

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Di dalam hubungan internasional, sebuah negara pasti akan membutuhkan negara lain. Oleh karena itu, akan terjalin hubungan diplomatik antara negara satu dengan negara-negara lain di dunia. Pelaksanaan hubungan diplomatik antar negara merupakan hal yang wajar di dunia internasional, apalagi di era globalisasi seperti sekarang ini. Dalam menjalin hubungan diplomatik dengan negara lain, dibutuhkan kebijakan-kebijakan politik luar negeri dimana kebijakan tersebut merupakan perpanjangan tangan dari kepentingan nasional negaranya. Hubungan diplomatik yang terjalin di antara negara-negara di dunia dapat bersifat bilateral maupun multilateral. Sebagai contoh adalah Kanada yang menjalin hubungan diplomatik dengan Iran.

Kanada merupakan sebuah negara yang terletak di bagian paling utara dari Amerika Utara dan merupakan negara terbesar kedua di dunia berdasarkan total luas wilayah, sedangkan Iran merupakan negara kawasan Timur Tengah yang terletak di Asia bagian Barat. Jarak yang sangat jauh di antara kedua negara tersebut tidak menjadi sebuah halangan untuk menjalin sebuah hubungan diplomatik. Kanada merupakan negara yang kaya akan sumber daya alam, sedangkan Iran adalah negara yang kaya akan minyak bumi dan gas alam. Iran terlebih dahulu menilai Kanada sebagai salah satu negara yang penting di dunia

dengan kapasitas ekonomi yang dimilikinya. Hal tersebut mendorong pemerintah Iran untuk menjalin hubungan diplomatik dengan Kanada.

Pada awalnya, Kanada dan Iran tidak memiliki ikatan diplomatik secara resmi. Hal tersebut menyebabkan kontak politik dan hubungan komersial lainnya yang terjadi antara kedua negara, yakni Kanada dan Iran berlangsung sangat minim. Sebelum adanya hubungan diplomatik secara resmi antara Kanada dan Iran, seluruh urusan luar negeri antara Kanada dan Iran ditangani oleh otoritas Inggris melalui Kedutaan Besar Inggris di Teheran. Pada tahun 1952, Iran sempat memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Inggris. Pemutusan hubungan diplomatik antara Iran dengan Inggris menyebabkan urusan luar negeri Kanada terhadap Iran ditangani sementara oleh Kedutaan Besar Swiss di Teheran.¹

Kemudian pada tahun 1953, Iran dan Inggris memulihkan kembali hubungan bilateralnya yang sempat terputus sehingga urusan luar negeri Kanada kembali ditangani oleh Kedutaan Besar Inggris di Teheran. Dengan adanya Kedutaan Besar Inggris di Teheran yang menjadi perantara hubungan luar negeri antara pemerintah Kanada dan Iran, Kanada dan Iran sering menemukan adanya persimpangan kepentingan Inggris dalam urusan-urusan luar negeri antara Kanada dengan Iran. Hal tersebut yang kemudian mendorong pemerintah Iran secara sepihak mengajukan diri untuk mengirimkan misi diplomatik secara resmi ke Ottawa, Kanada. Pemerintah Shah juga secara halus mendesak

¹ Robert J. Bookmiller, *Engaging Iran: Australia and Canadian Relations with the Islamic Republic*, (Dubai: Gulf Research Center, 2009), h. 86

pemerintah Kanada untuk membuka misi diplomatik di Teheran agar terjalin hubungan timbal balik yang lebih lanjut di antara kedua negara tersebut.

Dimulai pada tahun 1955, Duta Besar Iran untuk Washington, yaitu Ali Amini, menghubungi pemerintah Kanada untuk meminta izin secara resmi untuk membangun misi diplomatik di Ottawa.² Permohonan tersebut dikabulkan oleh pemerintah Kanada sehingga pada tahun 1956 Iran mengirimkan Ali Motamedi sebagai perwakilan misi diplomatik pertamanya ke Kanada. Tiga tahun kemudian, yaitu pada tahun 1959, Kanada baru mengirimkan George Summers sebagai perwakilan misi diplomatiknya ke Teheran untuk menjalankan urusan politik luar negeri Kanada di Iran.³ Hubungan antara Kanada dengan Iran kemudian meningkat pada level kedutaan pada tahun 1961 dengan dibukanya kantor Kedutaan Besar Kanada di Teheran.

