima orang pejabat pada Oktober 2003 yang bertugas untuk menelaah dan menentukan apakah Iran akan memenuhi tenggat waktu yang ditentukan oleh IAEA. Tim ini terdiri dari Menteri Luar Negeri Kamal Kharazzi, Menteri Informasi Ali Yunesi, Menteri Pertahanan Ali Shamkhani, Sekretaris Dewan Tinggi Keamanan Nasional Hassan Rowhani, dan Penasihat Masalah Internasional Pemimpin Agung Iran Ali Vellayati.⁶⁶ Pemimpin Agung Iran Ayatollah Ali Khamenei kemudian memutuskan untuk mengizinkan dibahasnya kemungkinan-kemungkinan Iran menyetujui protokol tambahan IAEA pada 22 Oktober 2003.⁶⁷ Keputusan ini mengundang reaksi yang berbeda-beda dari masyarakat Iran sendiri, dimana sekitar 1.500 mahasiswa Iran melakukan demonstrasi di Teheran menentang protokol tambahan IAEA dan mendesak pemerintah Iran untuk segera mundur dari NPT.⁶⁸ Pada akhir tahun 2003 tepatnya pada bulan November, laporan IAEA menyatakan bahwa tidak ditemukan bukti Iran tengah mengembangkan senjata nuklir secara rahasia, tetapi menyatakan kekhawatiran pada produksi plutonium, yang seringkali diasosiasikan dengan pembuatan bom. Menanggapi laporan tersebut Presiden Khatami menyatakan laporan tersebut meskipun menunjukkan bahwa Iran tidak seperti yang dituduhkan oleh negara-negara Barat.⁶⁹

Pada bulan Desember tahun 2003 Iran menanggukkan seluruh aktifitas pengayaan uranium secara suka rela dan bersifat sementara. Penanggukan ini diputuskan setelah sebelumnya melalui rangkaian negosiasi dengan UE3 (Jerman, Inggris dan Perancis), Iran diminta untuk menanggukkan aktifitas pengayaan di Natanz, dan juga penanggukan seluruh aktifitas nuklir Iran.⁷⁰ Selain itu Iran juga menandatangani dan mengimplementasikan protokol tambahan IAEA. Penanggukan ini tidak berlangsung lama karena pada tahun 2004 Parlemen Iran menyetujui untuk menghidupkan kembali program nuklir Iran berdasarkan pertimbangan bahwa negara-negara Barat menggunakan standar ganda terhadap program nuklir Iran, dan bahwa penekanan-penekanan yang selama ini dilakukan hanyalah legitimasi dari tujuan-tujuan politik Amerika Serikat.⁷¹ Pada September 2004, Presiden Khatami menyatakan bahwa Iran akan meneruskan program nuklirnya, pernyataan tersebut didukung oleh Menteri Luar Negeri Kamal Kharazzi yang menyatakan bahwa Iran tidak akan

⁶⁶ "Iran Names Panel on Nuclear Inspections", *New York Times*, 3 Oktober 2003, Diakses dari <http://iranexpert.com>, pada tanggal 28 Mei 2008

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ "Iranian President Optimistic After Nuclear Report", *Reuters*, 12 November 2003; *President: IAEA Report on Iran Positive, With Unacceptable Parts*, IRNA, 12 November 2003.

⁷⁰ Jawaban Terhadap Pertanyaan-pernyataan Seputar Program Nuklir Iran, Kedutaan Besar Republik Islam Iran, Jakarta, 2008, Hlm.3.

⁷¹ Ali Akbar Dareini, "Iran Offers Nuclear Assurances to Europe," *Associated Press*, 12 Oktober 2004, Diakses dari http://www.nti.org/e_research/profiles/Iran.htm, pada tanggal 29 Mei 2008

memproduksi senjata nuklir apabila hak sah Iran untuk mengembangkan teknologi nuklir damai diakui.⁷²

Pada tahun 2005, kontroversi seputar isu program nuklir Iran semakin memuncak menjadi krisis internasional. Pada Januari 2005, dalam sebuah wawancara di televisi NBC, Presiden Bush menanggapi perkembangan program nuklir Iran menyatakan bahwa serangan militer terhadap fasilitas nuklir Iran adalah salah satu alternatif terutama jika Iran terus bersikeras untuk melanjutkan program nuklirnya, dan menolak untuk terbuka dan transparan mengenai program nuklirnya tersebut⁷³ pernyataan Presiden Bush tersebut didukung oleh pernyataan senada dari Wakil Presiden Dick Cheney yang menyebutkan bahwa Iran menempati urutan teratas dalam daftar permasalahan global. Wakil Presiden Cheney juga menyebutkan bahwa krisis nuklir Iran dapat memicu serangan *preemptive*⁷⁴ terhadap Iran dari negara-negara seperti Israel atau Amerika Serikat jika memang terbukti bahwa Iran memiliki senjata nuklir⁷⁵ Presiden Iran Mohammad Khatami kemudian menanggapi kemungkinan serangan Amerika Serikat sebagai suatu hal yang "*negligible*" (sangat kecil kemungkinannya untuk terjadi), namun demikian Presiden Khatami menyebutkan bahwa Iran selalu waspada.⁷⁶

Merespon pidato kenegaraan (*state of the union address*) Presiden Amerika Serikat George Bush yang menyebutkan bahwa Iran adalah ancaman bagi perdamaian dunia karena kepemilikan senjata nuklirnya, Juru Bicara Kementerian Luar Negeri Iran Hamid Reza Asefi menegaskan bahwa tuduhan tersebut tidak berdasar dan bahwa senjata pemusnah massal atau senjata nuklir bukan merupakan bagian dari kebijakan pertahanan Iran.⁷⁷ Sampai dengan bulan Februari 2005, upaya yang dilakukan oleh Amerika Serikat untuk menghentikan program nuklir Iran semakin gencar dilakukan, salah satunya adalah dengan membawa krisis nuklir Iran menjadi masalah internasional yang akan dibicarakan dalam kerangka Dewan Keamanan PBB. Disamping itu Amerika Serikat juga semakin menguatkan penerapan sanksi bagi Iran dengan mengeluarkan perintah untuk membekukan semua aset Iran yang disimpan di Amerika Serikat, termasuk milik AEOI (*Atomic Energy Organization of*

⁷² *Ibid.*

⁷³ "Bush Won't Rule Out Action Against Iran Over Nukes", *Reuters*, 17 Januari 2005, diakses dari http://www.nti.org/e_research/profiles/Iran.htm, pada tanggal 29 Mei 2008

⁷⁴ *Pre-emptive* adalah doktrin pertahanan yang berkembang setelah tragedi 11 September 2001 di Amerika Serikat. Doktrin ini mengutamakan serangan terlebih dahulu kepada elemen musuh atau negara yang dianggap musuh sebelum negara atau elemen tersebut melancarkan serangan ke Amerika Serikat. Doktrin *preemptive* dilaksanakan oleh Pemerintah Amerika Serikat ketika menginvasi Irak pada tahun 2002

⁷⁵ David E. Sanger, "Cheney Says Israel Might 'Act First' on Iran," *BBC*, 21 January 2005, Diakses dari http://www.nti.org/e_research/profiles/Iran.htm, pada tanggal 29 Mei 2008

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ "Iran Says Bush's Nuclear Arms Chargers Are Baseless", *Reuters*, 3 Februari 2005, Diakses dari http://www.nti.org/e_research/profiles/Iran.htm, pada tanggal 29 Mei 2008

Iran). Sanksi tersebut juga mencegah dan membatasi kegiatan-kegiatan bisnis lintas negara kepada perusahaan manapun yang menjual peralatan pendukung untuk program nuklir.⁷⁸ Upaya untuk membawa masalah program nuklir Iran juga dilakukan oleh Perancis melalui pernyataan Presiden Perancis Jacques Chirac pada Juli 2005.⁷⁹ Namun demikian, sanksi dan upaya yang dilakukan oleh negara-negara Barat tersebut tidak berhasil menghentikan program nuklir Iran dimana pada Juli 2005 Utusan Iran untuk IAEA Mehdi Akhundzadeh dan Siroos Nasserri negosiator nuklir Iran mengirimkan surat kepada IAEA yang menyatakan bahwa Iran akan kembali menjalankan aktifitas nuklirnya di fasilitas pengayaan uranium Isfahan yang sempat disegel oleh IAEA.⁸⁰

2.1.2. Program Nuklir Iran Pada Masa Presiden Ahmadinejad

Mantan Walikota Teheran Mahmud Ahmadinejad, terpilih sebagai Presiden Iran melalui pemilihan umum mengalahkan calon Presiden lainnya Akbar Hashemi Rafsanjani yang merupakan mantan Presiden dan juga seorang tokoh politik Iran yang cukup senior dan populer. Pada tanggal 6 Agustus 2005, Mahmud Ahmadinejad secara resmi menjabat sebagai Presiden Republik Islam Iran yang ke enam.⁸¹ Sebagaimana para pendahulunya Presiden Mahmud Ahmadinejad menempatkan program nuklir Iran sebagai sebuah prioritas dalam rangkaian kebijakan pemerintahannya. Pada tahun 2005, respon Amerika Serikat dan negara-negara Barat terhadap program nuklir Iran semakin gencar diantaranya melalui pemberitaan-pemberitaan di media, dimana spekulasi tentang kelanjutan program nuklir tersebut ramai menjadi topik pembahasan terutama setelah kemungkinan-kemungkinan yang dapat terjadi setelah pergantian Presiden. Diantara topik pembahasan yang ramai dibincangkan, adalah munculnya dugaan-dugaan mengenai karakter kepemimpinan dan latar belakang para calon Presiden Iran. Rafsanjani misalnya, dipandang oleh negara-negara Barat dan Amerika Serikat sebagai tokoh pragmatis yang dapat membuka kembali dialog aktif antara Iran dan negara-negara Barat. Sedangkan Ahmadinejad dipandang sebagai tokoh Konservatif garis keras dengan latar belakang revolusioner yang dipandang cenderung menggunakan pendekatan konfrontatif dengan Amerika Serikat.⁸²

⁷⁸ "Sanctions Threat over Iran's Nuclear Program", *Financial Times*, 1 Juli 2005, Diakses dari http://www.nti.org/e_research/profiles/Iran.htm, pada tanggal 29 Mei 2008

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Diakses dari http://www.nti.org/e_research/profiles/Iran/1825_4968.html, pada tanggal 29 Mei 2008

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Charles Recknagel, "Iran: New President Represents Second Generation of Islamic Revolutionaries", *Sunday*, June 26, 2005, Diakses dari <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005>, pada 19 Juni 2008

Beberapa analisis politik Barat berpendapat bahwa Presiden Ahmedinejad merepresentasikan kelas revolusioner Konservatif baru Iran. Yaitu kelompok masyarakat Iran veteran Perang Irak-Iran tahun 1980-1988. Generasi baru Konservatif ini dianggap lebih keras dan konfrontatif terhadap negara-negara Barat dan Amerika Serikat terutama menyangkut masalah nuklir Iran. Disamping itu pernyataan keras Presiden Ahmadinejad mengenai kebenaran *holocaust*⁸³ menimbulkan reaksi keras dari pemerintah Israel dan negara-negara Barat. Reaksi ini memperkuat persepsi buruk para pengambil keputusan negara-negara Eropa dan Amerika Serikat terhadap Presiden Ahmadinejad. Lebih jauh lagi, persepsi buruk ini kemudian berpengaruh terhadap bagaimana negara-negara tersebut melihat program nuklir Iran.⁸⁴

Persepsi bahwa Presiden Ahmadinejad adalah tokoh garis keras, ditambah pernyataan Presiden Ahmadinejad menyangkut Israel dan *holocaust* secara langsung maupun tidak turut berpengaruh dalam membentuk pandangan negara-negara Barat dan Amerika Serikat dalam melihat Iran khususnya yang berkaitan dengan masalah nuklir.⁸⁵ Namun demikian, pergantian pemerintahan di Iran tidak memiliki pengaruh yang cukup signifikan pada kebijakan nuklir Iran ataupun terhadap proses negosiasi yang sedang berlangsung baik dengan IAEA ataupun negara-negara Barat.⁸⁶ Hal ini diperkuat oleh pernyataan Juru Bicara Kementerian Luar Negeri Iran Hamid Reza Assefi, bahwa pergantian pejabat pemerintahan tidak merubah posisi Iran dalam proses negosiasi nuklir dengan negara-negara Eropa, bahwa program nuklir damai adalah merupakan hak penuh Iran yang sah sesuai dengan perjanjian internasional.⁸⁷ Pada bulan yang sama setelah resmi menjabat sebagai presiden, dalam sebuah pertemuan dengan Sekjen PBB Kofi Annan Presiden Ahmadinejad menjelaskan niatnya untuk melanjutkan proses negosiasi dengan negara-negara Eropa terutama UE3 segera setelah pemerintahannya resmi terbentuk. Presiden Ahmadinejad juga menegaskan konsistensi Iran untuk meneruskan program nuklirnya.⁸⁸

⁸³ *Holocaust* yang berasal dari bahasa Yunani *Holokauston*, adalah genosida sistematis yang dilakukan oleh Jerman Nazi terhadap berbagai kelompok etnis, keagamaan, bangsa, dan kelompok sekuler pada masa Perang Dunia II (terutama orang Eropa keturunan Yahudi). Namun demikian, tidak semua kalangan memiliki persepsi yang sama mengenai hal ini. Beberapa mempercayai bahwa Holocaust sebenarnya tidak pernah terjadi dan hanya mitos.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Charles Recknagel, "Iran: Election Of Ahmadinejad Unlikely To Affect Nuclear Negotiations", *Monday, June 27, 2005*, diakses dari <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005>, pada 19 Juni 2008

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ "Iran's Nuclear Chronology 2005", Diakses dari http://www.nti.org/e_research/profiles/Iran, pada tanggal 9 Juni 2008.

Agenda dan tantangan yang cukup signifikan dalam menentukan arah kebijakan politik luar negeri Iran pada masa Presiden Ahmadinejad, dapat dikatakan adalah isu nuklir Iran yang juga memiliki kaitan pada hubungan Iran dengan Amerika Serikat dan juga negara-negara Eropa. Agenda ini juga sangat menentukan dan penting dalam konteks keamanan nasional Iran dan kemampuannya untuk mewujudkan kepentingan nasionalnya yang juga strategis. Namun demikian, pilihan yang tersedia bagi Pemerintahan Ahmadinejad untuk menghadapi manuver yang dilakukan pihak Eropa dan Amerika sangatlah terbatas. Baik melunakan sikap dengan melepas sebagian kepentingan nasional yang merupakan hak rakyat Iran, atau dengan mempertahankan hak tersebut meskipun memiliki kemungkinan besar membahayakan keamanan nasional Iran sendiri.

Dalam sebuah pidato resmi di sidang umum PBB tanggal 18 September 2005, Presiden Ahmadinejad menyampaikan bahwasanya terdapat negara-negara Adidaya yang menghalangi secara terang-terangan akses terhadap teknologi nuklir damai. Menurut Presiden Ahmadinejad, negara-negara ini salah dalam mempersepsikan niat dan tujuan Iran sehingga menggunakan propaganda yang mendeskreditkan program nuklir damai milik Iran. Presiden Ahmedinejad kemudian mengundang negara-negara maupun perusahaan-perusahaan swasta secara terbuka untuk ikut berpartisipasi membantu program nuklir Iran. Hal tersebut dilakukan sebagai sarana untuk *Confidence Building Measures*.⁸⁹ Hal ini juga ditegaskan kembali oleh Presiden Ahmadinejad dalam pidatonya di hadapan Sidang Umum PBB ke-62 pada 24 September 2007.⁹⁰ Pidato yang terakhir ini selain menyampaikan status program nuklir Iran sebagai sesuatu yang tidak bertentangan dengan hukum internasional dan merupakan hak sah Iran, juga menyampaikan bahwa Iran tidak akan merubah pendiriannya mengenai program nuklirnya meskipun negara-negara tertentu telah berupaya untuk menekan IAEA, menjatuhkan sanksi-sanksi, bahkan mengancam akan menggunakan kekuatan militer untuk menghentikan program nuklir Iran tersebut.⁹¹

Apa yang disampaikan oleh Presiden Ahmadinejad dalam dua kesempatan terpisah sidang PBB didukung kuat oleh Pemimpin Agung Iran Ayatullah Ali Khamenei yang menyatakan bahwa Iran tidak memiliki niat untuk membuat bom nuklir, dan bahwa Amerika Serikat telah memberikan informasi yang keliru dan menyesatkan publik, seperti dikutip sebagai berikut:⁹²

⁸⁹“Iranian President’s UN Speech”, Diakses dari <http://www.bbc.co.uk> 18 September 2005, pada tanggal 9 Juni 2008.

⁹⁰ Diakses dari <http://www.president.ir>, pada tanggal 9 Juni 2008.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² “Leader Says Iran not after A-Bomb, Blasts US ‘Deception’,” *Islamic Republic News Agency*, 19 August 2005, diakses dari http://www.nti.org/e_research/profiles/Iran, pada tanggal 20 Juni 2008.

"Our governments and I myself have said numerous times that we are not seeking nuclear weapons. The uranium enriched in Iran is only enriched three to four percent, whereas for a nuclear bomb uranium must be enriched 94 to 95 percent,"

Pernyataan Pemimpin Agung tersebut mencerminkan konsistensi kebijakan nuklir Iran yang meskipun telah mengalami beberapa kali pergantian pemerintahan, dari era Presiden Rafsanjani, Presiden Khatami, sampai dengan Presiden Ahmadinejad tidak mengalami perubahan signifikan, meskipun diakui pendekatan yang dilakukan masing-masing presiden dan respon yang ditunjukkan oleh Amerika Serikat dan negara-negara Barat dalam proses negosiasi antara keduanya bisa saja berubah sesuai dengan persepsi yang berkembang atas pemerintahan Iran.

