

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Iran merupakan sebuah negara di Timur Tengah yang terletak di Asia Barat Daya. Meski negara ini telah dikenal sebagai Iran sejak zaman kuno, namun hingga tahun 1935, Iran masih disebut Persia oleh dunia Barat. Pada tahun 1959, Mohammad Reza Shah Pahlavi mengumumkan bahwa kedua istilah tersebut boleh digunakan. Iran juga merupakan salah satu negara di Timur Tengah yang laju perekonomiannya termasuk maju dibanding dengan negara Timur Tengah lainnya.

Hubungan politik yang terjadi antara Iran dan Amerika Serikat dimulai ketika pada tahun 1856 Shah Iran, Nassereddin Shah Qajar, secara resmi mengirim duta besar pertama Iran, Mirza Abolhasan ke Washington, DC. Pada tahun 1883, Amerika Serikat mengangkat Samuel GW Benjamin sebagai utusan diplomatik resmi pertama untuk Iran, namun, hubungan duta besar tidak langsung terbentuk dan baru terbentuk pada tahun 1944. Amir Kabir, Perdana Menteri di bawah Nasereddin Shah, juga memulai berhubungan langsung dengan pemerintah Amerika di Washington (Ghazvinian, 2020).

Iran mulai melakukan proyek pembangunan nuklir pada tahun 1957 dengan bantuan AS yang membangun reaktor nuklir

di kampus Universitas Teheran. Pembangunan itu adalah bagian dari program *Atoms for Peace* yang digagas oleh Presiden Eisenhower program ini bertujuan untuk memberikan negara-negara pemilik teknologi nuklir sipil yang damai dengan harapan mereka tidak akan mengejar program nuklir untuk militer. Namun seiring berjalannya waktu Iran memiliki kemampuan untuk mengeksploitasi pengetahuan dan mengembangkan sains, begitu juga dengan program nuklir mereka (Damhuri, 2020). Instalasi nuklir pertama digunakan untuk riset nuklir dengan kekuatan hanya 5 megawat. Pada tahun 1968 dibentuklah salah satu program atau organisasi yang melarang penyebaran senjata nuklir diantara negara - negara pemilik nuklir didunia yang diawasi oleh *Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT)*, dan pada tahun 1970an Iran merupakan salah satu negara yang menandatangani kerja sama tersebut. Dibawah pemerintahan Shah, Iran terus melakukan beberapa pengembangan energy nuklirnya, diantaranya adalah melakukan beberapa kerja sama dengan perusahaan di Eropa, seperti ‘Siemen’. Namun saat pemerintahan Shah digantikan oleh Khomeini, bebrapa pembangunan *reactor - reactor* nuklir di Iran diberhentikan. Salah satu penyebabnya adalah proyek pembangunan nuklir telah menghabiskan sekitar 30 milyar dolar, dan proyek ini hanya dianggap sebagai memenuhi ambisis Shah saja. Pada tahun 1995 aktivitas pengembangan nuklir di Iran berhenti, kemudian program tersebut digantikan

oleh Rafsanjani dan terus berlanjut pada masa periode kaum Reformis dibawah kekuasaan Khatami.

Pada tahun 2003 menjadi awal mula munculnya permasalahan terhadap pengembangan nuklir Iran yang dimulai oleh pengumuman yang dilakukan pihak oposisi Iran yang diasingkan, bahwa Iran sedang mengejar program nuklir yang bersifat rahasia dan tidak aman. Pada saat ini, momentum mengenai krisis nuklir Iran dimulai. Dengan inilah dimulai serangkaian dialog oleh trio Eropa yaitu Jerman, Prancis, dan Inggris. Dengan berbagai rangkaian masalah akhirnya dilakukan beberapa negosiasi, dan Iran akhirnya menghentikan proses pengayaan Uraniumnya. Namun walaupun Iran telah melakukan beberapa cara untuk mengembangkan uranium mereka, desakan terhadap Iran semakin besar dan aturan aturan terhadap Iran semakin diperketat, karena tidak adanya jaminan terhadap Iran untuk menggunakan dan mengembangkan energi nuklir dengan tujuan damai.