Dengan terjalinnya ikatan diplomatik antara Kanada dengan Iran pada level kedutaan, maka hubungan politik dan ekonomi di antara kedua negara tersebut turut mengalami peningkatan. Hubungan komersial yang berlangsung di antara Kanada dan Iran terlihat mengalami pertumbuhan. Dalam bidang ekonomi, hubungan antara Kanada dengan Iran mengalami peningkatan yang cukup baik. Pada bulan April tahun 1971, *Ministry of Industry, Trade and Commerce* Kanada memperpanjang hutang pinjaman sebesar \$100 juta kepada Iran. Pinjaman tersebut digunakan oleh pemerintah Iran untuk membeli

² Robert J. Bookmiller, *Engaging Iran: Australia and Canadian Relations with the Islamic Republic*, (Dubai: Gulf Research Center, 2009), h. 87

³ Government of Canada, "Canada-Iran Relations" dikutip dari <http://www.canadainternational.gc.ca/iran/canada-iran/canada-iran.aspx?lang=eng>, diakses tanggal 20 Oktober 2015 pukul 18.44 WIB

peralatan militer dan *software* penerbangan dari Kanada dalam jangka beberapa tahun kedepan.

Pada bulan April tahun 1974, Alistair Gillespie selaku Menteri Industri dan Perdagangan Kanada ditugaskan untuk memimpin delegasi perdagangan ke Iran. Pertemuan tersebut menghasilkan kesepakatan antara pemerintah Kanada dengan pemerintah Iran untuk membangun *Canada-Iran Joint Economic Commision*.⁴ Pertemuan terkait dengan *Canada-Iran Joint Economic Commision* menghasilkan kontrak proyek-proyek jangka panjang di antara pemerintah Kanada dengan pemerintah Iran, termasuk pembuatan pabrik pengolahan aluminium serta kontrak layanan untuk mendirikan penjaga pantai di Pantai Iran dan sebuah sistem keamanan sosial. Kerjasama-kerjasama ekonomi yang terjalin di antara Kanada dan Iran menjadikan Iran sebagai mitra utama perdagangan Kanada di Kawasan Timur Tengah.

Dalam sebuah hubungan internasional, tidak dapat dipungkiri bahwa hubungan diplomatik di antara negara satu dengan negara lainnya dapat berubah-ubah dan mengikuti perkembangan perpolitikan nasional maupun internasional. Begitu pula dengan hubungan antara Kanada dan Iran yang tentu saja mengalami fluktuasi di sepanjang perjalanannya dalam menjalin hubungan diplomatik. Lamanya sebuah hubungan diplomatik yang telah terjalin di antara kedua negara bukan menjadi jaminan bahwa hubungan di antara kedua negara tersebut akan selalu berjalan baik dan mulus.

⁴ Robert J. Bookmiller, op. cit., h. 92

Pada tahun 2006, Stephen Harper di bawah Partai Konservatif Kanada terpilih menjadi Perdana Menteri Kanada yang ke-22 dan menggantikan pemerintahan liberal yang sebelumnya berkuasa di Kanada. Bukan tidak mungkin hal tersebut mampu mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik, baik kebijakan politik dalam negeri maupun kebijakan politik luar negeri, yang diambil oleh pemerintah Kanada di bawah kepemimpinan Stephen Harper yang konservatif. Hal tersebut kemudian terbukti dengan adanya perubahan arah kebijakan politik luar negeri pada masa kepemimpinan Stephen Harper dimana pada tahun 2012 pemerintah Kanada secara sepihak memutuskan hubungan diplomatik dengan Iran.

“Dengan kondisi seperti ini, Pemerintah Kanada tidak bisa lagi mempertahankan kehadiran perwakilan diplomatiknya di Iran.”⁵

Pernyataan tersebut disampaikan oleh John Baird selaku Menteri Luar Negeri Kanada pada saat menghadiri Konferensi Tingkat Tinggi *Asia-Pasific Economic Cooperation* (APEC) di Rusia pada 7 September 2012. Dengan pemutusan hubungan diplomatik secara sepihak yang dilakukan oleh pemerintah Kanada terhadap Iran, maka pemerintah Kanada segera menutup kantor Kedutaan Besar Kanada di Teheran dan kemudian menarik pulang seluruh diplomat Kanada di Teheran. John Baird juga menambahkan:

“Semua diplomat Iran di Kanada kini telah dinyatakan *persona non gratae*”.⁶

⁵ BBC News, “*Canada closes Iranian embassy and kicks out diplomats*”, dikutip dari <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-19522744>, diakses tanggal 20 Oktober 2015 pukul 14.48 WIB

⁶ Rob Gillies, “*Canada closes embassy in Iran*”, dikutip dari <http://www.startribune.com/canada-closes-tehran-embassy-kicks-out-diplomats/168909746/>, diakses tanggal 18 November 2015 pukul 21.34 WIB

John Baird kemudian menghimbau kepada seluruh diplomat Iran untuk segera meninggalkan Kanada dalam waktu lima hari.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas, maka penulis merumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

“Mengapa Kanada memutuskan hubungan diplomatik terhadap Iran?”