Pada bulan Januari 2006, Iran membuka segel internasional yang dipasang pada sekurang-kurangnya tiga fasilitas nuklir untuk meneruskan proses pengadaan bahan bakar nuklir melalui pengawasan IAEA. segel dibuka dari fasilitas pengayaan di Natanz, fasilitas penyimpanan Isfahan, dan Pars Tash. Dewan Tinggi Keamanan Nasional Iran melalui Juru Bicaranya kemudian mengumumkan bahwa Iran akan memulai kembali proses negosiasi dengan Rusia mengenai kelanjutan program nuklirnya.⁹³ Langkah pemerintah Iran ini dapat dikatakan sebagai reaksi dari pemerintah Iran atas tekanan yang berusaha dilakukan oleh Amerika Serikat dan negara Barat untuk menghentikan program nuklirnya. namun demikian, langkah tersebut justru semakin memperkuat opsi untuk mereferensikan permasalahan nuklir Iran ke Dewan Keamanan PBB. Opsi ini disetujui oleh Menteri Luar Negeri Inggris, Jerman dan Perancis secara kolektif. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Menteri Luar Negeri Inggris Jack Straw, bahwa langkah selanjutnya yang dianggap tepat untuk menyelesaikan masalah nuklir Iran adalah dengan mereferensikan masalah tersebut ke Dewan Keamanan PBB. Dengan demikian perlu diadakan rapat darurat Dewan Gubernur IAEA untuk mendukung langkah ini.⁹⁴

Pada bulan Februari 2006 Presiden Ahmadinejad dalam kunjungannya ke Kuwait, menyebutkan bahwa pemerintah Iran menginginkan kawasan Timur Tengah bebas dari senjata nuklir. Presiden Ahmadinejad juga menegaskan kembali bahwa program nuklir Iran memiliki tujuan damai, dan bahwa sebenarnya negara-negara Adidaya dan negara penjajah yang memiliki senjata nuklir sebagai ancaman stabilitas yang sesungguhnya bagi kawasan Timur Tengah, sebagaimana dikutip sebagai berikut:⁹⁵

"We too demand that the Middle East be free of nuclear weapons, not only in the Middle East, but the whole world should be free of nuclear weapons."

Pernyataan Presiden Ahmadinejad tersebut ditujukan kepada negara Barat yang secara terang-terangan memiliki senjata nuklir seperti Amerika Serikat, Perancis dan Inggris.

⁹³ Steven R. Weisman dan Nazila Fathi, "Iranians Reopen Nuclear Centers," *New York Times*, 11 Januari 2006

⁹⁴ John Daniszewski, "Iran Nuclear Issue Moves toward U.N.," *Los Angeles Times*, 12 Januari 2006.

⁹⁵ "Iran calls for nuclear-free region," *BBC*, 27 February 2006, diakses dari <http://www.bbc.co.uk>, pada tanggal 25 Juni 2008.

Disamping itu pernyataan tersebut juga diarahkan untuk mengkritisi kebijakan standar ganda Amerika Serikat yang menekan dan melarang program nuklir damai Iran, tetapi tidak melakukan apa-apa terhadap Israel yang secara jelas memiliki senjata nuklir dan dalam beberapa kesempatan juga mengancam akan melakukan serangan ke fasilitas-fasilitas nuklir Iran.

Pada 31 Juli 2006, Dewan Keamanan PBB menerbitkan Resolusi 1696 yang pada intinya meminta agar Iran menghentikan semua aktifitas pengayaan uranium terhitung pada tanggal 31 Agustus.⁹⁶ Resolusi tersebut disetujui oleh 14 negara dengan satu negara abstain yaitu Qatar. Resolusi tersebut menyatakan bahwa Iran diharuskan untuk mengikuti langkah-langkah penghentian program nuklir yang sudah ditentukan dalam keputusan rapat Dewan Gubernur IAEA dan mengikuti tahapan-tahapan diplomatis mengenai verifikasi kebenaran program nuklir bertujuan damai.⁹⁷ Menanggapi Resolusi Dewan Keamanan PBB tersebut, Presiden Ahmadinejad mengatakan bahwa Iran tidak akan tunduk pada ancaman dan bahwa rakyat Iran memiliki hak untuk memperoleh manfaat dari program nuklir damai. Presiden Ahmadinejad juga menekankan bahwa Iran hanya akan melanjutkan dialog serta proses negosiasi apabila dilaksanakan pada posisi yang sejajar dan seimbang antara negara-negara yang terlibat.⁹⁸ Sikap Presiden Ahmadinejad ini merupakan reaksi atas keinginan negara-negara Barat dan Amerika Serikat bahwa penghentian aktifitas pengayaan uranium harus menjadi syarat pra-kondisi sebelum pembicaraan atau negosiasi apapun terkait program nuklir Iran dapat terjadi. Iran memandang bahwa syarat pra-kondisi yang diajukan tersebut tidak adil dan sejajar karena negara-negara tersebut juga memiliki program pengayaan uranium.

Agenda mengenai Irak dan Teluk menjadi masalah luar negeri yang dapat dikatakan paling menonjol yang dihadapi oleh Presiden Ahmadinejad, disamping tentunya agenda tentang nuklir. Permasalahan-permasalahan ini selain menyita perhatian internasional juga berakibat tekanan dan sorotan yang luar biasa pada pemerintahan Presiden Ahmadinejad. Pendekatan yang dilakukan oleh Presiden Ahmadinejad sebenarnya dapat dilihat sebagai sebuah reaksi atas masa pemerintahan presiden-presiden sebelumnya, dengan cara melakukan hal-hal yang cenderung berlawanan dengan apa yang pernah dilakukan pada masa pemerintahan Presiden Rafsanjani ataupun Presiden Khatami.⁹⁹ Presiden Rafsanjani terkenal dengan kebijakan-kebijakan yang cenderung pragmatis dan lebih mengutamakan

⁹⁶ "Security Council Demands Iran Suspend Uranium Enrichment by 31 August, or Face Possible Economic, Diplomatic Sanctions," *Department of Public Information, United Nations*, 31 Juli 2006.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Adel El-Gogary, *Ahmadinejad The Nuclear Saviour of Tehran*, Daarul Kitab Al-Arabi, (Kairo 2006), diterjemahkan dan diterbitkan oleh Pustaka Iman, 2008, hlm. 86-87

pembangunan kembali Iran pasca Perang Iran-Irak. Sedangkan Presiden Khatami dikenal sebagai tokoh reformis yang lebih menekankan pada liberalisasi sosial dan politik Iran, sehingga pendekatan yang digunakan dalam perumusan kebijakan luar negeri memiliki karakter yang berbeda yakni mengutamakan perlunya sebuah dialog yang sejajar dengan Barat.¹⁰⁰

Meskipun Presiden Ahmadinejad tidak memiliki basis politik tradisional dalam artian tidak berasal dari kalangan Ulama yang merupakan aktor dominan politik Iran, ataupun tidak juga berasal dari kalangan Intelektual reformis, namun demikian banyak pihak sering menginterpretasikan langkah-langkah politik Presiden Ahmadinejad yang kontroversial sejalan dengan kalangan garis keras atau konservatif Iran. Kontroversial karena Presiden Ahmadinejad kembali mengangkat gagasan-gagasan politik era awal Revolusi pada masa Ayatullah Khomeini. Pandangan-pandangannya mengenai kemandirian Iran secara teknologi dan ekonomi, kritik-kritik kerasnya terhadap Barat terutama yang berkaitan dengan masalah nuklir, dan juga wacana-wacananya mengenai Israel dan kebenaran *Holocaust*. Berdasarkan hal inilah kemudian banyak pemerhati Iran dan analis politik Barat mempersepsikan politik Iran yang bergerak mundur yaitu kembali pada masa-masa konservatisme. Sedangkan bagi Presiden Ahmadinejad sendiri, hal tersebut merupakan upaya untuk merevitalisasi nilai-nilai Revolusi Islam yang dirasakan semakin menjauh dari kondisi nyata.¹⁰¹ Ketika masa kampanye, Presiden Ahmadinejad mempopulerkan istilah Revolusi Ketiga, sebuah upaya untuk merevitalisasi Revolusi Islam 1979 yang ketika itu dipimpin oleh Ayatullah Khomeini. Revolusi Ketiga menitik beratkan pada perubahan struktur elit dan pola dalam menjalankan roda kekuasaan. Mengkritik tajam elit-elit politik Iran yang pada masa lalu terlibat perjuangan Revolusi 1979 tetapi kemudian bergeser ke arah *status quo*, menikmati kekuasaan dan melupakan cita-cita awal Revolusi.¹⁰²

Langkah-langkah Presiden Ahmadinejad ketika berkampanye tersebut menarik perhatian dan simpati Pemimpin Agung Iran Ayatullah Khamenei sehingga baik langsung maupun tidak menjadi basis legitimasi dan dukungan politik tersendiri bagi Presiden Ahmadinejad. Dukungan Pemimpin Agung Ayatullah Khamenei terhadap Presiden Ahmadinejad memberi pengaruh yang cukup signifikan tidak hanya pada kebijakan dan posisi Presiden Ahmadinejad, namun juga reaksi faksi-faksi politik dalam negeri dan reaksi negara-negara luar terhadap kebijakan tersebut.¹⁰³

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Muhsin Labib, *Ahmadinejad David di Tengah Angkara Goliath Dunia*, Mizan Media Utama, (Bandung 2006), hlm. 147

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ El-Gogary, *Ahmadinejad The Nuclear Saviour of Tehran*.

Program nuklir Iran sebagai sebuah kepentingan nasional dapat dimengerti melalui pemahaman akan kebutuhan energi yang mendesak dan kondisi industri minyak dan gas Iran yang sebagian besar sudah tua, dapat disimpulkan bahwa Iran membutuhkan sumber energi alternatif, sebagai pengganti minyak dan gas. Sumber energi alternatif tersebut juga selain diharapkan dapat memenuhi kebutuhan Iran dalam waktu relatif cepat, juga memiliki karakter sebagai sumber energi yang dapat diperbaharui (*renewable resources*). Apabila melihat dari segi kuantitas, *Uranium Ore* yang terdapat di provinsi Yazd memiliki potensi sebagai sumber energi alternatif yang dapat dikembangkan oleh Iran melalui program nuklirnya.

Pemerintah Iran menyatakan bahwa program nuklir mereka memiliki tujuan damai. Disamping keinginan untuk menjadikan program nuklir sebagai sumber energi alternatif, terdapat konteks lain yang menuntut pemerintah Iran untuk memposisikan program nuklir sebagai prioritas dalam kepentingan nasionalnya, yaitu dalam konteks kedaulatan nasional dan independensi suatu negara, sebab tidak ada keharusan bagi suatu negara untuk menyerahkan masalah yang menyangkut kepentingan nasionalnya kepada pihak lain. Dalam konteks ini pula masalah pengembangan teknologi nuklir menjadi krusial ketika Iran harus memenuhi kebutuhannya untuk menunjang perkembangan dan kebutuhan mendesak dalam bidang sosial, ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi.¹⁰⁴ Besar kemungkinan di masa yang akan datang teknologi nuklir dapat menggeser posisi sumber energi fosil (minyak bumi dan gas) yang tidak dapat diperbarui (*non-renewable*) dalam pemenuhan kebutuhan energi dunia sehingga makin banyak negara yang berusaha untuk memilikinya.¹⁰⁵ Bergerak dari pemikiran ini, maka keinginan Iran untuk mampu memenuhi kebutuhan energinya sendiri, melakukan penghematan sumber daya minyak dan gas, serta tidak bergantung hanya kepada hasil ekspor minyak menjadi sangat masuk akal. Iran juga tidak ingin hanya bergantung pada Petrodollar yang dapat mengendalikan dan menentukan harga minyak dunia.¹⁰⁶

Upaya Iran untuk mengembangkan nuklir sebagai sumber energi alternatif juga berdasarkan pada beberapa pertimbangan seperti; sebagian besar negara-negara pengeksport minyak merupakan negara berkembang dimana negara-negara ini memiliki prioritas kepentingan nasional yang diarahkan untuk menjawab tantangan kenaikan pesat angka demografik tanpa didukung oleh ketersediaan infrastruktur dan sumber-sumber yang

¹⁰⁴ Diakses dari <http://www.irib.ir/worldservice/MelayuRADIO/nuklir/resistensi.htm>, pada tanggal 28 Mei 2008

¹⁰⁵ Industri nuklir dinilai memiliki potensi yang sangat strategis baik dari segi ekonomi maupun bisnis, mengingat teknologi nuklir mencakup 200 bidang industri dan 500 kajian saintifik, Diakses dari http://www.wikipedia.org/wiki/semjata_nuklir.htm, pada tanggal 29 Mei 2008

¹⁰⁶ Ali M. Ansari, *Supremasi IRAN; poros setan atau superpower baru?*, terbitan dan terjemahan ZAHRA Publishing House, (Bandung 2008), hlm. 108

memadai, seperti pertumbuhan ekonomi yang maju, investasi dalam jumlah besar, kalangan pengusaha yang mapan, kemampuan sumber daya manusia yang memadai, dan juga infrastruktur modern yang mencukupi.¹⁰⁷ Minyak dan gas sebagai sumber energi yang tidak dapat diperbarui (*non-renewable*) setelah diekspor atau digunakan juga membawa pertimbangan sendiri bagi pemerintah Iran. Untuk dapat menjawab tantangan pembangunan, maka penggunaannya haruslah secara bijak dan diversifikasi sumber energi dapat menjadi alternatif yang sangat membantu, terutama untuk negara seperti Iran yang selama ini hampir sepenuhnya bergantung pada pemasukan dari sektor industri minyak dan gas, dan juga untuk pemenuhan kebutuhan energi dalam negerinya sendiri.¹⁰⁸

Lebih jauh lagi program nuklir sebagai kepentingan nasional dapat dilihat sebagai bagian dari kerangka pembangunan jangka panjang Iran jangka waktu 20 tahun (*Iran's 20 year vision plan*) dan secara keseluruhan sebagai bagian dari Rencana Pembangunan 5 tahun (*5-year development plan*).¹⁰⁹ Rencana pembangunan tersebut memosisikan Iran sebagai sebuah negara berkembang, dengan kapabilitas ekonomi utama, memiliki kemampuan teknologi dan ilmu pengetahuan dalam lingkup regional, serta berinteraksi secara aktif dalam perekonomian dunia.

Meskipun produksi bahan bakar nuklir domestik dalam rangka memenuhi kebutuhan pembangkit energi alternatif tenaga nuklir memiliki alasan yang cukup logis dalam terminologi ekonomi, keputusan Iran untuk mengembangkan nuklir tidak bisa hanya bertumpu pada pemahaman kebutuhan ekonomi saja. Tidak seperti kebanyakan negara konsumen bahan bakar nuklir, Iran telah mengalami pembatasan dan embargo yang digalakan oleh Amerika Serikat dalam hampir semua aspek industri nuklir,¹¹⁰ bahkan termasuk bahan bakarnya. Dengan demikian, Iran tidak bisa hanya bertumpu pada pengadaan bahan bakar dari luar negeri. Ketergantungan semacam ini dapat memiliki dampak pada tertahannya investasi jutaan dolar AS pada pembangkit energi alternatif tenaga nuklir, diakibatkan oleh tujuan-tujuan politis negara yang bertindak sebagai supplier, dalam sebuah tatanan pasar yang dimonopoli dan dikontrol.¹¹¹ Berdasarkan pertimbangan ini pulalah Iran membutuhkan sebuah program pengolahan bahan bakar nuklir yang bersifat kontinu sebagai pendukung pengembangan fasilitas-fasilitas pembangkit tenaga nuklirnya.