Begitu juga Amerika Serikat yang pada tahun 2015, telah memimpin negosiasi yang berhasil untuk kesepakatan nuklir (Rencana Aksi Komprehensif Bersama) yang dimaksudkan untuk membongkar kemampuan senjata nuklir Iran, dan ketika Iran mematuhi kesepakatan tersebut pada tahun 2016, sanksi terhadap Iran dicabut. (David E. Sanger, 2016). Namun pada pemerintahan dibawah Trump, AS menarik dirinya dari

kesepakatan nuklir dan memberlakukan kembali sanksi pada tahun 2018. Sejak saat itu, hubungan antara Amerika Serikat dan Iran memburuk. Iran dapat sukses dalam peningkatan dan pengayaan program nuklir walaupun mendapat banyak tekanan dari luar, hal itu dapat menumbuhkan ekonomi Iran dengan pesat dan menjadikan Iran sebagai negara dalam kondisi ekonomi yang baik di mata dunia internasional. Sebelumnya, Amerika Serikat pernah memberlakukan sanksi yang sama terhadap Iran jauh sebelum waktu ini. Amerika Serikat pada awalnya memberlakukan sanksi terhadap Iran karena gagal merundingkan program nuklir. Iran mengabaikan tuntutan AS untuk mengakhiri program nuklirnya. Amerika Serikat tidak menerima posisi Iran dan menjatuhkan sanksi kepada negara Mullah itu. (BBC News Indonesia, 2018)

Pada tahun 2019, IMF mengatakan ekonomi Iran akan berkontraksi sebesar 9,5 persen yang merupakan dampak dari sanksi yang diterapkan. Dalam laporan ekonomi terbaru tentang Iran yang diterbitkan pada 9 Oktober 2019, Bank Dunia juga memprediksi terjadinya 8,7 persen kontraksi untuk ekonomi Iran yang dikarenakan menurunnya ekspor minyak dan gas, bersamaan dengan sanksi baru yang dikenakan pada sektor logam, pertambangan dan maritim Iran. Pada akhir bulan Agustus tahun 2019, SCI melaporkan tingkat inflasi yang terjadi di Iran naik sekitar 60 persen untuk makanan, minuman dan tembakau dibandingkan tahun sebelumnya. Menurut

laporan yang sama, harga rata-rata perumahan per meter persegi naik hingga 82 persen. Yang sangat mempengaruhi penduduk (Azarnoush, 2019). Pada tahun 2020 IMF dan Bank Dunia memperkirakan masih akan ada pertumbuhan ekonomi 0 dan 0,5%. Namun itu tergantung apakah Iran bisa mengekspor minyak hingga 500.000 barel per hari. (Rehia Sebayang, 2019)

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah yang telah dijabarkan diatas maka dapat diambil suatu rumusan masalah sebagai berikut “Bagaimana strategi Iran dalam menghadapi sanksi ekonomi yang diberikan oleh Amerika Serikat pada tahun 2010 - 2020?”

## **C. Kerangka Pemikiran**

Untuk memahami suatu fenomena yang ada serta menjawab pokok permasalahan diperlukan kerangka dasar pemikiran. Kerangka dasar pemikiran sendiri merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang akan dapat menjelaskan variable – variable dan hubungan yang ada antar variable yang berdasarkan pada konsep dan definisi tertentu dan teori - teori yang ada sehingga kegiatan penelitian akan bersifat ilmiah.

Pada dasarnya teori dapat digunakan sebagai alat deskripsi, eksplanasi, ataupun alat prediksi sehingga dapat mempermudah untuk memahami permasalahan secara logis. Dengan hal tersebut, dapat disimpulkan juga bahwa teori suatu sarana yang menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial yang hendak diteliti dan yang telah diperoleh dengan

landasan pemikiran yang digunakan sebagai dasar atau pedoman penelitian.

### **1. Konsep Sanksi Ekonomi**

Sanksi ekonomi didefinisikan sebagai penarikan perdagangan adat dan hubungan keuangan untuk tujuan kebijakan luar negeri dan keamanan. Sanksi mungkin komprehensif, melarang aktivitas komersial yang berkaitan dengan seluruh negara, seperti embargo lama AS terhadap Kuba, atau mungkin ditargetkan, memblokir transaksi oleh dan dengan bisnis, grup, atau individu tertentu.

