

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Iran adalah negara dengan ekonomi terbesar kedua setelah Arab Saudi di wilayah Timur Tengah dan Afrika Utara. Dengan nilai Gross Domestic Product (GDP) sebesar US\$ 406,3 miliar pada tahun 2014 (World Bank, 2015). Iran juga merupakan negara dengan populasi terbesar di Timur Tengah setelah Mesir dengan total populasi mencapai 78,5 juta jiwa pada tahun 2014 (World Bank, 2015). Ekonomi Iran dicirikan oleh adanya sektor hidrokarbon besar, sektor pertanian yang kecil, sektor jasa dan adanya jasa manufaktur dan *financial*. Jumlah PDB dan pendapat pemerintah Iran bergantung pada persediaan minyak. Perekonomian Iran adalah campuran ekonomi perencanaan sentral dengan sumber minyak, dan perusahaan-perusahaan utamanya dimiliki pemerintah dan juga terdapat beberapa perusahaan swasta. Iran merupakan salah satu negara produsen minyak terbesar baik di dunia maupun di OPEC. Empat puluh lima persen belanja negara adalah hasil dari perdagangan minyak dan gas alam.

Selain itu, Iran juga merupakan salah satu negara yang memiliki program nuklir. Program tersebut telah ada bahkan sebelum Republik

Islam Iran berdiri. Iran mulai melaksanakan program nuklirnya sejak tahun 1957 (Kasmin, 2015). Pada tahun 1968, Iran kemudian menjadi salah satu negara yang menandatangani Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT). Pihak Iran mengatakan bahwa program nuklirnya di pergunakan untuk tujuan damai.

Namun, pada tahun 2003 terdapat laporan bahwa ada indikasi program nuklir Iran bersifat tidak aman. Semenjak saat itulah, desakan-desakan untuk menghentikan program nuklir Iran mulai bermunculan. Dewan Keamanan PBB bahkan mengeluarkan resolusi yang intinya meminta Iran untuk menghentikan pengayaan uranium dan juga menghentikan program tersebut. Amerika Serikat yang merupakan anggota Dewan Keamanan mengatakan bahwa program nuklir Iran dapat mengancam stabilitas keamanan internasional. Namun, tentu saja Iran menolak resolusi tersebut. Maka selanjutnya, muncul ketegangan antara pihak Iran dan Barat (dalam hal ini Amerika Serikat dan sekutunya). Sebagai konsekuensi dari keengganan Iran untuk bekerja sama, pada tahun 2007 PBB menjatuhkan sanksi berupa pelarangan transfer teknologi nuklir serta pelarangan perdagangan senjata. Pada tahun berikutnya, yaitu 2008 Uni Eropa ikut memberikan sanksi pada kepada Iran berupa pembekuan aset setiap pihak yang terbukti terlibat atau bekerja sama terkait program nuklir Iran.

Sejumlah sanksi tersebut masih belum cukup untuk mengubah

sikap Iran, akibatnya Barat semakin meningkatkan intensitas sanksi terhadap Iran. Pada bulan Januari 2012, Uni Eropa kemudian menjatuhkan embargo minyak terhadap Iran (Farid, 2012). Sanksi dari Uni Eropa diberlakukan secara resmi pada 1 Juli 2012. Uni Eropa juga membekukan aset-aset yang dimiliki oleh Bank Sentral Iran, melarang perdagangan logam mulia emas, berlian dan barang berharga milik badan publik Iran di Eropa (Kasmin, 2015). Kebijakan ini diambil Uni Eropa karena keengganan Iran bernegosiasi serta kekhawatiran Israel dan Amerika Serikat akan melakukan aksi militer terhadap Iran bila tekanan ekonomi gagal. Sanksi ekonomi ini melengkapi sanksi ekonomi berupa larangan kerja sama dengan bank, asuransi dan PMA (Penanaman Modal Asing) dalam sektor gas dan minyak bumi Iran, yang telah ditetapkan PBB kepada Iran.