¹⁰⁷ Mohammad Sahimi, "Iran's Nuclear Program: Are Nuclear Reactors Necessary?", *Payvand Iran News*, Diakses dari www.Payvand.com/news/03/oct/1022.html, pada 8 April 2008.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Jalal Dehghani Firouzabadi, "Foreign Policy Requirements for National Development in Iran's 20 Year View", *The Iranian Journal of International Affairs*, Vol. XVIII, No. 1, 2005, hlm. 69-99

¹¹⁰ Mohammad Javad Zarif, "Tackling The Iran-US Crisis: The Need For A Paradigm Shift", *Journal of International Affairs*, (Spring/Summer 2007), vol. 60, no.2, hlm. 83

¹¹¹ *Ibid.*

Sebagaimana perkembangan argumen-argumen seputar kebutuhan Iran akan tenaga nuklir, pernyataan-pernyataan mengenai kemungkinan produksi bahan bakar nuklir Iran lebih dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan politik ketimbang teknis maupun faktual. Pernyataan-pernyataan tersebut tidak lepas dari adanya kenyataan bahwa semasa pemerintahan Shah Reza Pahlevi, nuklir Iran bukanlah sebuah permasalahan yang besar, dimana ketika itu Amerika Serikat justru menawarkan tidak hanya pengayaan uranium, tetapi juga proses secara keseluruhan.¹¹² Namun demikian, terdapat indikasi bahwa beberapa pihak menginginkan untuk dapat memonopoli pasar bahan bakar nuklir yang menguntungkan melalui rangkaian kebijakan yang restriktif dan bermuatan politis dari kelompok *supplier* nuklir dunia.¹¹³

Mengingat bahwa permasalahan serius seperti kurangnya jumlah *supplier* uranium dan sedikitnya jumlah fasilitas pengayaan yang dapat mengolah uranium menjadi bahan bakar untuk pembangkit tenaga nuklir sebagai permasalahan utama pasar nuklir internasional. Dengan terdapatnya kelangkaan, ketidak pastian, eksklusifitas, dan harga yang tinggi dalam pasar nuklir internasional, negara seperti Iran yang memiliki potensi untuk dapat mengolah dan memenuhi secara mandiri kebutuhan akan bahan bakar nuklir mereka, tidak dapat semata-mata hanya bergantung pada ketersediaan pasokan dari luar negeri.¹¹⁴

Disamping itu, isu nuklir Iran ini juga tidak bisa dilihat terpisah dari pandangan Pemimpin Agung Iran yang memiliki kewenangan untuk menentukan kebijakan Iran baik dalam negeri maupun luar negeri. Pemimpin Agung Iran Ayatullah Khamenei melihat program nuklir sebagai bagian besar Revolusi 1979. Program nuklir Iran dipandang merepresentasikan perjuangan kemerdekaan, ketidakadilan pihak asing, perlunya sebuah kemandirian (*self sufficient*), dan rasa percaya diri yang tinggi akan ilmu pengetahuan.¹¹⁵ Sebelum program nuklir Iran dipublikasikan secara luas pada tahun 2002, Ayatullah Khamenei secara konsisten menekankan pentingnya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk masa depan Iran, menyatakan dalam berbagai acara resmi kenegaraan bahwa mengatasi ketertinggalan teknologi dan ilmu pengetahuan Iran adalah merupakan prioritas utama negara tersebut.¹¹⁶

¹¹² Henry A. Kissinger, *National Security Decision Memorandum* 292, 22 April 1975, Dikutip dari Mohammad Javad Zarif, "Tackling The Iran-US Crisis: The Need For A Paradigm Shift", *Journal of International Affairs*, (Spring/Summer 2007), vol. 60, no.2, hlm. 82

¹¹³ Menurut *Wall Street Journal*, persediaan Uranium Ore yang telah melewati proses pengolahan meningkat jumlahnya lebih dari 800% sejak tahun 2001

¹¹⁴ Mohammad Javad Zarif, *Tackling The Iran-US Crisis*, hlm. 83

¹¹⁵ Karim Sadjadpour, "Reading Khamenei: The World View of Iran's Most Powerful Leader", *Carnegie Endowment for International Peace*, (Washington 2008), hlm. 22

¹¹⁶ *Ibid.*

2.2. Non Proliferation Treaty (NPT) dan Penerapan Terhadap Iran

Secara global rezim pengendalian senjata nuklir terdiri dari beberapa perjanjian, yang dapat dijelaskan menjadi dua bagian. Bagian yang pertama terdiri dari perjanjian antara Amerika Serikat dan Uni Sovyet, yang mengatur mengenai pembatasan jumlah persenjataan nuklir kedua negara. Perjanjian tersebut meliputi perjanjian *Anti Ballistic Missile* (ABM) dan *Strategic Arms Reduction Treaty* (START).¹¹⁷ Sedangkan bagian yang kedua terdiri dari sejumlah perjanjian yang bertujuan untuk membatasi pengembangan teknologi nuklir oleh seluruh negara, yaitu perjanjian *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) dan *Non Proliferation Treaty* (NPT). Kedua perjanjian terakhir dapat dikatakan merupakan perjanjian yang paling signifikan dikarenakan keseriusan dan peraturan-peraturan komprehensif yang tertuang ke dalam perjanjian tersebut.¹¹⁸

NPT terdiri dari sepuluh pasal yang kesemuanya terfokus pada upaya-upaya pembatasan penyebaran senjata nuklir dan juga mengeliminir kemungkinan-kemungkinan terjadinya bencana perang nuklir. Namun demikian, dalam pasal IV, perjanjian tersebut memperbolehkan sebuah negara untuk memiliki program nuklir yang memiliki tujuan damai, seperti energi nuklir untuk tujuan sipil. Sebagai tambahan bagi upaya untuk non proliferasi secara horizontal, perjanjian ini juga bertujuan untuk menyediakan landasan bagi upaya-upaya non proliferasi vertikal sesuai pasal VI, yang menyebutkan bahwa negara yang memiliki senjata nuklir, diharuskan untuk secara bertahap mengurangi jumlah senjata nuklir mereka.¹¹⁹ Segala sesuatu mengenai pengembangan, kepemilikan teknologi nuklir dan senjata nuklir telah ditetapkan dalam NPT. Konsep non proliferasi nuklir ini juga memberikan kesempatan bagi tiap negara yang ikut menandatangani perjanjian untuk mengembangkan program nuklir yang bertujuan damai untuk kebutuhan sipil. NPT memiliki tujuan untuk: 1) mencegah penyebaran senjata nuklir dan juga teknologi pengembangan senjata nuklir dari negara yang memiliki ke negara yang tidak memiliki; 2) mendorong pengembangan teknologi nuklir untuk maksud damai; dan 3) memajukan tujuan pelucutan secara menyeluruh.¹²⁰

Perjanjian tersebut diadopsi pada 12 Juni 1968 di New York, dan mulai efektif berlaku pada 5 Maret 1970. Keefektifan perjanjian ini dapat dilihat dari jumlah negara yang menyepakati perjanjian tersebut yaitu 187 negara, termasuk didalamnya adalah Iran.

¹¹⁷ Krass, A. S, *The United States and Arms Control: The Challenge of Leadership*. Westport, CT: Praeger, (1997), hlm. 32

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm.33

¹¹⁹ D. Fischer, "The Non-Proliferation Treaty: Review and Extension", (1995), dalam J. Brown (Ed.) *Old issues and new strategies in arms control and verification*. Amsterdam: VU University Press, hlm. 18

¹²⁰ *Ibid.*

Perjanjian tersebut juga menetapkan suatu sistem pengamanan (safeguard system) di bawah tanggung jawab *International Atomic Energy Agency* (IAEA) organisasi internasional bentukan PBB yang memiliki peran sentral dalam pengawasan program nuklir damai dan transfer teknologi untuk maksud damai.¹²¹ Pembentukan IAEA oleh PBB sendiri dimaksudkan agar kesepakatan dalam NPT dapat berjalan, dimana IAEA memiliki fungsi sebagai instrumen yang bertugas memverifikasi keamanan proyek nuklir suatu negara. Selain memeriksa laporan negara yang memiliki program nuklir, IAEA juga melakukan inspeksinya sebagai peninjau dengan cara memasang kamera-kamera pemantau jarak jauh pada fasilitas-fasilitas nuklir suatu negara.¹²²

Perjanjian non proliferasi nuklir yang diratifikasi pada tahun 1970 ini kemudian mengelompokkan negara-negara ke dalam dua kelompok besar, yaitu kelompok negara-negara yang telah melakukan uji coba senjata nuklir sebelum tahun 1968 dan kelompok negara-negara yang belum pernah melakukannya sebelum tahun 1968. Kelompok pertama dikenal dengan negara-negara pemilik nuklir yang meliputi Cina, Perancis, Uni Soviet, Inggris dan Amerika Serikat. Sementara negara-negara yang tergabung kedalam kelompok kedua disebut sebagai negara-negara non-nuklir (*non-nuclear weapon states*). Sesuai dengan pasal ke IV perjanjian NPT, Iran berhak mendayagunakan teknologi nuklir untuk kepentingan-kepentingan damai.¹²³ Bahkan, negara-negara lain yang juga memiliki teknologi nuklir berkewajiban untuk membantu negara negara yang belum memiliki teknologi nuklir tersebut. Sebagai bentuk kepatuhan Iran terhadap NPT, Iran selalu melaksanakan kewajibannya kepada IAEA dan oleh karenanya Iran dianggap berhak memiliki dan mengembangkan teknologi nuklir sipil.

Perjanjian non-proliferasi nuklir ini terbuka untuk ditandatangani pada 1 Juli 1968, dimana pada waktu itu perjanjian tersebut telah ditandatangani oleh AS, Inggris, Uni Soviet, dan 59 negara lain, dan dinyatakan berlaku mulai tanggal 5 Maret 1970.¹²⁴ Iran menandatangani NPT pada tahun 1968, dan meratifikasinya pada 1970. Menurut Duta Besar Iran untuk PBB, Mohammad Javad Zarif, Iran menjalankan program pengembangan nuklirnya sesuai dengan perjanjian NPT dan tidak pernah menolak pengawasan tim inspeksi IAEA atas semua aktivitas nuklirnya.¹²⁵ Karena itu, tidak ada alasan yang dapat membenarkan kerisauan dan kecurigaan bahwa Iran akan menyimpang dari NPT. Sebab

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ A. S. Krass, *The United States and Arms Control: The Challenge of Leadership*. Westport, CT: Praeger, (1997), hlm. 32

¹²⁵ Diakses dari http://www.irib.com/worldservice/melayuRADIO/nuklir/nuk_jumat.htm, pada tanggal 8 Juli 2008

IAEA sudah diakui sebagai forum dan media untuk menerapkan pengawasan dan inspeksi secara ketat dan berkelanjutan terhadap program nuklir semua negara anggotanya. Sejak awal diberlakukan pada 1968.

NPT sendiri sebenarnya memiliki ambivalensi karena negara-negara nuklir tidak memenuhi kewajibannya untuk memusnahkan persenjataan nuklirnya. Hal yang mana justru dapat memicu perkembangan alamiah militer negara-negara di dunia pada kapasitas senjata nuklir. Padahal konsep NPT ini justru ditujukan untuk mencegah penyebaran senjata nuklir dengan mengupayakan agar negara-negara nuklir melakukan pelucutan senjata secara menyeluruh. Bahkan pengawasan IAEA yang bertanggung jawab untuk mengawasi nuklir juga tidak melakukan pengawasan secara ketat bagi negara-negara nuklir. Pengawasan yang dilakukan IAEA cenderung mengarah kepada tindakan pencegahan terhadap negara-negara yang belum memiliki nuklir dan ingin atau baru sebatas mencoba memulai program nuklir untuk tujuan-tujuan sipil. Padahal bukan tidak mungkin penyebaran nuklir dilakukan oleh negara-negara yang telah memiliki kemampuan nuklir itu sendiri dengan tujuan untuk menghindari perhatian IAEA terhadap negara-negara Klub Nuklir sehingga mereka bebas mengembangkan nuklirnya.

Pada tahun 1970-an, NPT cenderung diterima oleh semua negara maju dan mayoritas negara berkembang, perkembangan energi nuklir kemudian meningkat dramatis. Teknologi nuklir menjadi semakin matang dan tersedia dengan mudah. Ketika terjadi krisis minyak pada tahun 1973 energi nuklir menjadi pilihan yang lebih menarik, sehingga peran IAEA menjadi semakin penting. Namun ketertarikan terhadap nuklir sebagai energi alternatif berbalik secara signifikan ketika pada tahun 1980an tuntutan adanya pembangkit tenaga nuklir di banyak negara menurun tajam hingga hampir dikatakan tidak ada sama sekali, terlebih setelah peristiwa Chernobyl pada tahun 1986.¹²⁶

Tim inspeksi IAEA secara rutin mengunjungi fasilitas-fasilitas nuklir Iran berdasarkan NPT. Sebagai negara yang turut menandatangani NPT, Iran berkewajiban melaporkan semua program pengembangan nuklirnya kepada IAEA. Semua instalasi nuklir Iran diawasi secara ketat dan intensif oleh IAEA. Sedemikian kooperatifnya Iran dengan IAEA sehingga mengizinkan lembaga ini untuk mengerahkan lebih dari dua ribu personil dalam inspeksinya. Dalam tiga tahun terakhir sejak tahun 2004, program pengembangan nuklir Iran hampir selalu menjadi pemberitaan di berbagai media massa di dunia. Hal ini terjadi karena kecurigaan dunia Barat, terutama Amerika Serikat dan sekutunya, terhadap teknologi nuklir yang sedang dikembangkan Iran. Amerika Serikat bersama Jerman, Inggris, dan juga

¹²⁶ Peristiwa Chernobyl merupakan bencana kemanusiaan, dimana reaktor nuklir milik Uni Soviet yang terletak di kota Chernobyl, kini masuk dalam wilayah negara Ukraina, mengalami kebocoran dan menimbulkan efek radioaktif yang menimbulkan korban jiwa penduduk yang bermukim di desa-desa disekitarnya. http://en.wikipedia.org/wiki/International_Atomic_Energy_Agency, diakses pada 8 Juli 2008.

Prancis, menilai Iran secara diam-diam membangun kekuatan nuklirnya untuk tujuan militer dengan melakukan proses pengayaan uranium tingkat tinggi.¹²⁷

Namun demikian Iran menyangkal tuduhan tersebut tak berdasar dan menyatakan bahwa program nuklirnya semata-mata untuk tujuan damai, sebagai pembangkit tenaga listrik untuk memenuhi kebutuhan energinya yang semakin meningkat. Dalam melaksanakan program pengembangan nuklirnya, terutama dalam aktivitas pengayaan uranium, Iran dicurigai oleh Amerika Serikat dan negara-negara Eropa bahwa tujuan pengayaan uranium Iran untuk membuat senjata nuklir. Akan tetapi IAEA membantah tuduhan tersebut dengan memberikan laporan bahwa Iran hanya melakukan pengayaan hingga 3,6%, jumlah yang jauh dibawah standar minimal yang dibutuhkan untuk membuat senjata nuklir, yaitu sebesar 90%.¹²⁸ Meningkatnya tekanan dari dunia Barat terhadap Iran membuat IAEA merasa harus turun tangan dan melakukan serangkaian inspeksi untuk memeriksa fasilitas-fasilitas program nuklir yang dimiliki Iran. Pemeriksaan diharapkan dapat memberikan laporan yang akurat dari fasilitas-fasilitas nuklir. Iran terhadap PBB dan masyarakat internasional. Dalam inspeksinya diharapkan IAEA dapat memberikan laporan yang intinya menjamin bahwa Iran tidak melanggar NPT, memastikan bahwa pengembangan nuklir Iran benar-benar untuk tujuan sipil, untuk tujuan damai dan tidak akan membahayakan stabilitas keamanan dan perdamaian dunia.¹²⁹

Sebagai Badan Pengawas Nuklir, IAEA memiliki kewenangan untuk melaporkan negara yang terikat dalam NPT kepada Dewan Keamanan PBB, apabila negara tersebut dianggap tidak transparan dan tidak bekerjasama serta tidak melibatkan IAEA dalam program nuklirnya. Laporan IAEA kepada DK-PBB ini juga dapat dilakukan apabila masalah nuklir yang ada dianggap dapat membahayakan perdamaian dunia.¹³⁰ Selain itu, produksi bahan bakar nuklir yang memiliki tujuan damai secara universal diakui dan sah tertuang dalam NPT. Hal ini juga dapat dikatakan sebagai hak sah (*inalienable right*) negara anggota NPT sebagaimana secara jelas dicantumkan dalam Pasal IV perjanjian NPT.¹³¹ Perhatian atau kepedulian terhadap isu-isu proliferasi baik yang dirancang maupun terjadi secara

¹²⁷ "Adherence and Compliance with Arms Control: the Nonproliferation and Disarmament Agreements", *United States Department of State*, Diakses dari <http://intelligence.house.gov/Media/PDFS/AdherenceandCompliance080405.pdf>, hlm.77 pada tanggal 8 Juli 2008

¹²⁸ *IAEA Safeguards Overview: "Comprehensive Safeguards Agreements and Additional Protocols"*, <http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/about.html>, diakses tanggal 8 Juli 2008

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Mohammad Javad Zarif, "Tackling The Iran-US Crisis: The Need For A Paradigm Shift", *Journal of International Affairs*, (Spring/Summer 2007), vol. 60, no.2, hlm. 84

alamiah juga tidak bisa dijadikan dasar atas berlakunya pembatasan terhadap hak sah tersebut sesuai yang tercantum dalam Pasal IV perjanjian NPT sebagai berikut:¹³²

“Nothing in this Treaty shall be interpreted as affecting the inalienable right of all the Parties to the Treaty to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination and in conformity with Articles I and II of this Treaty.”