Dalam buku biografi "Khomeini: The Life of Ayatollah," yang ditulis oleh Baker Moin, Presiden James Earl Carter, Jr. adalah presiden AS pertama yang menjatuhkan sanksi ekonomi terhadap Iran. Sanksi yang dijatuhkan pada November 1979 adalah hukuman atas tindakan sekelompok mahasiswa radikal yang menyerang kedutaan AS di Teheran dan menyandera kedutaan. Alasan kelompok mahasiswa mengambil tindakan ini adalah untuk memprotes langkah pemerintah AS untuk mengizinkan Shah Iran, yang telah diasingkan selama Revolusi Iran, untuk mencari perawatan medis di Amerika Serikat. Sanksi ditetapkan dengan Executive Order 12170 (Perintah Presiden 12170). Ini termasuk pembekuan aset Iran senilai \$ 12 miliar, termasuk deposito di bank, emas, dan real estat. Sanksi ini dihapuskan pada tahun 1981 ketika para sandera dibebaskan. Dari tindakan tersebut, sanksi ekonomi adalah tindakan yang

membekukan aset dan melarang perdagangan dan transaksi ekonomi lainnya dan dilaksanakan oleh negara, kelompok nasional, atau organisasi internasional sebagai hukuman atas pelanggaran atau tindakan terhadap negara tertentu. Ke negara lain. Tujuan dari sanksi ekonomi ini antara lain untuk mengisolasi negara, kehilangan sumber daya dan kekuatan ekonominya, dan pada akhirnya tunduk pada aturan internasional atau negara yang terkena sanksi.

## **2. Teori Strategi Politik Luar Negri**

Menurut John P. Lovel, strategi merupakan “serangkaian langkah-langkah (moves) atau keputusan – keputusan yang dirancang sebelumnya dalam situasi yang kompetitif dimana hasil akhirnya tidak semata-mata bersifat untung-untungan” (Mas'ood, 1990)

Strategi dapat dikategorikan sebagai sebuah *problem solving* atau resolusi konflik dalam konteks tertentu. Dengan demikian strategi memiliki pengertian yang cukup luas daripada hanya sebuah taktik. Yang ditekankan dalam sebuah strategi adalah penyelesaian masalah, dan bukan hanya sekedar menang. Menurut John P. Lovell, ada dua aspek dalam menganalisis interaksi suatu negara dengan negara lain yaitu, (1) Strategi yang dibuat oleh para pengambil keputusan berdasarkan strategi yang diambil oleh negara lain. (2) Strategi yang dibuat oleh para pengambil keputusan berdasarkan pada pertimbangan stabilitas nasional relatif mereka. (Yanyan Mochamad Yani)

Didalam perspektif strategi, pola umum dari kesinambungan dan perubahan politik luar negeri dijelaskan berdasarkan tujuan-tujuan strategis para pembuat keputusan (John P. Lovel, 1970). Menurut Lovel ada beberapa faktor utama yang dapat memengaruhi proses perumusan strategi kebijakan luar negeri suatu negara-bangsa, yaitu: struktur system internasional, persepsi elit, strategi negara lain, dan kapabilitas yang dimiliki oleh negara tersebut. Disini ada empat dimensi yang setelah dipertemu-silangkan dapat menghasilkan empat tipe strategi yang meliputi leadership strategy (Strategi Memimpin), confrontation strategy (strategi konfrontasi), accommodative strategy (strategi akomodatif), dan concordance strategy (strategi Konkordansi) (Mohtar Mas'ood, 1990).