Amerika Serikat menjatuhkan sanksi ekonomi dengan membekukan semua transaksi keuangan yang terindikasi berkaitan dengan bank sentral Iran dan memblokir semua aset pemerintah Iran di Amerika Serikat. Sedangkan embargo minyak mempersempit ruang gerak perekonomian Iran. Tujuan dari sanksi itu sederhana saja yaitu untuk menaikkan biaya dari semua kegiatan jual-beli yang terkait dengan minyak Iran hingga menimbulkan kesulitan bagi para mitra perdagangan Iran. Kesulitan melakukan transaksi keuangan akan menyebabkan Iran ditinggalkan oleh semua mitra dagangnya, perekonomian Iran akan

melemah dan memaksa negara itu kembali ke meja perundingan.

Pihak Barat menganggap Iran mencoba mengembangkan senjata nuklir dengan kedok program nuklir sipil. Iran membantah tuduhan itu dan bersikeras bahwa program nuklirnya adalah untuk tujuan damai belaka. Embargo pada dasarnya di deklarasikan oleh sekelompok negara terhadap negara lain untuk mengisolasi dan menyebabkan pemerintah negara tersebut dalam keadaan internal yang sulit terutama pada aspek ekonomi negara tersebut. Negara pemberi sanksi atau lebih tepatnya, masyarakat internasional, memberikan embargo dengan niat untuk memberikan hukuman dan berusaha untuk merubah kebijakan negara yang bersangkutan. Bagaimanapun juga, embargo tersebut adalah senjata ekonomi yang ditujukan langsung kepada Iran karena embargo sendiri biasanya akan berakibat fatal, menimbulkan kekacauan dan kerusuhan serta dapat merobohkan kekuasaan pemerintahan. Turunnya nilai mata uang, inflasi serta kesulitan pangan adalah dampak lain dari embargo.

Namun, embargo atas Iran bukan merupakan hal yang mudah. Jika melihat kondisi pasar minyak dunia saat itu, embargo merupakan sebuah pilihan yang sulit. Sanksi terhadap minyak Iran penuh dengan resiko kenaikan harga bahan bakar minyak dan berdampak pada ketidakstabilan keuangan global. Bagaimanapun, sanksi-sanksi berat pun masih memiliki celah-celah, hal inilah yang terjadi terhadap negara Iran. Dalam kondisi di

embargo, Iran memanfaatkan celah-celah tersebut dan meskipun dalam kondisi berada dibawah tekanan embargo, Iran tetap mampu mengatasi permasalahan dalam perdagangan minyaknya sekaligus mengatasi permasalahan krisis nuklir yang tengah menimpa negara tersebut. Walaupun pada saat diberlakukannya sanksi, Iran juga mengalami kesulitan namun kemudian mereka mampu untuk '*survival*' dan menjaga kepentingan nasional mereka serta krisis nuklir dapat dis elasakan secara baik.

Di tengah sanksi embargo barat, Iran menerapkan sejumlah strategi dalam politik luar negerinya untuk menghadapi sanksi embargo minyak. Iran dengan cerdas mengatur dan menerapkan politik luar negeri untuk menyelamatkan ekspor minyak mereka yang merupakan sumber pendapatan utama negara. Iran berusaha untuk membuat sanksi tersebut menjadi tidak terlalu efektif dan meminimalisir dampak buruk yang menimpa masyarakat.

B. Rumusan Masalah

“Bagaimana strategi politik luar negeri Iran mengatasi sanksi embargo pada tahun 2012-2014?”

C. Landasan Teori

1. Konsep Strategi

Menurut John Lovell, strategi adalah serangkaian langkah-langkah (*moves*) atau keputusan-keputusan yang dirancang sebelumnya dalam situasi kompetitif dimana hasil akhirnya tidak semata-mata bersifat untung-untungan (Mas'ud, 1994). Sementara Carl von Clausewitz mengatakan bahwa rencana jangka panjang di sebut strategi.