Setiap kegiatan pengayaan nuklir memang memiliki potensi untuk menimbulkan perhatian internasional terhadap proliferasi. Namun demikian, terdapat mekanisme yang disetujui secara internasional untuk menangani permasalahan-permasalahan seputar program nuklir termasuk pengadaan bahan bakar nuklir. Mekanisme tersebut termasuk kedalam program pencegahan IAEA dan protokol tambahan NPT.¹³³

Argumen yang seringkali digunakan oleh negara-negara Barat dan Amerika Serikat mengenai program nuklir Iran adalah mempertanyakan tujuan program nuklir Iran yang selama ini dianggap disembunyikan dari publik dengan tidak dipublikasikan. Namun demikian, Iran dapat dikatakan terpaksa untuk menyembunyikan program nuklir damai, dikarenakan adanya upaya-upaya dari Amerika Serikat selama kurang lebih 27 tahun untuk mencegah dan membatasi terciptanya kerjasama antara Iran dengan negara manapun berkaitan dengan program nuklirnya. Meskipun dalam kurun waktu tersebut Iran memposisikan program nuklirnya ke dalam program pencegahan IAEA.¹³⁴ Sehingga meskipun tidak dipublikasikan, program nuklir tersebut tidak melanggar NPT karena tidak ditemukan adanya peralihan dari program nuklir sipil menjadi militer.¹³⁵

Apabila argumen yang digunakan oleh Amerika Serikat yaitu bahwa Iran telah secara sembunyi-sembunyi melaksanakan program nuklir yang memiliki tujuan militer, tentunya IAEA memiliki temuan-temuan yang mengindikasikan hal tersebut setidaknya pada tahun 2003. Mengingat pengawasan oleh IAEA dilakukan dengan melakukan inspeksi terhadap fasilitas nuklir Iran yang melibatkan 2000 orang tenaga ahli setiap harinya. Iran juga memperbolehkan IAEA untuk melakukan inspeksi terhadap fasilitas-fasilitas militer dan tidak menemukan adanya indikasi sesuai yang dituduhkan oleh Amerika Serikat.¹³⁶ Inspeksi menyeluruh yang dilakukan oleh IAEA menunjukkan laporan yang berulang mengenai tidak ditemukannya aktifitas yang menunjukkan adanya program nuklir militer di Iran.¹³⁷ Pada bulan November 2003 yaitu ketika program nuklir Iran mulai ramai diberitakan oleh media-media internasional, IAEA mengkonfirmasi inspeksi terbarunya yang menunjukkan tidak

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ International Atomic Energy Agency, “Report on the Implementation of NPT Safeguards in the Islamic Republic of Iran, “ IAEA GOV/2006/64, 14 November 2006, Paragraf 20

¹³⁵ *Ibid.*

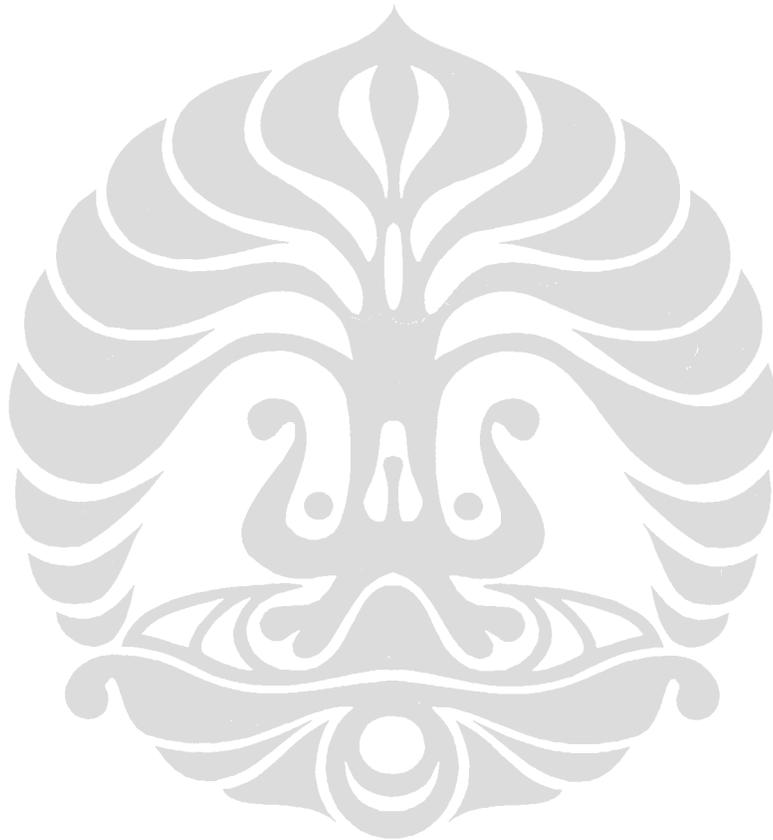
¹³⁶ International Atomic Energy Agency, “Report on the Implementation of NPT Safeguards in the Islamic Republic of Iran, “ IAEA GOV/2006/64, 14 November 2006, Paragraf 32 dan 52

¹³⁷ *Ibid.*

ditemukannya indikasi pengembangan senjata nuklir pada aktifitas pengayaan uranium yang tidak dilaporkan. Sebagaimana dikutip:¹³⁸

“To date, there is no evidence that the previously undeclared nuclear material and activities...were related to a nuclear programme.”

Kesimpulan serupa juga diutarakan pada laporan hasil inspeksi IAEA pada bulan November 2004 dan bulan September 2005.¹³⁹



¹³⁸ International Atomic Energy Agency, “Report on the Implementation of NPT Safeguards in the Islamic Republic of Iran, “ IAEA GOV/2004/11, 24 Februari 2004, Paragraf 72-73; International Atomic Energy Agency, “Report on the Implementation of NPT Safeguards in the Islamic Republic of Iran, “ IAEA GOV/2004/34, 4 Juni 2004, Paragraf 40 dan 43.

¹³⁹ *Ibid.*

BAB 3

RESPON AMERIKA SERIKAT TERHADAP PROGRAM NUKLIR IRAN

3.1. Hubungan Iran – Amerika Serikat

Salah satu faktor penting yang perlu ditelaah ketika mengkaji kebijakan luar negeri Iran dan kaitannya dengan program nuklir adalah hubungannya dengan Amerika Serikat. Secara historis, banyak hal yang terjadi melibatkan kedua negara memberikan kontribusi pada perumusan kebijakan luar negeri Iran terhadap Amerika Serikat, dan demikian juga sebaliknya, terutama mengenai program nuklir Iran. Pada masa pemerintahan Shah Reza Pahlevi (1926-1979) sebelum masa revolusi, Iran dan Amerika Serikat memiliki hubungan yang bilateral yang baik, melalui kerjasama energi dan hubungan diplomatik yang harmonis antara kedua negara.¹ Hubungan Iran-Amerika Serikat terbagi dalam dua periodisasi, masa sebelum revolusi dan sesudah revolusi. Terdapat perbedaan yang signifikan dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Iran dan juga sebaliknya pada masa sebelum dan sesudah revolusi. Perbedaan ini tentunya memiliki pengaruh baik langsung maupun tidak dalam perumusan kebijakan luar negeri kedua negara.

Pada masa sebelum revolusi, secara geopolitis hubungan antara kedua negara terbentuk karena adanya kepentingan pada satu negara terhadap yang lainnya, demikian juga sebaliknya. Dalam hal ini kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Iran pada masa sebelum revolusi dirumuskan untuk mengimbangi pengaruh super-power lain di kawasan yaitu Rusia. Sedangkan kebijakan luar negeri Iran terhadap Amerika Serikat lebih didasari karena terkait konfrontasi perang dingin antara Amerika Serikat dan Uni Sovyet.² Pada masa Perang Dingin, tarik menarik kepentingan antara dua blok super-power seringkali menimbulkan instabilitas regional yang memiliki pengaruh pada negara-negara yang juga berada di kawasan tersebut.³ Rezim Iran ketika itu membutuhkan perlindungan dan dukungan dalam pembangunan dan modernisasi militer untuk menjaga keamanan nasionalnya. Salah satu peristiwa yang penting dalam dinamika hubungan antara kedua negara yaitu pada masa Perdana Menteri Mossadeqh (1951-1953) melakukan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan minyak yang beroperasi di Iran. Peristiwa ini menjadi

¹ Lihat catatan kaki 9.

² Shahram Chubin dan Shepher Zabih, *The Foreign Relations of Iran, A Developing State in a Zone of Great Power Conflict*, University of California Press, 1974, hlm.87

³ Pada masa Perang Dingin, Amerika Serikat dan Uni Sovyet berlomba-lomba untuk memperluas pengaruh dan kepentingannya dengan mendukung gerakan atau partai politik domestik dalam suatu negara. Di Iran sendiri misalnya, pada masa pemerintahan Shah Reza Pahlevi, Partai Politik Iran yang berhaluan kiri yaitu partai Tudeh dianggap merupakan salah satu ancaman terhadap Dinasti Pahlevi. Partai ini diduga mendapatkan dukungan dari Uni Sovyet.

salah satu faktor pendorong semangat anti intervensi asing di Iran. peristiwa ini juga menjadi salah satu faktor pendorong terjadinya revolusi.⁴

Setelah Revolusi Islam yang terjadi pada tahun 1979 berhasil menumbangkan Shah Reza Pahlevi, arah kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran berubah secara drastis demikian juga sebaliknya. Sejumlah peristiwa juga turut menandai perubahan hubungan dipomatik kedua negara. Diantaranya adalah peristiwa penyanderaan staf Kedutaan Amerika Serikat di Teheran.⁵ Namun demikian, peristiwa-peristiwa tersebut memiliki hubungan sebab-akibat sehingga harus dipahami sebagai suatu rangkaian peristiwa yang memiliki keterkaitan satu sama lain. Dalam sub-bab ini akan dibahas secara singkat mengenai sejarah hubungan Iran – Amerika Serikat pada masa sebelum dan sesudah revolusi. Pembahasan akan difokuskan pada sejumlah peristiwa yang memiliki kontribusi pada hubungan kedua negara.

Dinasti Pahlevi pertama kali berdiri pada tahun 1925, setelah Perdana Menteri Reza Khan yang mendapatkan posisi tersebut melalui sebuah penggulingan kekuasaan terhadap Dinasti Qajar, memproklamirkan dirinya sebagai Shah Iran yang baru. Kemudian pada tahun 1926 Reza Khan resmi menjadi Shah Reza Pahlevi, yang kemudian menandai dimulainya era Dinasti Pahlevi.⁶ Pada masa-masa awal Dinasti Pahlevi, hubungan antara Iran dengan negara-negara barat seperti Inggris banyak diwarnai pengaruh kondisi politik dunia seperti Perang Dunia II. Salah satu peristiwa yang menandai masa awal kepemimpinan Dinasti Pahlevi adalah penyerahan mahkota yang dilakukan oleh Shah Reza kepada putranya Mohammad Reza yang kemudian menjadi Shah Iran yang baru.⁷ Peristiwa ini dapat dikatakan sebagai salah satu indikasi seberapa signifikannya intervensi pihak asing dengan berbagai kepentingannya terhadap kondisi politik domestik Iran.⁸

Pada tahun 1951, Mohammad Mossadeq seorang tokoh nasionalis Iran yang tidak berpihak pada komunis namun mendapatkan banyak dukungan dari partai politik berhaluan kiri, diangkat menjadi Perdana Menteri.⁹ Perdana Menteri Mossadeq kemudian mengajukan proposal rencana nasionalisasi pada perusahaan-perusahaan minyak asing yang beroperasi di Iran. salah satunya adalah *Anglo-Iranian Oil Company* (yang kemudian dikenal sebagai

⁴ Shahram Chubin dan Shepher Zabih, hlm.87

⁵ Lihat catatan kaki 28.

⁶ Diakses [www.PBS.Org/chronology U.S.-Iran relations_1906-2002.html](http://www.PBS.Org/chronology/U.S.-Iran%20relations_1906-2002.html), pada 11 Mei 2008.

⁷ Setelah mendapatkan tekanan dari Pemerintah Inggris dan Uni Sovyet yang bersekutu pada masa Perang Dunia II, Shah Reza yang dianggap terlalu berpihak pada Rezim Nazi Jerman menyerahkan kekuasaan kepada anaknya Mohammad Reza yang dianggap lebih pro kepada Inggris dan Sekutunya. Setelah pergantian kekuasaan terjadi, kekuatan Sekutu kemudian dapat memasok amunisi untuk pasukan Uni Sovyet yang berusaha menahan laju Jerman di kawasan Timur Tengah.

⁸ Sebagai negara yang memiliki letak strategis secara geografis dan geopolitik ditambah kepemilikan sumber daya alam yang melimpah seperti minyak dan gas, Iran sebagaimana negara-negara Timur Tengah lainnya menjadi arena berbagai kepentingan dan pertentangan kekuasaan antara kekuatan Super-Power dunia.

⁹ *Ibid.*, [www.PBS.Org/chronology U.S.-Iran relations_1906-2002.html](http://www.PBS.Org/chronology/U.S.-Iran%20relations_1906-2002.html)

British Petroleum, BP). Perdana Menteri Mossadeq juga banyak melakukan kebijakan-kebijakan politik yang diarahkan untuk membatasi kepentingan asing di Iran dan juga membatasi kekuasaan otoriter Shah. Kemudian pada tahun 1953 bertepatan dengan memuncaknya Perang Dingin, Pemerintah Amerika Serikat menyetujui untuk turut berperan dalam sebuah rencana operasi intelijen bersama Inggris untuk menggulingkan Perdana Menteri terpilih Mohammad Mossadeq. Inggris dan Amerika Serikat khawatir orientasi politik Mossadeq yang nasionalis sewaktu-waktu dapat menjadi momentum bagi kemenangan komunis di Iran.¹⁰ operasi intelijen yang dikenal dengan sandi "*operation ajax*" ini berhasil menggulingkan Mossadeq dan menggantikannya dengan Jenderal Fazlollah Zahedi yang lebih pro kepada Shah Reza Pahlevi. Peristiwa ini menandai masuknya kepentingan-kepentingan Barat terkait minyak dan sekaligus menangkai ancaman ekspansi pengaruh komunis di Iran.

Pada tahun 1963, Shah Reza Pahlevi melancarkan sebuah upaya untuk secara efektif memodernisasi Iran melalui paket-paket kebijakan sosial ekonomi yang diberi nama "*Revolusi Putih*".¹¹ Upaya pembaharuan dan modernisasi ini dilakukan Shah antara lain dengan melakukan pembangunan infrastruktur modern dan juga menanamkan nilai-nilai perdaban Barat di Iran yang diharapkan dapat membawa Iran menjadi bangsa yang maju. Upaya-upaya tersebut banyak menemui tentangan di dalam negeri. Salah satunya berasal dari kalangan ulama yang tidak setuju dengan penanaman nilai-nilai Barat yang dianggap mencemari tradisi Islam. Diantara ulama yang menentang salah satunya adalah Ayatollah Rohullah Khomeini, yang kemudian memiliki peran penting dalam perubahan politik di Iran melalui Revolusi Islam pada tahun 1979.

Hubungan antara Amerika Serikat dan Iran mulai meningkat secara signifikan setahun setelah Shah mengumumkan "*Revolusi Putih*", yaitu pada tahun 1964. Presiden Jhonson yang menjabat ketika itu banyak meneruskan kebijakan Presiden Kennedy yang menjabat sebelumnya. Amerika Serikat ketika itu mendukung penuh program "*Revolusi Putih*" yang ditujukan untuk menstabilkan kondisi sosial politik dan keamanan Iran melalui modernisasi. Para pengambil kebijakan Amerika Serikat ketika itu mengakui posisi strategis Iran yang penting dalam Perang Dingin terkait posisinya yang *periphery* dengan Uni Sovyet, menyetujui bahwa keamanan dan stabilitas Dinasti Pahlavi dalam jangka panjang adalah faktor penting dan dengan demikian Amerika Serikat merasa perlu untuk melindungi kekuasaan Shah dari potensi ancaman baik luar atau dalam negeri, maupun terhadap

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

pengaruh komunisme.¹² Berdasarkan pemahaman akan kondisi ini, Iran juga dinilai sebagai sekutu sejati Amerika Serikat di Timur Tengah. Pemahaman ini didorong juga oleh fakta bahwa Shah Iran tidak seperti kebanyakan negara berkembang lainnya, mendukung kebijakan-kebijakan Amerika Serikat dalam isu-isu sensitif Perang Dingin seperti Perang Vietnam, dan Republik Dominika.¹³

Satu-satunya aspek yang dapat dikatakan cukup mengganjal hubungan kedua negara adalah ketertarikan berlebih Shah Reza Pahlevi terhadap senjata modern. Dari tahun 1964 sampai dengan 1972, kerjasama antara Iran dan Amerika Serikat meliputi kerjasama energi dan konsesi ekonomi untuk Iran, juga kerjasama dalam bantuan kredit pengadaan dan pemutakhiran persenjataan Iran.¹⁴ Shah Reza meyakini bahwa melalui kekuatan militer yang kuat dan persenjataan yang canggih, kekuasaannya dapat terus terpelihara dari ancaman domestik maupun luar negeri. Disamping itu Shah Reza juga beranggapan bahwa melalui kekuatan militer Iran dapat tampil sebagai kekuatan dominan di kawasan. Shah juga membutuhkan dukungan Amerika Serikat untuk terus menyediakan suplai persenjataan dan konsesi ekonomi melalui penjualan minyak untuk menjamin berlangsungnya "*Revolusi Putih*".

Dari tahun 1969 sampai dengan 1972, Amerika Serikat memandang Iran sebagai salah satu mitra substansial di kawasan Timur Tengah. Presiden Amerika Serikat yang menjabat pada masa itu Richard Nixon, meneruskan kebijakan para pendahulunya dalam memandang posisi Shah Reza Pahlevi sebagai pilar keamanan utama Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah.¹⁵ Kerjasama dalam bidang militer dan energi terus berlanjut pada era kepemimpinan Presiden Nixon di Amerika Serikat. Sebagai sekutu dekat Amerika Serikat, Presiden Nixon meskipun tidak setuju dengan ambisi regional Shah Reza Pahlevi di kawasan¹⁶, menyetujui klaim Shah bahwa Iran adalah satu-satunya sekutu yang dapat diandalkan dibandingkan dengan sekutu Amerika Serikat lainnya seperti Jepang atau negara-negara Eropa.¹⁷ Kerjasama dalam bidang energi dan militer ini juga mencakup

¹² "Foreign Relations of the United States 1964-1968", Volume XXII, Iran, *Office of the Historian Bureau of Public Affairs* (November 1999), Diakses dari <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/e4/72108.htm>, pada 12 Mei 2008.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ "Summary of United States Foreign Relations, 1969-1972", Volume E-4, Iran and Iraq, Diakses dari <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/e4/72108.htm>, pada 12 Mei 2008.