Berdasarkan Tipologi diatas, Leadership Strategy (Strategi memimpin) akan dipilih apabila pembuat keputusan memandang bahwa kapabilitas negaranya lebih kuat daripada negara lain dan strategi negara lain tersebut diyakini akan mendukungnya. Dibandingkan menggunakan cara-cara kekerasan, negara yang menerapkan tipe strategi ini akan lebih berusaha mengendalikan negara lain secara persuasif dan tawar menawar (bargaining). Sebaliknya, Concordance strategy (Strategi Konkordansi) dipilih apabila pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih lemah daripada negara lain dan strategi negara lain diyakini akan mendukungnya. Oleh

karena itu negara yang menerapkan strategi ini akan berusaha memelihara hubungan yang harmonis dengan negara lain yang dianggap memiliki kapabilitas lebih kuat dari dirinya. Kebijakan-kebijakan yang cenderung tidak menimbulkan konflik inipun akan dibuat oleh negara yang menerapkan strategi ini serta akan mendukung inisiatif-inisiatif dari negara yang dianggap memiliki kapasitas lebih kuat darinya. Acomodation strategy (Strategi Akomodasi) akan dipilih apabila pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih lemah daripada negara lain, sehingga dapat diyakini kapabilitas negara lain dapat mengancam negaranya. Oleh karena itu, negara ini akan berusaha menyesuaikan diri dengan menghindari setiap kemungkinan konflik. Bentuk Strategi Akomodasi biasanya melalui kompromi dalam bentuk diplomasi, lobbying, nota protes, dll. Sedangkan apabila pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih kuat daripada negara lain dan memandang adanya ancaman dari strategi negara lain, maka pilihannya adalah Confrontation strategy (Strategi Konfrontasi). Negara yang memilih strategi ini akan berusaha mempertajam setiap permasalahan yang ada dengan negara lain dan memaksa negara lain tersebut untuk mengubah posisinya sebagai bentuk pengakuan atas superioritasnya itu. Bentuk Konfrontasi biasanya berupa boikot, embargo maupun melalui kekuatan militer.

Dalam kasus strategi Iran dalam menghadapi sanksi

ekonomi yang diberikan oleh Amerika Serikat penulis memposisikan Iran menggunakan strategi konfrontasi dan konkordansi. Strategi konfrontasi diambil apabila pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih kuat daripada negara lain dan memandang adanya ancaman dari strategi negara lain. Sedangkan strategi konkordansi diambil apabila pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih lemah daripada negara lain dan strategi negara lain diyakini akan mendukungnya.

		Mengancam	Mendukung
PERKIRAAN KEMAMPUAN LAWAN	Lebih Kuat	<b>Konfrontasi</b>	<b>Memimpin</b>
	Lebih Lemah	<b>Akomodasi</b>	<b>Konkordansi</b>

*Gambar 1. 1 Teori Strategi Politik Luar Negeri*

Model ini dikenal pula sebagai model strategi (model aksi-reaksi) yang digunakan para analis terutama oleh para ahli sejarah diplomasi untuk menerapkan tiap respon sebagai suatu perhitungan rasional (rational calculation) untuk menghadapi tindakan yang dilakukan pihak lain. Kelemahan yang melekat pada model ini adalah asumsi mengenai perhitungan rasional dari para pembuat keputusan. Sering terjadi suatu keputusan yang rasional bagi seseorang belum tentu rasional pula bagi orang lain. Dalam banyak literatur mengenai studi politik luar

negeri dijelaskan bahwa para pengambil keputusan akan bertindak rasional. Kesulitan muncul ketika kita mencoba mendefinisikan apa yang dimaksud dengan keputusan atau tindakan rasional, dipandang rasional oleh siapa atau rasional untuk siapa. Secara konvensional, rasionalitas terjadi ketika seorang pembuat keputusan akan memilih alternatif terbaik dari sekian banyak alternatif yang tersedia. Untuk itu para pengambil keputusan membutuhkan informasi-informasi yang terbaik pula. Bila 4 hal ini tidak terpenuhi, tentunya para pengambil keputusan tidak dapat memilih alternatif yang terbaik.

Untuk dapat menggambarkan strategi yang digunakan Iran dalam menghadapi sanksi ekonomi yang diberikan oleh Amerika Serikat maka penulis akan berusaha menggunakan analisis strategi Politik Luar Negeri milik John Lovel