Strategi terkadang sering disamakan dengan taktik, padahal keduanya adalah hal yang berbeda. Taktik di maknai sebagai sebuah rencana atau tindakan yang memiliki sistem untuk dapat mencapai sebuah tujuan, dan juga merupakan pelaksanaan dari sebuah strategi dan merupakan bagian dari sebuah siasat atau muslihat (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2015). Strategi dan taktik memiliki tingkat penting yang sama dan saling berkaitan serta tidak dapat di pisahkan antara satu sama lain. Strategi dapat juga diartikan sebagai sebuah rencana yang telah dipersiapkan untuk dapat mencapai tujuan dan juga kepentingan negara dari seorang individu yang telah ditetapkan sebelumnya. Strategi lebih bersifat jangka panjang karena strategi digunakan untuk mencapai tujuan utama yang ingin dicapai, sedangkan taktik lebih bersifat jangka pendek karena taktik adalah implementasi dari strategi dan dapat berubah-ubah sesuai dengan keadaan sekitar.

Strategi yang telah di rancang kemudian di jadikan sebagai pedoman bagi para pembuat kebijakan untuk mencapai kepentingan nasional. Terdapat dua komponen dalam strategi, yaitu komponen ofensif

dan komponen defensif. Komponen ofensif di gunakan untuk mendapatkan keuntungan sementara komponen defensif untuk mencegah kerugian-kerugian. Dalam konteks tertentu strategi bisa dikategorikan sebagai sebuah *problem solving* atau bisa juga menjadi resolusi konflik. Dalam strategi, yang ditekankan adalah penyelesaian masalah, bukan sekedar menang.

2. Konsep Kebijakan Luar Negeri

Menurut K.J. Holsti, kebijakan luar negeri adalah tindakan atau gagasan yang dirancang untuk memecahkan masalah atau membuat perubahan dalam suatu lingkungan (Holsti, 1983). Tiap negara memiliki perbedaan tujuan kebijakan luar negerinya. Namun, negara mengeluarkan kebijakannya untuk memenuhi dan mencapai kepentingan pribadi maupun kolektifnya. Pada umumnya kebijakan luar negeri suatu negara dilakukan agar dapat mempengaruhi terhadap negara lain, menjaga keamanan nasional, memiliki *prestise*, serta *benefit* untuk negaranya. Mereka bertindak berdasar sumber daya yang ada.

KJ. Holsti membagi tujuannya menjadi tiga kriteria utama, sebagai berikut: (1) Nilai, yang diletakkan pada tujuan negara, sebagai faktor utama mendorong pembuat kebijakan, hal itu dilakukan berdasarkan sumber daya yang dimiliki untuk mencapai tujuan (2) Unsur Waktu, jangka waktu untuk mencapai tujuan (3) Jenis tuntutan tujuan, negara tujuan akan dibebankan dari negara yang mengeluarkan kebijakan luar

negeri. Kebijakan luar negeri dapat juga di maknai sebagai strategi atau rencana tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional. Kebijakan luar negeri yang spesifik dilaksanakan oleh sebuah negara sebagai reaksi terhadap inisiatif yang dilakukan oleh negara lain.

Permasalahan krisis nuklir Iran telah menyeret negara Iran ke dalam isolasi. Oleh sebab itu, pada masa pemerintahan Presiden Hassan Rouhani, arah kebijakan politik luar negeri Iran di fokuskan pada tujuan penyelesaian krisis nuklir Iran dan embargo yang di jatuhkan pada negara tersebut. Dalam hal ini kebijakan politik luar negeri yang di terapkan oleh Iran adalah dengan bersedia melakukan kesepakatan nuklir dengan negara-negara P5+1 terkait program nuklir Iran.