¹⁶ Pada tahun 1969, kebijakan Amerika Serikat di Timur Tengah mengalami perubahan drastis. Melalui Doktrin Nixon, Presiden Amerika Serikat Richard Nixon melancarkan kebijakan untuk mulai memberikan perhatian pada kekuatan regional yang mendukung kebijakan Amerika Serikat di Timur Tengah, setelah sebelumnya Pemerintah Inggris mengumumkan penarikan mundur pasukannya di kawasan tersebut. Kedua hal tersebut mendorong Shah Reza Pahlevi untuk menampilkan Iran sebagai kekuatan dominan di Timur Tengah dengan dukungan Amerika Serikat.

¹⁷ *Ibid.*

pengembangan nuklir sebagai alternatif sumber energi bagi Iran yang ketika itu justru mendapatkan dukungan penuh dari Amerika Serikat.¹⁸

Pada tahun 1970-an, mulai muncul indikasi gangguan terhadap hubungan antara kedua negara. Peran regional Iran yang didukung penuh oleh Amerika Serikat mulai berpengaruh buruk dalam hubungan Iran dengan negara-negara Arab. Disamping itu gelombang penentangan terhadap keberadaan Amerika Serikat dan kekuasaan Shah dalam lingkup domestik Iran mulai terasa, terutama ketika terjadi upaya pembunuhan terhadap Duta Besar Amerika Serikat Douglas Mc Arthur II pada tahun 1970, dan mulai maraknya aksi demonstrasi aktivis dan mahasiswa sampai dengan tahun 1978. Pemerintah Iran juga mengklaim adanya upaya-upaya subversif dari gerakan-gerakan anti Pemerintahan Shah Iran yang mulai berkembang di luar negeri.¹⁹

Pada tahun 1978, gerakan-gerakan anti Shah Iran dan anti Amerika mulai merebak di Iran menyusul terjadinya kekerasan militer Iran terhadap para demonstran di kota Qom. Tragedi kekerasan militer terhadap demonstran yang dikenal dengan “Jum’at Hitam” tersebut semakin mendorong sentimen anti pemerintah dan dukungan populer terhadap Ayatollah Khomeini di pengasingan. Rangkaian demonstrasi dan sentimen anti pemerintah memaksa Shah Reza Pahlevi dan keluarganya meninggalkan Iran pada tahun 1979, disusul pihak militer yang memilih untuk menyerah mendorong kemenangan bagi Revolusi Islam tahun 1979.²⁰ Pada bulan Oktober-November 1979, sejumlah mahasiswa dan aktivis pro-Khomeini melakukan demonstrasi anti Amerika di depan Kedutaan Besar Amerika Serikat di Teheran. Aksi demonstrasi tersebut kemudian meluas menjadi aksi pendudukan terhadap Kedutaan Besar Amerika Serikat. Pada aksi pendudukan tersebut, ditemukan sejumlah dokumen rahasia yang gagal dihancurkan oleh staf Kedutaan yang menyatakan keterlibatan agen-agen rahasia Amerika Serikat dalam “*operation ajax*” yang menggulingkan pemerintahan terpilih Perdana Menteri Mossadeq pada tahun 1953.²¹ aksi pendudukan kemudian berubah menjadi penyadaraan staf Kedutaan Besar Amerika Serikat selama 444 hari. Aksi tersebut, meskipun tidak merepresentasikan kebijakan resmi dari Pemerintahan Revolusi Islam yang baru berkuasa, dijawab oleh Presiden Amerika Serikat menjabat ketika itu Presiden Carter dengan melancarkan penundaan terhadap impor minyak dari Iran dan

¹⁸ Lihat Catatan Kaki 8.

¹⁹ Gerakan-gerakan subversif anti Pemerintahan Shah yang dimaksud, salah satunya adalah mulai kuatnya dukungan di Iran terhadap ulama Iran di pengasingan Ayatollah Khomeini yang selalu konsisten dalam mengkritisi dan menentang kebijakan-kebijakan Shah Reza Pahlevi, dengan dibentuknya Dewan Revolusi Islam pada tahun 1978. *Ibid.*, Summary of United States Foreign Relations, 1969-1972, Volume E-4, Iran and Iraq.

²⁰ [www.PBS.Org/chronology U.S.-Iran relations_1906-2002.html](http://www.PBS.Org/chronology/U.S.-Iran_relations_1906-2002.html).

²¹ *National Security Archive Electronic Briefing Book No. 21, “20 Years after the Hostages: Declassified Documents on Iran and the United States”*, Edited By Malcolm Byrne, Director, Project on U.S.-Iran Relations, November 5, 1999.

juga pembekuan aset-aset Iran di Amerika Serikat bernilai jutaan dolar.²² Peristiwa tersebut kemudian berujung pada pemutusan hubungan diplomatik antara Amerika Serikat dan Iran yang masih berlangsung hingga tahun 2008.

Pada tahun 1988, terjadi ketegangan di perairan Teluk Persia antara Amerika Serikat dengan Iran yang semakin memperburuk hubungan antara kedua negara.²³ Kemudian pada tahun 1995 Presiden Bill Clinton menerapkan sejumlah sanksi terhadap negara-negara yang dalam pidato kenegaraannya disebut sebagai “*rogue state*” yang dianggap mendukung terorisme dan mengancam perdamaian dunia. Sanksi tersebut dikenal dengan sebutan ILSA (*Iran-Libya Sanctions Act*) yang menerapkan embargo ekonomi terhadap perusahaan-perusahaan asing non-Amerika yang melakukan investasi pada sektor minyak dan pertambangan Iran.²⁴ pada tahun 2000, Sekretaris Negara urusan Luar Negeri (*Secretary of State*) Amerika Serikat Madelaine Albright melalui pidatonya meminta maaf sekaligus mengakui keterlibatan Amerika Serikat dalam upaya penggulingan Perdana Menteri Iran terpilih Mohammad Mossadeq.²⁵ Namun demikian tidak ada perubahan substansial dalam hubungan kedua negara.

3.2. Respon Amerika Serikat dan Negara-negara Barat Terhadap Program Nuklir Iran

Tidak lama setelah Iran mengumumkan pemulihan kembali program nuklirnya pada 11 April 2006, Presiden Iran Mahmoud Ahmadinejad menyatakan bahwa Iran telah berhasil mencapai 3.5 persen pengayaan uranium yang dihasilkan melalui 164 fasilitas *centrifuges* (fasilitas penelitian dan pembangkit nuklir) tahap pertama. Menanggapi hal tersebut negara-negara Barat terutama Amerika Serikat mulai mengkhawatirkan bahwa program nuklir Iran ditujukan untuk membangun senjata nuklir, meskipun menurut banyak ahli, termasuk IAEA,

²² Lihat Catatan Kaki 29.

²³ Ketegangan terjadi di perairan Teluk Persia akibat penembakan rudal oleh Angkatan Laut Amerika Serikat terhadap fasilitas minyak lepas pantai milik Iran. penembakan tersebut selain menenggelamkan satu buah kapal *frigate* milik Iran, juga merupakan aksi balasan terhadap meledaknya ranjau di perairan Iran yang mengenai kapal korvet Amerika Serikat USS Samuel B. Roberts. Beberapa bulan kemudian kapal Angkatan Laut Amerika USS Vincennes terlibat dalam insiden penembakan pesawat terbang sipil Iran Air yang menewaskan 290 penumpang dan awak pesawat. Kejadian yang oleh Amerika Serikat dianggap sebagai “tidak sengaja” ini tidak disusul oleh permintaan maaf apapun dari Pemerintah Amerika Serikat.

²⁴ “Foreign Relations of the United States 1964-1968”, Volume XXII, Iran, *Office of the Historian Bureau of Public Affairs* (November 1999).

²⁵ *National Security Archive Electronic Briefing Book No. 21, “20 Years after the Hostages: Declassified Documents on Iran and the United States”*, Edited By Malcolm Byrne, Director, Project on U.S.-Iran Relations, November 5, 1999.

uranium dalam kadar 3.5 persen sebagaimana yang telah berhasil dicapai oleh fasilitas-fasilitas pengayaan di Iran, tidak cukup untuk membuat sebuah bom.²⁶

Pada 26 Agustus sebuah reaktor pembangkit air berat (*heavy water plant*) secara resmi beroperasi untuk mendukung kinerja reaktor penelitian dan pembangkit yang masih dalam tahap konstruksi. Reaktor tersebut rencananya akan selesai dibangun pada tahun 2009. Meskipun IAEA telah menunjukkan sikap yang berlawanan dengan rencana ini, namun reaktor tersebut juga telah direncanakan untuk dapat memproduksi plutonium yang menurut pemerintah Iran akan digunakan untuk kepentingan penelitian kesehatan.²⁷ Disamping itu Iran juga mengkonfirmasi bahwa ahli-ahli nuklirnya telah berhasil menyelesaikan proses pembangunan 164 *centrifuge* tahap kedua, pada 25 Oktober 2006.

Menindak lanjuti perkembangan program nuklir Iran dan posisinya yang bersikeras untuk tetap menjalankannya, negara-negara Barat menyikapi dengan mengembangkan sikap-sikap persuasif sekaligus juga melalui penekanan-penekanan sebagai sebuah respon terhadap program nuklir Iran. termasuk upaya-upaya untuk menemukan solusi diplomatis mengenai isu nuklir Iran. berkaitan dengan konsistensi Iran dalam kegiatan pengayaan, Dewan Gubernur IAEA pada 4 Februari 2006 mengadopsi sebuah Resolusi dalam rapat darurat PBB yang membahas laporan-laporan mengenai program nuklir Iran. Iran kemudian menanggapi hal ini dengan sikap yang keras, yaitu dengan menyatakan bahwa Iran tidak akan patuh dan tunduk pada penekanan-penekanan semacam itu²⁸.

Pada bulan Juni 2006, 5 anggota tetap Dewan Keamanan PBB yaitu Inggris, China, Perancis, Russia dan Amerika Serikat ditambah dengan Jerman (P5+1), menyetujui sebuah proposal baru yang akan ditawarkan kepada pemerintah Iran. proposal tersebut memuat insentif yang ditujukan untuk membujuk Iran menunda pengayaan uranium, sekaligus juga kemungkinan pemberian sanksi apabila Iran menolak untuk memberlakukan penundaan.²⁹ Proposal ini juga dinilai sebagai proposal yang lebih baik dari yang sebelumnya pernah diajukan oleh negara-negara Eropa. Dikatakan lebih baik karena juga mengadopsi kebutuhan-kebutuhan Iran.³⁰ Beberapa elemen penting dalam proposal tersebut diantaranya adalah:³¹

1. Kesiediaan Amerika Serikat untuk melakukan dialog dengan Iran

²⁶ Diplomatic Effort's on Iran's Nuclear Issue ran Into Deadlock, diakses dari http://english.peopledaily.com.cn/200612/07/eng20061207_329765.html, pada 13 September 2008

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Keith Putnam-Delaney dan Paul Ingram, "Resolving the Nuclear Dispute With Iran by Negotiation", *British American Security Information Council, Occasional Papers on International Security Policy*, 31 Agustus 2006, hlm. 4

³¹ Ian Davis dan Paul Ingram, "New Proposal to Iran; will it be enough to defuse the nuclear crisis?", *BASIC Note*, diakses dari <http://www.basicint.org/pubs/Notes/BN060609.htm>, pada 17 September 2008.

2. Pengakuan terhadap fasilitas konversi uranium di Isfahan
3. Pusat penelitian bahan bakar nuklir internasional di Russia yang melibatkan Iran.
4. Pasokan bahan bakar yang diperlukan untuk program nuklir Iran
5. Pengakuan terhadap hak-hak sah Iran untuk mengembangkan teknologi nuklir dengan tujuan damai.
6. Kerjasama pada bidang energi termasuk investasi pada sektor infrastruktur gas dan minyak, serta asistensi dalam konservasi energi dan teknologi yang dapat diperbarui.
7. Forum politik regional baru yang melibatkan Iran dan negara-negara lain dikawasan, untuk mendiskusikan jaminan keamanan, dan kawasan Timur Tengah yang bebas dari senjata pemusnah masal.

Namun demikian, dalam proposal tersebut juga terdapat satu hal yang dapat dikatakan justru menghambat jalannya proses negosiasi yaitu syarat-syarat prakondisi yang harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh Iran. Syarat tersebut mengharuskan Iran untuk menghentikan semua aktifitas terkait pengayaan uranium. Proses negosiasi untuk mencari solusi melalui upaya-upaya diplomasi hanya mungkin dilaksanakan apabila Iran menerima dan melaksanakan prakondisi yang ditentukan oleh UE dan Amerika Serikat, yaitu penundaan penuh. Hal inilah yang tidak disetujui oleh Iran, bahkan dipandang sebagai tindakan yang bersifat tidak adil, dominatif, arogan dan cenderung memaksakan kehendak.³²

Proposal enam negara tersebut kemudian diajukan oleh Kepala Kebijakan Luar Negeri Uni Eropa, Javier Solana kepada pemerintah Iran. Menanggapi proposal tersebut, presiden Iran Mahmoud Ahmadinejad kemudian menjanjikan jawaban resmi pada 22 Agustus 2006. Namun demikian, negara-negara Barat tampaknya tidak sabar untuk menunggu jawaban resmi dari pemerintah Iran selama dua bulan. Sehingga pada 31 Juli 2006 Dewan Keamanan PBB mengadopsi sebuah Resolusi berdasarkan voting 14 suara setuju banding satu suara abstain, yang mendesak Teheran untuk menghentikan segala kegiatan yang berkaitan dengan pengayaan dan proses produksi serta penelitian dan pengembangan uranium, dengan tenggat waktu maksimal 31 Agustus, atau akan dikenai sanksi.³³

Pada 22 Agustus, dalam tanggapan resminya terhadap proposal yang diajukan oleh Anggota tetap Dewan Keamanan PBB, Iran tidak menjelaskan mengenai penundaan pengayaan nuklir. Hal ini oleh negara-negara Barat dianggap sebagai sebuah tindakan tidak patuh yang disengaja. Untuk mencegah situasi bertambah buruk, pada bulan September Uni Eropa mengirimkan Kepala Kebijakan Luar Negeri Javier Solana berkomunikasi dengan

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

tim negosiasi Iran yang dikepalai oleh Ali Larijani, untuk membicarakan kemungkinan penundaan pengayaan uranium.³⁴ Namun demikian setelah kurang lebih sebulan melakukan negosiasi, Uni Eropa merasa kecewa dengan pendirian Iran yang tetap bersikeras untuk terus melanjutkan kegiatan pengayaan uraniumnya. Kondisi ini kemudian mendorong Uni Eropa untuk menggunakan pendekatan yang lebih keras terhadap Iran. Pendekatan tersebut termasuk mengambil langkah-langkah yang dianggap perlu berdasarkan Pasal 41 Piagam PBB yang memungkinkan sanksi ekonomi maupun sanksi diplomatik.³⁵

Dalam pemahaman negara-negara Barat, Iran membutuhkan teknologi nuklir dan mungkin senjata nuklir sebagai sebuah penangkal atau *deterrent* terhadap kemungkinan serangan yang dapat dilakukan oleh Amerika Serikat atau Israel.³⁶ Disamping itu, keberadaan teknologi nuklir dapat membantu mendefinisikan kapabilitas yang dimiliki Iran untuk dapat tampil menjadi negara pemimpin di kawasan, sebagaimana sejarah bangsa Persia di Timur Tengah. Lebih jauh negara-negara Barat juga melihat niat Iran untuk mewujudkan teknologi nuklir memiliki keterkaitan yang kuat dengan tujuan politik faksi garis keras Iran yang direpresentasikan oleh Presiden Ahmadinejad.³⁷

Bagi kebanyakan masyarakat Iran, baik dari kalangan garis keras maupun moderat, terdapat semacam kekecewaan terhadap Barat yang diakibatkan oleh kurangnya apresiasi terhadap kontribusi Iran dalam upaya untuk menumbangkan Rezim Taliban di Afghanistan pada tahun 2001, melalui dukungan jangka panjang peralatan militer, pelatihan serta nasihat-nasihat militer kepada Aliansi Utara.³⁸ Tanpa menghiraukan kenyataan tersebut, pemerintah Amerika Serikat menolak tawaran negosiasi dan meneruskan pelabelan atas Iran sebagai "*rogue states*". Bagi kebanyakan masyarakat Iran, dukungan tidak langsung Amerika Serikat terhadap kapabilitas nuklir Israel dan Pakistan, dan perjanjian transfer teknologi nuklir kepada India yang sudah lebih dulu memiliki senjata nuklir, terlihat sebagai sebuah hipokrisi terang-terangan. Dengan demikian, Iran menpersepsikan dirinya sebagai garda terdepan dalam menghadapi tatanan internasional yang dipandang diskriminatif, dan bahwa hukum internasional (utamanya Pasal IV dari NPT) sepenuhnya merupakan dukungan legitimasi terhadap hak sah bangsa Iran untuk mendapatkan teknologi nuklir.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Aliansi Utara adalah koalisi yang terdiri dari etnis minoritas di Afghanistan seperti Tajik, Uzbek, dan Hazara. Pada tahun 2001, Aliansi Utara yang ketika itu banyak mendapatkan bantuan dari negara-negara Barat dan juga Iran, terlibat dalam peperangan untuk menggulingkan kekuasaan Rezim Taliban, yang dianggap mendukung terorisme oleh Amerika Serikat. Pada masa pemerintahan Rezim Taliban, Aliansi Utara yang anggotanya merupakan partai-partai politik minoritas yang memiliki milisi, bergabung dan menjadi kekuatan oposisi dari pemerintahan berkuasa.