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan mendeskripsikan faktor-faktor yang menyebabkan Kanada memutuskan hubungan diplomatik secara sepihak terhadap Iran.

D. KERANGKA PEMIKIRAN

Teori Pembuatan Keputusan Model Politik Birokratik

Teori pada dasarnya merupakan bentuk penjelasan yang paling umum dalam menjelaskan mengapa suatu fenomena terjadi dan kapan sebuah fenomena diduga terjadi. Dengan kata lain teori dapat digunakan sebagai dasar eksplanasi maupun dasar bagi prediksi. Teori menggabungkan serangkaian konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis saling berhubungan.⁷

Menurut Graham T. Allison, dalam hubungan internasional terdapat tiga model untuk mendeskripsikan proses pembuatan keputusan politik luar negeri. Tiga model yang diajukan oleh Graham T. Allison yaitu model aktor rasional,

⁷ Mohtar Masoed, *Ilmu Hubungan Internasional ; Disiplin dan Metodologi*. (Jakarta: LP3ES, 1990), h. 185

model proses organisasi, dan model politik-birokratik.⁸ Dalam mengkaji kasus pemutusan hubungan diplomatik antara Kanada dengan Iran, penulis menggunakan model politik-birokratik untuk membantu penulis dalam mendeskripsikan proses pembuatan kebijakan luar negeri Kanada.

Model politik-birokratik memandang politik luar negeri bukan sebagai hasil dari proses intelektual yang menghubungkan tujuan dan sarana secara rasional. Politik luar negeri adalah hasil dari proses interaksi, penyesuaian diri dan perpolitikan di antara berbagai aktor dan organisasi. Hal ini melibatkan berbagai permainan tawar-menawar (*bargaining games*) di antara pemain-pemain dalam birokrasi dan arena politik nasional. Dengan kata lain, pembuatan keputusan politik luar negeri adalah proses sosial, bukan proses intelektual.⁹

Menurut model politik-birokratik, proses pembuatan keputusan merupakan proses politik. Politik luar negeri muncul dari proses politik normal berupa tawar-menawar, kompromi, penyesuaian diri, dan sebagainya. Inilah inti “proses sosial” pembuatan keputusan. Setiap pemain, seperti Presiden, para menteri, penasehat, jenderal, anggota parlemen dan lain-lainnya, berusaha menetapkan tujuan, menilai berbagai alternatif sarana dan menetapkan pilihan melalui suatu proses sosial. Dan tidak ada pemain yang bisa memperoleh semua yang dingini dalam proses *bargaining* ini. Masing-masing memiliki pamrih yang berbeda terhadap isu yang diperdebatkan. Masing-masing melihat isu itu secara

⁸ *Ibid*, h. 234

⁹ *Ibid*, h. 236

berbeda, mempertaruhkan sesuatu yang berbeda dalam permainan itu, dan karenanya mengambil sikap yang berbeda terhadap isu tersebut.¹⁰

Karena model politik-birokratik menekankan *bargaining games* sebagai penentu perilaku politik luar negeri, dalam mempelajari proses pembuatan keputusan politik luar negeri kita harus memperoleh informasi tentang “Siapa yang ikut bermain?” atau “Kepentingan atau perilaku siapa yang mempunyai pengaruh penting terhadap keputusan dan tindakan pemerintah?”; “Apa yang menentukan sikap masing-masing pemain itu?” atau “Apa yang menentukan persepsi dan kepentingan yang mendasari sikapnya itu?”; dan “Bagaimana sikap-sikap para pemain itu diagregasikan sehingga menghasilkan keputusan dan tindakan pemerintah?”. Dengan demikian, unit analisis dalam model politik-birokratik adalah tindakan pejabat-pejabat pemerintahan dalam rangka menerapkan wewenang pemerintah yang bisa dirasakan oleh mereka yang ada di luarnya.¹¹

Dalam kasus pemutusan hubungan diplomatik yang dilakukan secara sepihak oleh pemerintah Kanada terhadap Iran, pembuatan keputusan tersebut merupakan hasil dari sebuah proses politik. Kanada merupakan negara penampung bangsa Yahudi terbanyak kelima di dunia, bukan tidak mungkin bahwa proses pengambilan keputusan terkait kebijakan politik luar negeri Kanada terhadap Iran dipengaruhi oleh kelompok-kelompok kepentingan yang ada di Kanada. Kelompok-kelompok kepentingan yang memiliki pengaruh besar

¹⁰ *Ibid*, h. 237

¹¹ *Ibid*, h. 238

dalam perpolitikan di Kanada adalah kelompok-kelompok Yahudi. Adanya *Jewish Lobby* di Kanada yang dipelopori oleh *Canadian Jewish Congress*, *Canadian Zionist Organization*, dan *B'nai B'rith* telah menghasilkan *Canada-Israel Committee* untuk bertindak atas nama kepentingan Yahudi di semua urusan dalam negeri dan luar negeri Kanada.¹² Selain itu, Partai Konservatif Kanada yang membawa Stephen Harper memenangkan pemilihan umum federal selama tiga periode berturut-turut sejak tahun 2006 merupakan partai yang pro Yahudi.