Negara-negara P5+1 adalah tim negosiasi nuklir Iran yang di bentuk oleh PBB pada tahun 2006. Anggota P5+1 terdiri dari Amerika Serikat, Tiongkok, Rusia, Inggris, Perancis dan di tambah Jerman. Sikap kesetujuan Iran sekaligus menjadi jalan untuk Iran keluar dari isolasi serta memperbaiki hubungan antara Iran dengan negara-negara Barat. Dalam kesepakatan nuklir tersebut, Iran di minta untuk menghentikan pengembangan sejumlah fasilitas nuklir tertentu serta mengurangi jumlah pengayaan uraniumnya. Hal ini di karenakan Barat khawatir bahwa Iran dapat melakukan pengayaan melebihi batas aman yang telah

di tentukan. Sebagai imbalan dari persetujuan terhadap kesepakatan tersebut, Iran akan mendapatkan sejumlah pelonggaran sanksi yang nantinya akan memudahkan Iran dalam perdagangan minyak serta mengurangi tekanan yang di jatuhkan kepada negara tersebut.

3. Konsep Pasar Gelap

Pasar gelap atau di sebut juga ekonomi bawah tanah adalah salah satu sektor kegiatan di bidang ekonomi yang melibatkan transaksi ekonomi ilegal atau transaksi di lakukan di luar sepengetahuan pemerintah, dalam kata lain pembelian dan penjualan dalam pasar gelap bersifat tidak sah (Feige, 2016). Pihak yang terlibat dalam kegiatan produksi maupun distribusi barang dan jasa yang di larang di masukkan sebagai pelaku ekonomi ilegal. Contoh kegiatan dalam pasar gelap sendiri misalkan penjualan narkoba, prostitusi, transaksi keuangan ilegal dan perdagangan manusia. Pasar gelap biasanya juga di gunakan untuk menghindari pajak dan syarat lisensi dari penjualan barang-barang resmi. Seperti penjualan barang curian atau barang-barang yang tidak terdaftar secara sah.

Pasar gelap terjadi apabila terdapat larangan atau pembatasan terhadap barang-barang tertentu oleh pemerintah atau aktor politik lainnya. Bentuk larangan bisa bermacam-macam, di mana larangan ini nantinya akan berhadapan dengan hukum. Salah satu bentuk larangan perdagangan adalah embargo. Sedangkan pembatasan bisa berupa

pemberian pajak yang tinggi atau syarat-syarat yang ketat. Selain itu dalam kegiatan pasar gelap juga sangat erat kaitannya dengan penyelundupan. Menurut Baharuddin Lopa, penyelundupan adalah kegiatan mengimpor, mengantar pulaukan barang dengan tidak memenuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau tidak memenuhi formalitas pabeaan (*douaneformaliteiten*) yang ditetapkan oleh Peraturan Perundang-undangan (Lopa, 2002).

Ukuran Pasar Gelap

Setiap negara memiliki besar pasar gelap yang berbeda-beda. Luasnya pasar gelapnya tergantung pada beberapa faktor (Pettinger, 2012), yaitu :

1. Pembangunan Ekonomi. Negara berkembang cenderung akan memiliki pasar gelap yang lebih besar, dan hal ini bisa disebabkan karena adanya *barter economy*(perdagangan yang bisa di lakukan tanpa menggunakan uang *cash* di mana tarifnya di negosiasikan terlebih dahulu) yang terjadi di luar kewenangan pemerintah.
2. Tingkat kontrol polisi dan pengaruh organisasi mafia.

Misalkan, banyak negara bekas Uni Soviet yang sempat mengalami pertumbuhan pasar gelap yang sangat pesat pasca runtuhnya komunisme. Ekonomi komunis cenderung memiliki peraturan yang ketat sehingga ketika peraturan tersebut mulai goyah atau runtuh maka hal

tersebut menciptakan celah bagi para ‘pengusaha baru’ untuk memenuhi permintaan pasar.