Sebelum terjadinya tragedi 11 September 2001, Pemerintahan Presiden Bush dapat dikatakan tidak terlalu signifikan dalam menentukan arah politik luar negeri terhadap Iran. Namun demikian setelah terjadinya tragedi 11 September 2001, kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran mengalami perubahan yang cukup signifikan, Di antaranya dalam merencanakan kampanye militer dan perubahan rezim terhadap negara-negara yang dianggap tergabung kedalam *axis of evil*. Pada masa pemerintahan Presiden Clinton, Iran dimasukkan kedalam kategori *rogue states* sedangkan pada masa pemerintahan Presiden Bush, Iran digolongkan ke dalam *axis of evil*.³⁹ Penggolongan tersebut berkaitan erat dengan perkembangan doktrin keamanan nasional Amerika Serikat pasca serangan teroris pada 11 September 2001, dan juga kampanye perang terhadap teror. Amerika Serikat menganggap negara-negara yang dicurigai memberikan bantuan atau dukungan kepada teroris tidak jauh berbeda dengan teroris itu sendiri. Diantara negara-negara yang diklasifikasikan kedalam *axis of evil* adalah Iran.⁴⁰ Hal ini juga didorong oleh kuatnya anggapan bahwa Iran memberikan bantuan dan dukungan aktifitas teroris di Timur Tengah, mengembangkan dan memiliki senjata pemusnah masal, disamping aspek historis hubungan kedua negara yang tidak harmonis.⁴¹

Dalam pemahaman dan persepsi Amerika Serikat, program nuklir Iran dapat mengancam kestabilan Timur Tengah dan tentunya mengancam kepentingan-kepentingan Amerika Serikat di kawasan tersebut. Perkembangan program nuklir Iran diluar dugaan berkembang pesat dengan hasil yang cukup signifikan. Dan meskipun program nuklir Iran tersebut bertujuan damai, namun demikian besar kekhawatiran Amerika Serikat adalah apabila Iran berhasil dalam pengembangan teknologi nuklir tersebut, maka dapat menjadi semacam preseden bagi negara-negara lain di kawasan Timur Tengah yang akan mengikuti jejak Iran untuk memperoleh teknologi nuklir.⁴² Kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran khususnya mengenai masalah nuklir sendiri memiliki perbedaan karakter sesuai dengan adanya faksi-faksi, baik di dalam maupun diluar administrasi pemerintahannya yang terbagi atas moderat dan konservatif.⁴³ Kalangan moderat menginginkan adanya dialog dengan Iran, sedangkan kalangan konservatif menyukai pendekatan yang cenderung lebih keras.

Meskipun demikian, opsi-opsi kebijakan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintahan Presiden Bush terkait masalah Iran dan program nuklirnya dapat dikatakan terbatas,

³⁹ Penggolongan yang dilakukan oleh Amerika Serikat ini baik kedalam *axis of evil* maupun *rogue states*, digunakan untuk menggolongkan negara-negara yang dianggap merupakan ancaman bagi keamanan nasional Amerika Serikat dan juga perdamaian dunia. Kebanyakan negara-negara ini selain karena alasan-alasan politis dan ideologis, juga dianggap sebagai ancaman karena dicurigai mengembangkan program nuklir.

⁴⁰ Mustafa Zahrani, "Bush's Reelection and the Islamic Republic of Iran", *The Iranian Journal of International Affairs*, Vol.XVIII, No.1: 1-20, 2005, hlm. 10

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, hlm.12

⁴³ *Ibid.*, hlm.4

mengingat kebijakan-kebijakan pendahulunya terbukti tidak sepenuhnya berhasil menyelesaikan atau bahkan menghentikan isu-isu seputar Iran dan program nuklirnya. baik pada era Presiden Reagan maupun Presiden Clinton, dari kebijakan penerapan sanksi dan isolasi selama hampir 25 tahun, sampai dengan upaya dialog dan dukungan terhadap tokoh pragmatis, tidak dapat menghentikan berjalannya program nuklir Iran.⁴⁴ Sehingga apabila dijabarkan, beberapa opsi kebijakan yang dapat diambil oleh Presiden Bush terdiri dari: yang pertama yaitu pendekatan yang cenderung konfrontatif meliputi penerapan sanksi dan pembatasan yang lebih ketat. Disamping itu, mendorong terjadinya perubahan rezim dan invasi militer juga termasuk ke dalam opsi ini. Yang kedua yaitu negosiasi besar-besaran, kemudian strategi penundaan, dan yang terakhir adalah kebijakan yang dikenal dengan sebutan *carrot and stick policy*.⁴⁵

Opsi-opsi tersebut dapat dilaksanakan sebagai satu kesatuan strategi utama, ataupun dilaksanakan secara terpisah-pisah sesuai kebutuhan. Namun demikian pemerintahan Presiden Bush khususnya pasca 11 September 2001 telah menjalankan dan menerapkan sanksi dan pembatasan yang lebih ketat terhadap Iran meliputi pelarangan bepergian bagi pejabat pemerintahan Iran, pembatasan terhadap aktifitas perdagangan Iran, termasuk mencoba penerapan kebijakan seperti yang pernah diterapkan pada Libya yaitu dengan tekanan dan kecaman, atau seperti Korea Utara.⁴⁶ Disamping itu juga menerapkan pembatasan bagi penerbangan sipil Iran dan yang terakhir adalah dukungan yang diberikan pada oposisi politik pemerintahan Iran. Disamping itu kemungkinan dipilihnya opsi militer untuk menghentikan program nuklir Iran dengan melakukan serangan terhadap fasilitas-fasilitas nuklirnya, dipandang sebagai opsi kebijakan yang cukup realistis apabila opsi kebijakan lainnya tidak berhasil. Meskipun demikian, kebijakan berorientasi ekonomi juga menjadi opsi yang cukup populer dibicarakan oleh para pengambil keputusan di Amerika Serikat. Opsi ekonomi dianggap lebih sesuai diterapkan kepada Iran seperti paket-paket konsesi, insentif dan pencabutan sanksi yang ditawarkan apabila Iran menghentikan program nuklirnya.⁴⁷ secara umum dapat dikatakan bahwa Pemerintahan Bush dihadapkan pada dua pilihan utama dalam menghadapi Iran dan program nuklirnya, yaitu melalui kontrol dan atau interaksi dengan pemerintah Iran, atau menggunakan opsi militer.

Pemerintah Amerika Serikat juga mendorong adanya sanksi yang lebih berat terhadap Iran. Amerika Serikat berkeras untuk membawa isu program nuklir Iran ke Dewan Keamanan PBB. Hal ini dilakukan untuk memungkinkan dijatuhkannya sanksi atau resolusi

⁴⁴ *Ibid.*, hlm.7-9

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

yang lebih berat terhadap Iran. Amerika Serikat melalui upaya-upaya diplomasi juga berusaha untuk menarik dukungan dari sekutu-sekutunya di Eropa terutama dari UE3 yaitu Inggris, Perancis dan Jerman. Meskipun memang antara Amerika Serikat dan UE3 tersebut tidak sepenuhnya sejalan. Bagi UE3 kemungkinan penerapan sanksi yang lebih berat disikapi dengan hati-hati mengingat penerapan sanksi atau resolusi yang berat dapat diinterpretasikan oleh Pemerintah Amerika Serikat sebagai legitimasi atas aksi-aksi militer unilateral di masa yang akan datang sebagaimana yang pernah terjadi di Irak.⁴⁸ Secara bersamaan, UE3 memiliki keinginan untuk menyelesaikan masalah-masalah program nuklir Iran melalui pendekatan yang jauh lebih persuasif seperti negosiasi, mengingat negara-negara tersebut juga memiliki kepentingan energi dan komersialnya di Iran.⁴⁹

Disamping itu, pemerintah Amerika Serikat berada dalam posisi yang kurang menguntungkan khususnya mengenai kemungkinan penerapan sanksi atau resolusi yang lebih berat terhadap Iran. hal ini dikarenakan pemerintah Amerika Serikat sebenarnya telah berulang kali menjatuhkan sanksi dan mengupayakan resolusi yang lebih berat terhadap Iran baik secara langsung maupun tidak. Namun demikian sanksi atau resolusi yang lebih berat tersebut, entah yang melalui negosiasi dengan sekutunya di UE3 atau dengan PBB seringkali memiliki keterbatasan pada batasan-batasan geografis, atau bahkan tidak memiliki pengaruh yang signifikan atau bahkan sebaliknya, menguntungkan Iran. Mengingat selama dua puluh lima tahun dikenai sanksi, program nuklir Iran masih bertahan.⁵⁰

Negara-negara UE3 (Jerman, Inggris, Perancis) semenjak tahun 2004 telah berupaya untuk melakukan negosiasi dengan Iran khususnya mengenai program nuklir. Secara umum proses negosiasi yang ketika itu berjalan tidak lancar dengan Iran dapat dilihat sebagai sebuah uji coba terhadap kebijakan luar negeri Uni Eropa setelah sempat terjadi perbedaan pendapat yang cukup signifikan pada isu perang Irak pada tahun 2003.⁵¹ Penundaan sementara program nuklir Iran pada tahun 2004 dilihat sebagai sebuah keberhasilan dari diplomasi Uni Eropa. Tetapi ketika pada tahun 2005 Iran memutuskan untuk menjalankan kembali program nuklirnya karena kebutuhan energi yang semakin mendesak dan tidak adanya itikad baik dari negara-negara Barat dalam proses negosiasi tersebut, UE3 melihat ini sebagai sebuah langkah yang menentang pendirian mereka, sehingga mengarahkan kebijakan diplomasi Uni Eropa ke arah yang lebih tegas.⁵²

⁴⁸ Keith Putnam-Delaney dan Paul Ingram, "Resolving the Nuclear Dispute With Iran by Negotiation", *British American Security Information Council*, Occasional Papers on International Security Policy, 31 Agustus 2006, hlm. 4

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, hlm.6

⁵² *Ibid.*

Sebenarnya Uni Eropa bisa saja menjatuhkan sanksinya sendiri yang sesuai dengan kebutuhan mereka, dalam rangka mendukung sanksi yang sebelumnya dikeluarkan oleh Amerika Serikat. Namun demikian, banyak negara-negara Eropa lain selain UE3 yang mulai enggan untuk meneruskan ketergantungan energi atau aktifitas bisnis internasional lain hanya kepada Rusia atau Cina, dan mulai melihat Iran untuk peluang kerjasama baru. Disamping itu, di kalangan Uni Eropa sendiri banyak negara-negara yang menentang opsi militer yang sering menjadi wacana khususnya oleh Amerika Serikat. Meskipun beberapa pemimpin kunci Uni Eropa seperti Perdana Menteri Inggris Tony Blair dan Kanselir Jerman Angela Merkel, juga memperlihatkan sikap yang ambigu mengenai kemungkinan opsi militer. Mengingat opsi tersebut secara realistis dapat dijadikan sebagai sebuah instrumen diplomasi yang kuat.⁵³

Secara historis Amerika Serikat mulai menjatuhkan sanksi kepada Iran semenjak kemenangan Revolusi Islam pada tahun 1979, terkait semakin memburuknya hubungan diplomatik kedua negara terutama menyusul insiden penyanderaan di Kedutaan Besar Amerika Serikat di Teheran.⁵⁴ Sanksi formal pertama yang dijatuhkan oleh Amerika Serikat adalah pada bulan April 1980 pada masa kepemimpinan Presiden Carter. Sanksi tersebut melarang semua ekspor minyak yang berasal dari Iran, dan membekukan seluruh aset milik Bank Sentral Iran ataupun pemerintah Iran yang disimpan di Bank-bank Amerika Serikat.⁵⁵ Meskipun dalam menjatuhkan sanksi tersebut Amerika Serikat berhasil mendapatkan dukungan dari negara-negara Eropa, akan tetapi sanksi tersebut tidak berlangsung lama. Pada awal tahun 1981 setelah perjanjian Algiers, sanksi tersebut dicabut.⁵⁶ Kemudian pada tahun 1984, Presiden Reagan memperbarui sanksi terhadap Iran yang dikenal dengan *The Arms Export Act and Export Administration Act*, Dimana sanksi tersebut membatasi ekspor produk-produk dengan kegunaan militer dari Amerika Serikat ke Iran.⁵⁷

Pada masa awal pemerintahan Presiden Bush Sr, pada tahun 1989 menyusul berakhirnya Perang Irak-Iran, sanksi terhadap Iran sedikit melunak. Amerika Serikat mencabut beberapa pembatasan aktifitas perdagangan dan setuju untuk melepaskan sekitar US\$ 600 juta asset Iran yang dibekukan di Amerika Serikat.⁵⁸ kemudian pada akhir 1991 Presiden Bush Sr memperbolehkan ekspor minyak mentah ke Amerika Serikat dengan jumlah yang terbatas. Aktifitas perdagangan terutama minyak mentah antara Iran dengan perusahaan-perusahaan Amerika Serikat yang berbasis di Eropa meningkat.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Herman Franseen dan Elaine Morton, "A Review Of US Unilateral Sanctions Against Iran", *The Middle East Economic Society Article*, Vol.XLV, No.34, Agustus 2002, hlm. 1

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Hooman Estelami, "A Study of Iran's Response to U.S. Economic Sanctions", *Middle East Review of International Affairs*, Volume 3, No.3, September 1999, hlm. 2

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

Demikian juga halnya dengan perusahaan-perusahaan milik negara-negara di Eropa.⁵⁹ Dasar penerapan kebijakan pada masa Presiden Bush Sr adalah timbulnya kekhawatiran terhadap pengembangan Senjata Pemusnah Massal (WMD) oleh Iran.

Sanksi unilateral Amerika Serikat meningkat khususnya pada era pemerintahan Presiden Clinton. Hal ini terjadi antara lain disebabkan oleh bubarnya Uni Soviet, yang berarti Amerika Serikat menjadi satu-satunya negara adikuasa. Peristiwa ini juga menandai mulai beralihnya fokus isu-isu internasional dari pembahasan-pembahasan seputar Perang Dingin menjadi pelanggaran HAM ataupun isu-isu kawasan.⁶⁰ Pada tahun 1993, kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang disebut dengan “*dual containment*” dicetuskan oleh pemerintahan Presiden Clinton yang memiliki fokus pada potensi ancaman yang datang dari Irak dan Iran. Dengan melemahnya Irak pasca Perang Teluk tahun 1991, Amerika Serikat juga berupaya untuk melemahkan Iran dengan menerapkan sejumlah sanksi dan isolasi politik dengan tujuan untuk menyeimbangkan kekuatan-kekuatan regional di kawasan Teluk.⁶¹ Disamping itu, pemerintahan Presiden Clinton juga berupaya untuk menekan Jepang dan negara-negara Eropa untuk membatasi hubungan mereka dengan Iran. Penekanan-penekanan tersebut lebih sering dilakukan melalui upaya-upaya diplomatis mengingat tidak adanya mekanisme formal dalam penekanan kebijakan tersebut.

Pada tahun 1996 kebijakan “*dual containment*” diarahkan secara khusus terhadap Iran, melalui sanksi terhadap aktifitas investasi yang berkaitan dengan industri minyak Iran. Dengan diresmikannya *Iran Libya Sanctions Act* atau yang dikenal dengan ILSA, perusahaan-perusahaan diluar Amerika Serikat yang melakukan investasi senilai diatas 40 Juta US\$ dalam setahun dikenakan sanksi oleh pemerintah Amerika Serikat, dimana Presiden Amerika Serikat memiliki kewenangan untuk menentukan sanksi yang dapat diambil diantara enam pilihan sanksi yang tersedia. Diantara sanksi-sanksi tersebut adalah pembatasan impor, tidak diakuinya ijin ekspor Amerika Serikat, dan penolakan bantuan dari Bank ekspor-impor Amerika Serikat. lebih jauh lagi sanksi ini diarahkan untuk mengurangi jumlah investasi dari 40 juta US\$ menjadi 20 juta US\$ per-tahun.⁶²

Apabila mempertimbangkan ketergantungan Iran terhadap ekspor minyak, dengan 9 persen dari seluruh cadangan minyak dunia Iran adalah negara produsen minyak mentah terbesar kedua diantara negara-negara OPEC lainnya. Karena minyak memiliki peran penting bagi Iran sebagai kunci utama pertumbuhan ekonomi, maka pemeliharaan ladang minyak dan gas yang layak, eksplorasi ladang minyak dan gas baru, dan pembangunan jaringan pipa adalah hal-hal yang esensial. Dan untuk memenuhi kebutuhan tersebut, Iran

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Herman Franseen dan Elaine Morton, “A Review Of US Unilateral Sanctions Against Iran”, *The Middle East Economic Society Article*, Vol.XLV, No.34, Agustus 2002, hlm. 2

⁶¹ Gregory F. Gause, “The Illogic of Dual Containment,” *Foreign Affairs*, Volume 73, No.2, 1994, hlm. 56-66.

⁶² *Ibid.*

membutuhkan investasi asing senilai jutaan dolar. Disinilah justru letak kelemahan Iran yang menjadi target ILSA. Dengan melarang dan membatasi keterlibatan perusahaan-perusahaan Amerika Serikat dalam industri minyak di Iran, dan melarang perusahaan-perusahaan asing diluar Amerika Serikat untuk dapat berinvestasi lebih dari 20 juta US\$, kebijakan ILSA diarahkan agar Iran tidak mendapatkan bantuan internasional dalam pengembangan sektor minyaknya.⁶³ Penerapan sanksi-sanksi tersebut mau tidak mau mendorong Iran untuk mengembangkan strategi diversifikasi aktifitas perdagangannya, mencari partner ekonomi baru, dan tentunya mengurangi ketergantungan pada penghasilan dari ekspor minyak.⁶⁴

Kebijakan luar negeri Amerika Serikat dengan memberikan sanksi terhadap Iran sebagaimana tercantum dalam *Iran Libya Sanctions Act* atau ILSA, tidak sepenuhnya mendapatkan dukungan penuh negara-negara Eropa. ILSA dipandang oleh negara-negara Eropa memiliki potensi kerugian besar bagi industri energi mereka, selain juga dipandang tidak efektif. Pada November 1996 misalnya, UE mengadopsi sebuah kebijakan yang ditujukan untuk menangkai berlakunya ILSA terhadap perusahaan-perusahaan Eropa.⁶⁵ Namun demikian, pada masa pemerintahan Presiden Clinton ILSA justru dipandang sebagai sebuah langkah efisien dalam sebuah kebijakan luar negeri apabila dibandingkan dengan opsi militer yang memang membutuhkan dana yang jauh lebih besar.