Dalam hubungannya dengan pemutusan hubungan diplomatik antara Kanada dengan Iran, kelompok-kelompok kepentingan Yahudi di Kanada melibatkan pemerintah Kanada sebagai sarana untuk menyalurkan kepentingan bangsa Yahudi agar pro Israel dapat menjadi inti dari kebijakan politik luar negeri Kanada di kawasan Timur Tengah. Bangsa Yahudi menganggap Iran dan program nuklirnya sebagai ancaman keamanan bagi negara Israel sehingga kelompok-kelompok Yahudi di Kanada mendorong pemerintah Kanada supaya mengambil langkah tegas sebagai sebuah aksi tekanan terhadap pemerintah Iran. Pemerintah Kanada mempertaruhkan hubungan diplomatiknya dengan Iran dipengaruhi oleh desakan dan tuntutan dari kelompok-kelompok kepentingan Yahudi di Kanada dan juga sebagai hubungan timbal balik pemerintah Kanada di bawah pemerintahan Stephen Harper atas dukungan-dukungan yang telah diberikan oleh Yahudi Kanada.

¹² Brother Nathanael Kapner, *The Jewish Takeover Of Canada*, dikutip dari <http://www.realjewishnews.com/?p=705>, diakses tanggal 12 Mei 2016 pukul 20.34

E. HIPOTESIS

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sementara bahwa pembuatan kebijakan luar negeri Kanada terhadap Iran dipengaruhi oleh partai politik dan tekanan-tekanan dari kelompok kepentingan Yahudi di Kanada.

F. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penulis memperhatikan bahwa data kualitatif dapat dianalisis dalam berbagai format. Metode kualitatif dapat didefinisikan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Penulis menggunakan metode kualitatif untuk dapat mendeskripsikan dan menjelaskan hubungan antara dua negara, yaitu Kanada dan Iran, dengan berpedoman pada rujukan data-data ilmiah atau data sekunder.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik studi pustaka (*library research*), dimana data-data tersebut diseleksi dan diolah dengan seksama menggunakan teknik analisis data. Data sekunder yang penulis dapatkan adalah melalui sumber kepustakaan seperti buku, jurnal, laporan kerja, tesis, dan berita online. Dengan sumber data sekunder tersebut diharapkan dapat membantu penulis untuk memaparkan lebih dalam mengenai faktor pemutusan hubungan diplomatik Kanada terhadap Iran secara sepihak.

G. JANGKAUAN PENELITIAN

Jangkauan penelitian yang ditekankan penulis di dalam penelitian ini menekankan pada penggunaan batasan waktu. Dalam batasan waktu yaitu pada masa pemerintahan Stephen Harper tahun 2006 sampai dengan keputusan pemerintah Kanada untuk memutuskan hubungan diplomatik dengan Iran tahun 2012, akan tetapi tidak menutup kemungkinan penulis menggunakan data rujukan di luar waktu tersebut jika dianggap masih relevan dengan topik penelitian.

H. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam rangka memberikan pemahaman mengenai isi dari penelitian secara menyeluruh, maka penulis membuat sistematika penulisan yang terdiri dari :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisikan latar belakang permasalahan dan permasalahan pokok dari topik pembahasan

BAB II GAMBARAN UMUM KANADA

Dalam bab ini akan dibahas secara singkat mengenai gambaran umum perpolitikan di Kanada mulai dari partai politik, kelompok kepentingan, serta kehidupan demokrasi di Kanada

BAB III DINAMIKA HUBUNGAN KANADA-IRAN

Dalam bab ini akan dibahas secara singkat mengenai dinamika hubungan diplomatik antara Kanada dengan Iran

**BAB IV FAKTOR PENDORONG PEMBUATAN KEBIJAKAN LUAR
NEGERI KANADA UNTUK MEMUTUSKAN HUBUNGAN
DIPLOMATIK DENGAN IRAN**

Dalam bab ini akan dibahas mengenai lobi Yahudi sebagai faktor penyebab Kanada memutuskan hubungan diplomatik secara sepihak terhadap Iran

BAB V KESIMPULAN

Dalam bab ini akan terdapat uraian kesimpulan dari pembahasan