Sanksi embargo minyak yang di jatuhkan oleh Uni Eropa terhadap Iran memaksa Iran untuk kehilangan pasar di Eropa sekaligus terkucilkan dari sistem *financial* internasional. Kedua hal tersebut secara otomatis dapat mengganggu aliran pendapatan Iran yang bergantung pada perdagangan minyak. Untuk mensiasati hal tersebut Iran kemudian memilih untuk menggunakan pasar gelap sebagai salah satu rute alternatif untuk perdagangan minyak agar tidak terdeteksi oleh Brussel maupun Washington. Pasar gelap ini sekaligus memudahkan Iran untuk melakukan transaksi penjualan. Dalam penggunaan pasar gelap ini, Iran melibatkan sejumlah pihak. Di antaranya pihak-pihak yang terlibat salah satunya adalah IRCG (Islamic Revolutionary Guards Corps) atau Korps Pengawal Revolusi Iran.

4. Konsep Kepentingan Nasional

Paul Sebury mendefenisikan kepentingan nasional secara normatif dan deskriptif. Secara deskriptif, kepentingan nasional adalah tujuan yang harus di capai oleh suatu negara secara tetap melalui kepemimpinan pemerintah. Sedangkan secara normatif, kepentingan nasional di maknai sebagai cita-cita suatu bangsa yang berusaha di capai dengan berhubungan dengan negara lain. Plano dan Olton memberikan definisi mengenai kebijakan luar negeri sebagai

kepanjangan tangan dari politik domestik karena merefleksikan kepentingan nasional (Gunawan, 2015).

Ada sejumlah klasifikasi dalam kepentingan nasional. Donal E. Nuechterlin menyebutkan klasifikasi kepentingan nasional ada 4, yaitu (Rudi, 2002):

1. Kepentingan Pertahanan

Menyangkut kepentingan untuk melindungi warga negaranya serta wilayah dan sistem politiknya dari ancaman negara lain.

2. Kepentingan Ekonomi

Kepentingan pemerintah untuk meningkatkan perekonomian negara melalui hubungan ekonomi dengan negara lain.

3. Kepentingan Tata Internasional

Kepentingan untuk mewujudkan dan mempertahankan sistem politik dan ekonomi internasional yang menguntungkan negaranya.

4. Kepentingan Ideologi.

Berkaitan dengan ideologi atau pandangan hidup.

Dalam perspektif realis, negara adalah aktor utama dalam hubungan internasional. Kewajiban utama negara adalah untuk menjaga eksistensinya, memenuhi kebutuhan pangan, kesejahteraan, kesehatan dan perlindungan terhadap warga negaranya (Gunawan, 2015). Jadi, kepentingan nasional adalah sesuatu yang menjadi dasar bagi suatu

negara untuk mengadakan hubungan dengan negara lain. Kepentingan nasional bisa merupakan kepentingan nasional satu negara saja atau kepentingan nasional bersama dua atau lebih.

D. Hipotesa

Berdasarkan rumusan masalah dan landasan teoritik, maka strategi politik luar negeri Iran mengatasi sanksi embargo minyak pada tahun 2012-2014, yaitu :

1. Kesepakatan nuklir antara Iran dan negara P5+1 sebagai kebijakan politik luar negeri Iran.
2. Iran menggunakan *Black Market* sebagai alternatif penjualan minyaknya.

E. Batasan Penelitian

Untuk memudahkan penulisan, penulis akan membatasi ruang lingkup kajian agar penulis tidak menyimpang dari tema atau tujuan yang diinginkan. Penulis akan membatasi kajian pada strategi politik luar negeri Iran pada saat terkena embargo dalam rentan waktu pemberlakuan embargo dari barat yang dibatasi dari tahun 2012 hingga 2014. Tahun 2012 adalah tahun dimana embargo di jatuhkan serta di berlakukan terhadap Iran oleh Uni Eropa dan Amerika Serikat. Sementara