3.3. Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Bush Terhadap Iran

Ketika George W Bush terpilih sebagai Presiden Amerika Serikat dan Dick Cheney sebagai Wakil Presiden, kalangan industri perminyakan dan gas sempat optimis berharap bahwa ILSA yang dianggap merugikan bisnis mereka itu akan ditinjau ulang, mengingat latar belakang Presiden Bush dan Wakil Presiden Cheney yang juga berasal dari industri minyak. Namun demikian yang terjadi justru sebaliknya, kemitraan strategis Israel dan Amerika Serikat di Timur Tengah, serta dorongan kuat lobi kelompok Yahudi di Amerika⁶⁶ yang mendorong kebijakan yang lebih keras terhadap Iran menyebabkan ILSA diperpanjang masa berlakunya melalui dukungan kuat di tingkat legislatif.⁶⁷ Pada bulan Maret 2001,

⁶³ Hooman Estelami, "A Study of Iran's Response to U.S. Economic Sanctions", hlm. 5

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Kelompok Lobi Yahudi di Amerika Serikat seringkali menjadi aktor yang cukup menentukan dalam pengambilan keputusan seputar masalah-masalah strategis dan keamanan di Amerika Serikat, terutama isu-isu Timur Tengah. AIPAC atau *America Israel Public Affairs Committee* merupakan salah satu kelompok Lobi Yahudi kuat di Amerika Serikat.

⁶⁷ Herman Franseen dan Elaine Morton, "A Review Of US Unilateral Sanctions Against Iran", *The Middle East Economic Society Article*, Vol.XLV, No.34, Agustus 2002, hlm. 5

dalam laporan energinya Wakil Presiden Cheney menekankan penerapan sanksi sebagai sebuah instrumen kebijakan luar negeri dalam mencapai tujuan-tujuan nasional dan keamanan global.⁶⁸ Kemudian pada bulan Agustus 2001, Presiden Bush menandatangani sebuah rancangan undang-undang perpanjangan masa berlakunya ILSA menjadi sebuah Undang-undang resmi.

Meskipun demikian pada masa pemerintahan presiden Bush, pernah terjadi sebuah perbedaan pandangan. Hal ini justru terjadi di dalam kalangan pemerintahan Presiden Bush sendiri, khususnya pada elemen-elemen pemerintahan yang memiliki peran penting dalam perumusan kebijakan mengenai isu nuklir Iran. Hal ini dikarenakan pada tahun 2007 laporan analisa tahunan intelijen Amerika Serikat atau yang dikenal dengan NIE (*National Intelligence Estimates*), menyatakan bahwa program pengayaan uranium yang ditujukan untuk memproduksi senjata telah dihentikan oleh Iran pada tahun 2003, karena adanya tekanan dunia internasional.⁶⁹ Laporan tersebut justru berlawanan dengan upaya yang sedang dilakukan oleh Presiden Bush untuk dapat menerapkan sanksi baru dari Dewan Keamanan PBB, dan meyakinkan kongres dan birokrasi Amerika Serikat bahwa satu-satunya solusi untuk menangani isu nuklir Iran adalah dengan rangkaian kebijakan dan sanksi yang lebih keras. Kondisi ini tentunya menimbulkan pertanyaan dan keraguan seputar kredibilitas pemerintahan Presiden Bush serta pertanyaan mengenai tujuan Amerika Serikat dibalik gencarnya upaya untuk terus menekan Iran. NIE juga menyebutkan bahwa kemungkinan Iran dapat memproduksi senjata nuklir tidak akan terjadi dalam waktu dekat.

Terlepas apa yang telah dilaporkan dalam NIE oleh intelijen Amerika Serikat, pemerintahan presiden Bush kemudian memutuskan untuk tidak merubah kebijakannya terhadap Iran. Ada beberapa hal yang dapat dipertimbangkan dalam menganalisa mengapa presiden Bush dan pemerintahannya memutuskan untuk mengabaikan laporan NIE ini.⁷⁰ Yang pertama, aktor-aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan pada pemerintahan presiden Bush dan kalangan konservatif garis keras (*Hawks*), partai Republik yang merupakan basis kuat pemerintahan Bush memiliki sedikit kepercayaan pada laporan tersebut karena pada tahun 2005 NIE justru pernah menyatakan sebaliknya, bahwa Iran memiliki senjata nuklir. Kalangan *Hawks* tidak menginginkan adanya perubahan dalam kebijakan pemerintahan Bush terhadap Iran karena meyakini bahwa Iran akan tetap menjadi ancaman bagi Amerika Serikat dan Israel. Laporan NIE tahun 2007 tersebut juga justru memberikan justifikasi pada langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintahan

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Martha Raddatz, "NIE Report: Iran Halted Nuclear Weapons Program Years Ago", diakses dari <http://blogs.abcnews.com/politicalradar/2007/12/nie-report-iran.html>, pada tanggal 29 Oktober 2008.

⁷⁰ Tony Karon, "Spinning The NIE Iran Report", diakses dari <http://www.time.com/world/article.html>, pada tanggal 18 November 2008.

Bush, dengan argumen bahwa meskipun terbukti telah menghentikan produksi senjata pada 2003, namun tidak menjamin bahwa di tahun-tahun mendatang Iran tidak akan menjadi ancaman bagi Amerika Serikat. Sehingga satu-satunya solusi adalah kebijakan dan sanksi yang lebih keras, atau bahkan opsi militer dan perubahan rezim untuk menangani masalah Iran yang terus menjadi ancaman.

Yang kedua, keamanan nasional Israel telah menjadi isu utama dalam masalah kebijakan pemerintahan Bush terhadap Iran. Para pemimpin Israel mengkhawatirkan bahwa laporan NIE tahun 2007 tersebut merupakan indikasi melemahnya kebijakan Amerika Serikat dalam menghadapi Iran yang dipandang sebagai ancaman utama keamanan nasional Israel. Israel menyadari bahwa mempercayai laporan NIE membawa resiko berat yang mengancam keutuhan Israel. Sehingga apabila Amerika Serikat dipandang sudah tidak mampu dalam menangani isu Iran, maka Israel terpaksa mengambil inisiatif yang dirasa perlu dalam menghadapi Iran. Hal ini jelas terlihat ketika pemerintah Israel dalam berbagai kesempatan mengutarakan kemungkinan serangan militer terhadap fasilitas nuklir Iran, dalam berbagai media.

Yang ketiga, negara-negara Barat yang merupakan sekutu utama Amerika Serikat seperti Inggris, Perancis dan Jerman menolak serangan militer dan perubahan rezim sebagai sebuah solusi dalam krisis nuklir Iran, dan menekan Amerika Serikat untuk lebih mengutamakan diplomasi dan negosiasi dalam menangani masalah tersebut. Disamping adanya kenyataan sikap pemerintah Russia dan China yang sama-sama memiliki hak veto di Dewan Keamanan PBB berulang kali menekankan perlunya diplomasi dan negosiasi, dan bahwa laporan NIE 2007 menjustifikasi apa yang telah lama diyakini oleh Russia bahwa program nuklir Iran memiliki tujuan damai.

Serangan teroris ke beberapa lokasi strategis di Amerika Serikat pada tanggal 11 September 2001 yang menyebabkan jatuhnya ribuan korban membawa perubahan yang signifikan dalam lingkungan geostrategis sistem politik internasional. Perubahan tersebut termasuk juga memiliki pengaruh signifikan dalam pola hubungan Amerika Serikat, dengan negara-negara yang memiliki peran kunci dalam lingkup regional. Beberapa negara ini pada awalnya justru memiliki agenda kepentingan yang tidak sama dan bahkan berlawanan dengan Amerika Serikat. Gelombang simpati yang ditunjukkan oleh negara-negara di dunia kemudian menjadi semacam legitimasi bagi Pemerintah Amerika Serikat ketika itu dalam memformulasikan kebijakan-kebijakan luar negeri selanjutnya terkait peristiwa 11 September 2001, Dalam kampanye Perang terhadap Teror.

Hubungan antara Iran-Amerika Serikat pasca 11 September 2001 sempat memiliki momentum perubahan setelah selama kurang lebih 2 dekade tidak memiliki hubungan

diplomasi dan berada dalam kondisi politik yang saling bertentangan.⁷¹ Jatuhnya ribuan korban dalam peristiwa 11 September 2001 di Amerika Serikat mendorong gelombang simpati yang sangat besar dari seluruh negara di dunia termasuk juga kutukan terhadap serangan tersebut. Demikian halnya Iran yang menunjukkan simpatinya baik secara langsung maupun melalui forum Organisasi Internasional seperti OKI. Presiden Iran ketika itu menjabat Mohammad Khatami termasuk salah satu pemimpin dunia yang pertama kali mengirimkan ucapan simpati yang secara resmi mewakili pemerintah dan masyarakat Iran.⁷² Disamping itu Pemimpin Agung Iran Ayatollah Khamenei juga mengirimkan rasa simpati dan mengutuk serangan teroris yang berakibat ribuan korban tersebut.⁷³ Ayatollah Khamenei juga menyerukan untuk ikut berpartisipasi dalam perang melawan terorisme di bawah koordinasi PBB.⁷⁴

Peristiwa lain yang dapat dikatakan memiliki kesempatan sebagai momentum perubahan adalah pertemuan antara diplomat Iran dan Amerika Serikat di Bonn, Jerman pada tahun 2001 dimana dialog dalam tingkat bilateral dapat dikatakan pertama kali terjadi setelah bertahun-tahun kedua negara tersebut berada dalam perspektif yang berseberangan. Pertemuan tersebut dimaksudkan untuk membahas pembentukan pemerintahan dan konstitusi baru di Afghanistan pasca terusnya Rezim Taliban. Dalam pertemuan tersebut Diplomat Iran memainkan peran yang cukup penting.⁷⁵ Iran juga bekerja sama dengan Amerika Serikat dalam upaya untuk memulangkan para pengungsi Afghanistan yang menyeberang ke wilayah Iran, lalu bersama-sama Amerika Serikat, India, dan Rusia, memberikan dukungan kepada Aliansi Utara yang membantu mengusir Rezim Taliban.⁷⁶ Peluang-peluang dalam normalisasi hubungan dengan Amerika Serikat ini kemudian mengalami perubahan drastis pasca rekonstruksi Afghanistan.

Pada bulan Januari tahun 2002, dalam pidato kenegaraan (*state of the union address*) pertamanya sejak terpilih, Presiden George W. Bush menjelaskan beberapa tujuan kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Diantara tujuan yang disampaikan melalui pidatonya, terdapat beberapa yang signifikan dalam konteks hubungan dengan Iran:⁷⁷

“To prevent regimes that sponsor terror from threatening America, or our friends and allies, with weapons of mass destruction. Iran aggressively pursues these weapons and exports terror, while an unelected few repress Iranian people’s hope for freedom. States like these and their terrorist allies constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world”

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Cameron S. Brown “The Hot Scene around the World: The Middle East Reacts To September 11th”, *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 5, No. 4, (December 2001).

⁷³ Lihat Catatan Kaki 43 dan 45.

⁷⁴ “Iran Ready Join US Anti Terror Campaign”, Diakses dari [www. Payvand.com](http://www.payvand.com), pada 13 Mei 2008.

⁷⁵ Diakses dari <http://www.cfr.org/publication/12806/timeline.html>, pada 13 Mei 2008.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Kashif Mumtaz Ghumman, “Iran-US Relations in the Post-9/11 Days: Problems and Prospects”, Diakses dari http://www.issi.org.pk/journal/2002_files/no_3/article/8a.htm, pada 13 Mei 2008.

Pidato kenegaraan tersebut membawa dampak yang kembali mengganggu hubungan Iran-Amerika Serikat yang sempat memiliki peluang normalisasi, khususnya sebagaimana yang terjadi melalui kerjasama strategis terkait Afganistan, dan perundingan antara diplomat di Bonn, Jerman. Pidato kenegaraan tersebut juga berpengaruh terhadap bagaimana para pengambil kebijakan di Iran mempersepsikan Amerika Serikat sebagai 'negara adidaya yang arogan dan memiliki standar ganda'. Presiden Iran Mohammad Khatami berbalik mengkritisi pernyataan Presiden Bush:⁷⁸

"When a big power uses a militant, humiliating, and threatening tone to speak to us, our nation will refuse to negotiate or show any flexibility"

pernyataan resmi pemimpin kedua negara tersebut menggambarkan perbedaan signifikan dalam bagaimana suatu negara, mempersepsikan negara lain sebagai ancaman nyata bagi kepentingannya yang tidak dapat dijumpai melalui peristiwa-peristiwa kerjasama strategis yang bersifat sementara dan memiliki unsur kepentingan yang kuat.⁷⁹ Dalam konstelasi politik internasional pasca Perang Dingin, Amerika Serikat mendefinisikan proliferasi nuklir sebagai salah satu potensi ancaman terhadap keamanannya. Amerika Serikat juga meyakini bahwa Iran secara klandestin mengembangkan teknologi nuklir yang ditujukan sebagai senjata pemusnah massal, yang diperkuat dengan perkembangan pembuatan beberapa misil yang dilakukan Iran. hal ini merupakan ancaman bagi kepentingan Amerika Serikat di Timur Tengah.⁸⁰

Dalam persepsi Amerika Serikat, kepemilikan teknologi nuklir oleh Iran dapat membawa dampak negatif bagi stabilitas kawasan Timur Tengah, merubah perimbangan kekuatan dimana Amerika Serikat merupakan aktor dominan, dan terutama mengancam kepentingan-kepentingan strategis Amerika Serikat di wilayah tersebut.⁸¹ Peristiwa 11 September 2001 membawa sejumlah kekhawatiran baru terkait isu-isu keamanan berdasarkan persepsi bahwa pengembangan senjata non-konvensional dalam hal ini adalah nuklir, dapat mengancam keamanan Amerika Serikat dan Sekutunya sewaktu-waktu. Berdasarkan pertimbangan inilah isu nuklir memiliki prioritas dalam perumusan kebijakan luar negeri Amerika Serikat, yang akan tetap berupaya untuk menghambat atau bahkan mencegah pengembangan nuklir yang diupayakan oleh Iran, meskipun sangat jelas bahwa Iran memiliki tujuan damai dan tuduhan mengenai senjata pemusnah massal tidak terbukti.⁸² Namun demikian, semakin signifikannya kehadiran Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah pasca peristiwa 11 September 2001, yang didukung dengan upaya-upaya

⁷⁸ Hooshang Amirahmadi, "Satan versus Evil: Can They Get Along? A Proposal for US-Iran Reconciliation", Diakses dari <http://logosonline.home.igc.org/amirahmadi.htm>, pada 12 Mei 2008.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Dr Gawdat Baghat, "The Future Of US-Iran Relations", *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, Vol. XXV, No. 2, (Winter 2002), hlm. 73

⁸¹ Michael Eisenstadt, "Living with a nuclear Iran?", *Survival*, Vol. 41, No. 3, (Fall 1999), hlm. 125

⁸² Peter Slevin dan Alan Supress, "US Charges That Iran, Iraq, Syria Continue to Aid Terrorists", May 22, (2002), Diakses dari www.washingtonpost.com, pada 11 Mei 2008.

yang dilakukan oleh Amerika Serikat untuk menekan Iran dan memaksa untuk menghentikan program nuklirnya, justru memiliki momentum kebangkitan bagi Iran daripada menghentikannya.

3.4. Sanksi Dewan Keamanan PBB

Amerika Serikat adalah negara yang terutama dalam upaya-upaya penjatuhan sanksi melalui Dewan Keamanan PBB kepada Iran. Latar belakang historis Revolusi Islam Iran pada tahun 1979 merupakan salah satu peristiwa besar yang mengganggu kepentingan Amerika Serikat dan sekutunya di kawasan Timur Tengah, dengan demikian dapat dikatakan hampir tidak terdapat faktor kepercayaan atau *trust* dalam hubungan kedua negara tersebut. Amerika Serikat meyakini bahwa tujuan akhir dari pengembangan teknologi nuklir yang dilakukan oleh Iran adalah menciptakan senjata pemusnah massal, sekaligus merupakan ancaman terhadap sistem perekonomian dan politik yang sedang berjalan. Sejak penolakan resmi pemerintah Iran terhadap proposal yang diajukan oleh negara-negara Barat pada bulan Agustus 2006, perwakilan Amerika Serikat di PBB John Bolton segera memulai pendekatan-pendekatan intensif untuk mendorong negara-negara Eropa agar menyetujui penerapan sanksi yang lebih berat melalui Resolusi Dewan Keamanan PBB.⁸³

Ketika pada tahun 2002 program nuklir Iran mulai banyak disorot sebagai masalah internasional, Amerika Serikat dan UE3 (Inggris, Perancis, Jerman) kembali terlibat aktif dalam proses negosiasi dan diplomasi untuk meminta Iran menghentikan program nuklir damai dengan dasar kekhawatiran bahwa program nuklir damai tersebut merupakan upaya untuk menutup-nutupi keinginan Iran untuk memiliki senjata nuklir. Proses negosiasi dan diplomasi baik antara Iran dengan UE3 tidak berjalan tepat sesuai dengan keinginan UE3 ataupun Amerika Serikat yang memang tidak terlibat langsung mengingat tidak adanya hubungan diplomatik dan relasi yang buruk antara Iran dan Amerika Serikat. Amerika Serikat lebih banyak terlibat dengan cara menekan atau berupaya untuk meyakinkan UE3 agar sejalan dengan keinginan mereka. Terutama agar membawa masalah program nuklir Iran ke Dewan Keamanan PBB dengan tujuan untuk menjatuhkan sanksi yang lebih keras.⁸⁴ Upaya Amerika Serikat untuk meyakinkan UE3 agar membawa program nuklir Iran menjadi krisis internasional yang dibahas dalam Dewan Keamanan PBB, dapat dikatakan cukup

⁸³ *Diplomatic Efforts on Iran's Nuclear Issue Ran into Deadlock*, diakses dari [http:// english. peopledaily. com. cn/200612/07/eng20061207_329765.html](http://english.peopledaily.com.cn/200612/07/eng20061207_329765.html), pada 28 September 2008.