pada tahun 2014 adalah diterapkannya kesepakatan nuklir Iran. Namun tidak menutup kemungkinan bila data yang digunakan adalah data dalam rentan waktu sebelum ataupun sesudah pemberlakuan embargo tersebut, selama data yang digunakan masih relevan dengan isu yang sedang dikaji.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian : Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah jenis eksplanatif. Karena tujuan penelitiannya adalah untuk menjelaskan sesuatu. Oleh karena itu penulis memilih menggunakan metode eksplanatif ini untuk menganalisis strategi politik luar negeri Iran mengatasi sanksi embargo pada tahun 2012-2014.
2. Jenis data : Penelitian ini menggunakan jenis data kualitatif. Penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang bertujuan untuk membuat pemaparan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat pada objek penelitian sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Adapun yang menjadi data kualitatif dalam penelitian ini yaitu data yang bersumber dari hasil pengumpulan data yang diinterpretasikan ke dalam kata-kata sehingga tersusun skripsi ini.
3. Teknik pengumpulan data : Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi dokumentasi (studi pustaka). Dalam analisis , data-data diperoleh melalui pengumpulan dokumen, yaitu : meliputi buku-buku ilmiah dan hasil penelitian (skripsi, tesis, dan

disertasi), jurnal dan karya ilmiah lainnya, artikel, makalah-makalah, surat kabar berbagai berita baik cetak maupun elektronik.

4. Sumber data : Dalam penelitian ini jenis sumber data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder yaitu data yang didapat oleh perantara dalam artian data yang didapat sudah tersedia sebelumnya tanpa harus terjun langsung pada responden.

5. Objek Penelitian : Objek penelitian yang menjadi fokus dalam skripsi ini yaitu strategi politik luar negeri Iran mengatasi sanksi embargo pada tahun 2012-2014.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan usulan proposal skripsi ini terbagi ke dalam V (lima) Bab, masing-masing bab akan berisi pembahasan yang sesuai dengan materi yang hendak diteliti.

BAB I (PENDAHULUAN) dalam bab ini penulis menguraikan latar belakang masalah yang melandasi penulisan penelitian ini. Dari latar belakang masalah tersebut dapat diidentifikasi masalah yang ada, dan dirumuskan dalam perumusan masalah yang dibahas dan dikaji serta dianalisis dalam penelitian. Untuk membantu penulis dalam menganalisis jawaban dari rumusan masalah yang diajukan, dalam bab ini penulis menguraikan kerangka konsep-konsep atau teori. Selanjutnya, untuk memudahkan penelitian, penulis menjelaskan metode penelitian dan teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini. Selain

itu, penulis juga membatasi penulisan ini dalam batasan penelitian dan yang terakhir penulis menguraikan sistematika penulisan sebagai gambaran dari seluruh isi penulisan dalam penelitian ini.

BAB II Nasionalisasi dan Perkembangan Produksi Minyak Iran

Pada bab ini dijelaskan mengenai sejarah nasionalisasi minyak Iran yang mulai pada era Shah Reza Pahlavi. Kemudian dijelaskan pula mengenai perkembangan produksi minyak Iran dari masa Rezim Pahlavi hingga sebelum terkena embargo minyak di tahun 2012.

BAB III Sanksi Embargo dan Dampaknya Terhadap Sektor Minyak Iran Pada Tahun 2012-2014

Pada bab ini dijelaskan mengenai sanksi embargo yang dijatuhkan pada Iran oleh Uni Eropa pada tahun 2012, mulai dari penyebab embargo, dan embargo apa saja yang dijatuhkan serta dampaknya terhadap sektor minyak Iran pada tahun 2012-2014. Penjelasan mengenai keadaan sektor minyak Iran akan terfokus pada produksi dan ekspor selama terkena embargo.

BAB IV Strategi Politik Luar Negeri Iran Mengatasi Sanksi Embargo Pada Tahun 2012-2014

Pada bab ini dijelaskan mengenai strategi politik luar negeri Iran yang di terapkan di tengah sanksi embargo minyak pada tahun 2012-2014. Pembahasan pada bab ini akan difokuskan pada bagaimana

strategi politik luar negeri Iran untuk menyelamatkan negara dari krisis nuklir dan sanksi embargo sehingga dapat mengamankan kepentingan nasional Iran.

BAB V Kesimpulan