⁸⁴ Keith Putnam-Delaney dan Paul Ingram, "Resolving the Nuclear Dispute With Iran by Negotiation", *British American Security Information Council*, Occasional Papers on International Security Policy, 31 Agustus 2006, hlm. 2

berhasil dengan dikeluarkannya Resolusi Dewan Keamanan PBB 1696 dan 1737 pada tahun 2006, 1747 pada tahun 2007 dan 1803 pada tahun 2008.

Amerika Serikat dan UE3 melalui Dewan Keamanan PBB menjelaskan bahwa mereka masih belum cukup yakin bahwa IAEA telah melakukan inspeksi menyeluruh dan menjamin bahwa program nuklir Iran cukup transparan meskipun dalam beberapa laporan temuan IAEA dari November 2003 secara konsekuen menyatakan bahwa tidak ditemukan adanya aktifitas militer yang berkaitan dengan program nuklir Iran, walaupun memang potensi akan hal tersebut cukup kuat.⁸⁵ Dewan Keamanan PBB kemudian meminta Iran untuk menghentikan semua aktifitas terkait pengayaan dan pemrosesan uranium, termasuk aktifitas riset dan pengembangan, dan memberikan kesempatan satu bulan untuk melaksanakan hal tersebut atau diancam akan dikenakan sanksi ekonomi dan sanksi diplomatis. Kesemua hal tersebut diadopsi kedalam Resolusi 1696 (2006) Dewan Keamanan PBB. Dimana 14 negara mendukung resolusi tersebut dan satu negara menentang, yaitu Qatar yang menyatakan bahwa Dewan Keamanan sebaiknya memberikan kesempatan beberapa hari kepada Iran untuk dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan dari IAEA mengenai program nuklirnya. mengingatkan Iran hanya terlambat beberapa hari dalam menyelesaikan jawaban dan bahwa secara prinsipil Iran menyetujui paket konsesi yang ditawarkan oleh negara-negara Barat.

Resolusi 1696 ini juga menyatakan bahwa penghentian aktifitas pengayaan, sebagaimana kepatuhan sepenuhnya Iran terhadap ketentuan yang diberlakukan oleh IAEA, dapat menghasilkan suatu solusi negosiasi dan diplomasi yang dapat menjamin bahwa program nuklir Iran adalah benar untuk tujuan damai.⁸⁶ Lebih jauh, Resolusi 1696 dapat dikatakan merupakan hasil dari tekanan-tekanan yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan UE3, yang menginginkan pemberhentian total dari program nuklir Iran, dengan ancaman pengenaan sanksi apabila Iran tidak mematuhi resolusi tersebut.⁸⁷ Permintaan Amerika Serikat dan UE3 agar Iran menghentikan program nuklirnya melalui resolusi 1696 tersebut tidak dipatuhi oleh Iran.

Perwakilan Iran di PBB dan Forum Internasional, Mohammad Javad Zarif mengatakan bahwa program nuklir Iran bukanlah merupakan ancaman bagi keamanan dan perdamaian dunia sebagaimana yang dituduhkan oleh Amerika Serikat dan UE3. Dengan demikian penanganan permasalahan program nuklir Iran dengan membawanya ke dalam

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ "Security Council Demands Iran Suspend Uranium Enrichment by 31 August, Or Face Possible Economic, Diplomatic Sanctions", *Security Council 5500th Meeting*, Diakses dari <http://www.un.org/News/Press/docs//2006/sc8792.doc.htm>, pada tanggal 6 Agustus 2008.

⁸⁷ Keith Putnam-Delaney dan Paul Ingram, "Resolving the Nuclear Dispute With Iran by Negotiation", *British American Security Information Council*, Occasional Papers on International Security Policy, 31 Agustus 2006, hlm. 2

Dewan Keamanan PBB dipandang tidak perlu dan tidak seharusnya, dan justru menghambat proses negosiasi. Zarif juga menyatakan bahwa satu-satunya alasan adalah karena Iran memutuskan untuk mengakhiri proses negosiasi dengan UE3 setelah selama dua tahun tidak menghasilkan kerangka penyelesaian yang konstruktif, mengaktifkan kembali pelaksanaan program nuklir damai yang merupakan hak sah dengan secara bertahap membuka kembali fasilitas nuklirnya dan mengakhiri penundaan yang telah dijalankan secara sukarela.⁸⁸ Resolusi 1696 (2006) juga dianggap mengabaikan addendum dari laporan IAEA *2005 IAEA Safeguards Implementation Report*, dikeluarkan pada Juni 2006 yang menyatakan bahwa terdapat 45 negara lainnya yang memiliki kategori yang sama dengan Iran, termasuk 14 negara Eropa dan beberapa negara anggota Dewan Keamanan PBB.⁸⁹

Di satu sisi, karena memandang Resolusi 1696 (2006) sebagai suatu hal yang tidak adil dan tidak objektif karena tidak menyoroti negara-negara lain dengan kondisi serupa, Iran tetap melaksanakan aktifitas-aktifitas yang berkaitan dengan program nuklirnya. sementara itu Dewan Keamanan PBB yang didominasi oleh negara-negara Barat memandang bahwa Resolusi 1696 (2006) tidak efektif dijalankan oleh Iran sehingga membutuhkan sanksi yang lebih berat. Pada bulan Desember 2006 Dewan Keamanan PBB dalam sidangnya yang ke 5612 memutuskan untuk memberlakukan Resolusi 1737 (2006) yang diarahkan untuk menjatuhkan sanksi berupa pelarangan aktifitas impor dan ekspor dari material-material yang digunakan dalam program nuklir Iran, dan juga membekukan asset finansial dari individu atau entitas yang memiliki keterlibatan dalam proses pengayaan Uranium.⁹⁰ Dewan Keamanan PBB secara kolektif memberlakukan Resolusi 1737 (2006) dan mewajibkan Iran untuk menghentikan semua aktifitas yang berkaitan dengan pengayaan dan menghentikan program pembangunan reaktor air berat untuk kemudian akan dilakukan verifikasi oleh IAEA terhadap seluruh aktifitas tersebut.⁹¹

Dewan Keamanan PBB secara spesifik juga memutuskan bahwa semua negara agar menghentikan pasokan, penjualan atau transfer, yang dapat digunakan atau ditujukan bagi Iran, atau peralatan dan perlengkapan serta teknologi, aktifitas pengayaan, atau pengembangan sistem persenjataan nuklir. Dewan Keamanan PBB juga mewajibkan IAEA untuk memberikan laporan mengenai apakah Iran telah melaksanakan ketentuan-ketentuan yang diharuskan dalam Resolusi sesuai jangka waktu yang diberikan selama 60 hari.⁹²

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ "Security Council Imposes Sanctions on Iran For Failure to Halt Uranium Enrichment, Unanimously Adopting Resolution 1737 (2006)", *Security Council 5612th Meeting*, Diakses dari <http://www.un.org/News/Press/docs//2006/sc8792.doc.htm>, pada tanggal 6 Agustus 2008.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

Dalam Annex Resolusi 1737 (2006), juga dicantumkan perusahaan, instansi, maupun individu yang diduga kuat terlibat dalam program nuklir Iran. Tujuan dari dicantumkannya nama-nama tersebut adalah agar negara-negara yang tergabung dalam Dewan Keamanan PBB khususnya dan PBB pada umumnya, dianjurkan untuk menghentikan atau membatalkan segala jenis kegiatan terkait perdagangan dan pengadaan atau pemindahan aset-aset yang memiliki keterkaitan dengan program nuklir Iran.

Dalam resolusi ini, Dewan Keamanan PBB menerapkan sanksi berdasarkan keputusan sebelumnya untuk memberlakukan pelarangan ekspor senjata dari Iran dan menekankan pembekuan aset finansial terhadap 28 individu ataupun instansi.⁹³ Setelah proses negosiasi yang berjalan panjang dan sulit, naskah resolusi juga mempertimbangkan dan memasukan pendapat-pendapat dari beberapa negara seperti Afrika Selatan, Indonesia dan Qatar yang sebagian besar menyatakan bahwa negara-negara yang telah meratifikasi NPT memiliki hak sah untuk melakukan pengembangan teknologi nuklir untuk tujuan damai, termasuk Iran.⁹⁴ Resolusi tersebut juga mencantumkan mekanisme negosiasi dengan Iran di masa yang akan datang, sekaligus sebuah referensi untuk Kawasan Timur Tengah yang bebas dari senjata nuklir.

Pada tahun 2007, karena menilai Iran tidak menerapkan resolusi-resolusi sebelumnya, Dewan Keamanan PBB menjatuhkan sanksi baru yang lebih ketat melalui resolusi 1747 (2007) yang disetujui oleh Perancis, Jerman, dan Inggris. Resolusi ini memutuskan agar Iran dengan segera menghentikan seluruh kegiatan pengayaan, termasuk penelitian dan pengembangan, untuk kemudian diverifikasi oleh IAEA. Dewan Keamanan juga meminta agar Dirjen IAEA menyerahkan laporan mengenai penghentian penuh kegiatan pengayaan Iran, dalam jangka waktu 60 hari.⁹⁵ Resolusi 1747 (2007) juga menjelaskan bahwa penghentian kegiatan pengayaan oleh Iran sebagaimana tercantum dalam resolusi sebelumnya yaitu 1737 (2006), demikian halnya dengan verifikasi seluruh kegiatan pengayaan Iran oleh IAEA, dapat memberikan kontribusi bagi upaya pencarian solusi negosiasi diplomatis sekaligus memberikan jaminan bahwa program nuklir Iran memang benar memiliki tujuan damai.⁹⁶ Berkaitan dengan hal tersebut, Dewan Keamanan juga menekankan pentingnya peran positif komunitas internasional untuk mengupayakan solusi tersebut, dan berupaya untuk mendorong Iran agar membangun komunikasi dan kerjasama dengan IAEA dan komunitas internasional, dan juga meyakinkan bahwa membangun kerjasama dan komunikasi dapat memberikan manfaat bagi Iran.

⁹³ Diakses dari <http://www.globalpolicy.org/security/sanction/indxiran.htm>, pada 18 Agustus 2008

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ "Security Council Toughens Sanctions against Iran, Adds Arms Embargo with Unanimous Adoption of Resolution 1747" (2007), *Security Council 5647th Meeting*, Diakses dari <http://www.un.org/News/Press/docs//2007/sc8980.doc.htm>, pada tanggal 19 Agustus 2008

⁹⁶ *Ibid.*

Menanggapi resolusi 1747 (2007) tersebut, dalam sidang Dewan Keamanan PBB Menteri Luar Negeri Iran Manoucher Mottaki, menyatakan bahwa Dewan Keamanan dibawah dominasi dan tekanan dari sebagian kecil anggota permanennya telah melakukan penilaian dan tindakan yang tidak adil dan tidak perlu terhadap program nuklir Iran yang bertujuan damai dan tidak mengancam perdamaian dunia, sebagaimana yang telah dituduhkan oleh Amerika Serikat dan negara-negara Barat.⁹⁷ Dengan demikian resolusi tersebut dianggap tidak sah karena berada diluar mandat resmi sebagaimana yang dirumuskan dalam piagam Dewan Keamanan PBB. Menteri Luar Negeri Mottaki juga menambahkan bahwa resolusi-resolusi tersebut tidak bisa mengindikasikan adanya kesepakatan diantara ke limabelas anggota Dewan Keamanan, karena terdapat desakan dan tekanan dari beberapa anggota permanen melalui kekuatan dan pengaruhnya terhadap anggota lainnya.⁹⁸ Ditegaskan juga bahwa Iran sebenarnya tidak mencari konfrontasi, tekanan ataupun intimidasi. Dan bahwa hal-hal tersebut tidak akan merubah kebijakan nasional Iran.

Pada bulan Maret 2008 dalam Sidang Dewan Keamanan PBB yang ke 5848, Dewan Keamanan mengadopsi resolusi 1803 (2008) dengan empat belas negara mendukung, dan satu negara anggota tidak tetap yaitu Indonesia abstain. Resolusi tersebut disahkan berdasarkan Pasal 41 Bab ke VII dari Piagam PBB (terkait batasan-batasan mengikat diluar Angkatan Bersenjata), yang memutuskan bahwa Iran diharuskan untuk menghentikan segala kegiatan pengayaan sesuai penjelasan paragraph 2 pada resolusi 1737.⁹⁹ Resolusi 1803 ini merupakan resolusi yang dimaksudkan untuk memperberat penerapan sanksi terhadap Iran sehubungan penolakannya untuk menghentikan kegiatan pengayaan terkait program nuklirnya. Dewan Keamanan juga meminta kepada semua negara untuk memberlakukan pengawasan dan pembatasan (*vigilance and restraint*) terhadap perpindahan dan pergerakan atau transit material, atau bahan baku yang dapat digunakan dalam kegiatan pengayaan nuklir atau persenjataan nuklir, disekitar wilayahnya yang berhubungan atau memiliki keterkaitan dengan Iran.¹⁰⁰

Selain itu, Dewan Keamanan memperpanjang masa pembekuan aset-aset milik perorangan atau institusi yang mendukung kegiatan yang terkait dengan program nuklir Iran, termasuk yang disebutkan dalam Annex I dan Annex II yang tercantum pada resolusi sebelumnya yaitu 1747 (2007), atau sebagaimana ketentuan Dewan Keamanan PBB. Menghimbau kepada seluruh negara agar memberlakukan pengawasan dan pembatasan

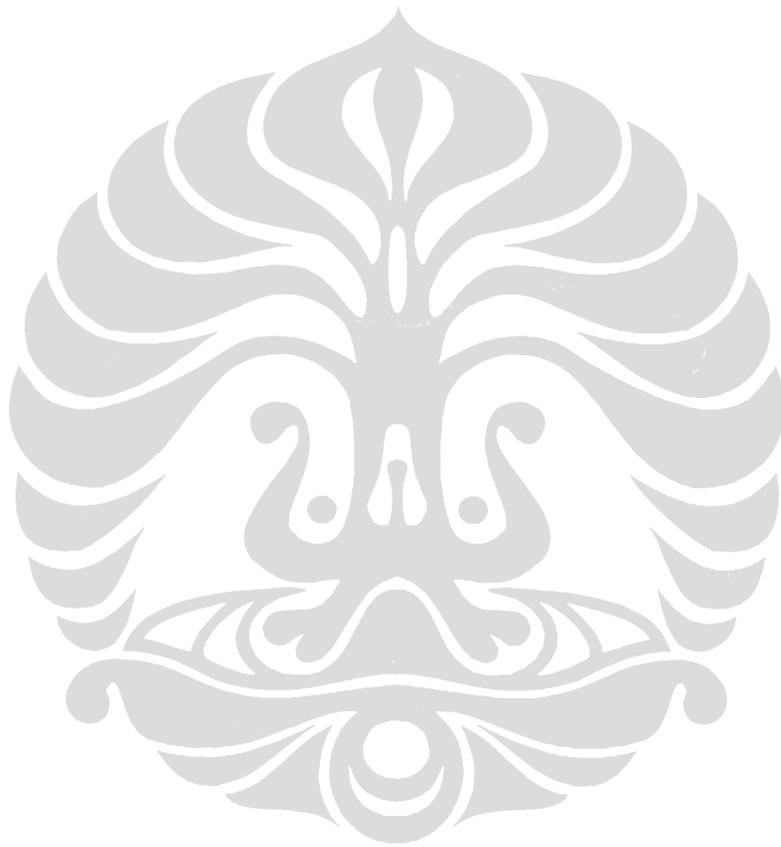
⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ "Security Council Tightens Restrictions on Iran's Proliferation Sensitive Nuclear Activities, Increases Vigilance Over Iranian Banks, has States Inspect Cargo, Adopting Resolution 1803", *Security Council 5848th Meeting*, Diakses dari <http://www.un.org/News/Press/docs//2008/sc9268.doc.htm>, pada tanggal 19 Agustus 2008

¹⁰⁰ *Ibid.*

aktivitas keuangan dengan institusi atau bank yang berdomisili di Iran, terutama dengan Bank Melli dan Bank Saderat.¹⁰¹ Meneruskan pemberlakuan blokade atas impor dan ekspor material dan perlengkapan nuklir, terkecuali yang akan digunakan untuk reaktor air ringan, setelah sebelumnya memberikan informasi.



¹⁰¹ *Ibid.*