**PENILAIAN TENTANG STRATEGI  
LAWAN**

**PERKIRAAN  
KEMAMPUAN  
LAWAN**

	<b>Mengancam</b>	<b>Mendukung</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Embargo Amerika Serikat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kerjasama ekonomi dengan China</li> </ul>
<b>Lebih Kuat</b>	<b>Konfrontasi</b>	<b>Memimpin</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selat Hormuz Minyak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kebijakan Militer dengan ancaman penutupan Selat Hormuz</li> <li>• Ancaman penghentian pengiriman minyak pada negara yang mendukung embargo</li> </ul>	
<b>Lebih Lemah</b>	<b>Akomodasi</b>	<b>Konkordansi</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflasi yang terjadi di dalam negeri</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengimpor ratusan ribu sapi dan domba dari luar negeri</li> <li>• Melarang ekspor ternak</li> </ul>

*Gambar 1. 2 Aplikasi Teori Strategi Politik Luar Negri*

**D. Hipotesa**

Berdasarkan kerangka pemikiran yang penulis kemukakan diatas, maka penulis mengemukakan hipotesis sebagai berikut: strategi Iran dalam menghadapi sanksi ekonomi yang diberikan oleh Amerika Serikat pada tahun 2010 – 2020 adalah,

1. Strategi Kondordan berupa, menurunkan inflasi dengan cara melarang ekspor ternak, serta berupaya mengimpor ratusan ribu sapi dan domba dari luar negeri, menerapkan kebijakan ekonomi dengan kerjasama ekonomi khusus dengan China.
2. Strategi Konfrontasi berupa, ancaman penutupan

Selat Hormuz, hingga ancaman penghentian pengiriman minyak pada negara yang mendukung embargo ekonomi Amerika Serikat.

### **E. Metode Penelitian**

Dalam penulisan ini, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif atau deskriptif. Metode penelitian kualitatif sendiri merupakan metode yang digunakan dalam meneliti sebuah kelompok manusia, suatu kondisi, suatu subjek, suatu sistem pemikiran ataupun kilas balik sebuah peristiwa yang telah terjadi pada masa lampau. Menurut McCusker, K., & Gunaydin, S. (2015), metode kualitatif digunakan untuk menjawab pertanyaan tentang “apa (what)”, “bagaimana (how)”, atau “mengapa (why)” atas suatu fenomena, sedangkan metode kuantitatif menjawab pertanyaan “berapa banyak (how many, how much)” (Memahami Metode Penelitian Kualitatif, 2019). Tujuan dari penggunaan metode penelitian kualitatif ini sendiri adalah untuk menjelaskan suatu fenomena yang ada dengan sedalam-dalamnya dengan cara pengumpulan data yang sedalam-dalamnya pula, dan menunjukkan pentingnya kedalaman detail suatu data yang diteliti (Sugianto, 2020).

Proses pengumpulan data yang dilakukan dalam penulisan ini menggunakan data sekunder yang yang didapatkan dari *library research* atau studi kepustakaan yang berhubungan dengan objek penelitian pada penulisan ini. Teknik

pengumpulan data ini mengambil dari referensi berbagai literatur, laporan penelitian, jurnal, internet, maupun berbagai liputan yang ada di koran maupun majalah. Data yang telah diperoleh akan di analisis dengan sifat kualitatif dan hasil penelitian akan lebih menekankan makna daripada generalisasi. (Hidayat, 2012)

#### **F. Jangkauan Penelitian**

Dalam sebuah penelitian, jangkauan penelitian sangat dibutuhkan untuk menghindari penyimpangan dalam pembahasan dan pembuktian terhadap suatu hipotesa dan pokok permasalahan yang telah ditentukan. Jangkauan penelitian juga digunakan untuk memberikan batasan agar objek yang diteliti menjadi spesifik dan jelas, agar permasalahan dan kajian tidak melebar dari wacana yang telah di tetapkan.

Untuk mencapai suatu hasil yang terarah dan spesifik dalam penelitian ini penulis akan membatasi kajian penelitian pada strategi yang dilakukan Iran dalam menghadapi sanksi ekonomi yang diberikan oleh Amerika Serikat pada tahun 2010-2020. Penulis memilih jangkauan waktu 2010-2020 karena pada jangka waktu tersebut AS mengendurkan sanksi yang diberikan untuk Iran yang akan mempengaruhi Iran dalam pengambilan kebijakan-kebijakan.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Skripsi ini akan terdiri dari 4 bab dimana disetiap bab akan dijelaskan secara berkelanjutan dan berkesinambungan

melalui sub – sub bab agar terbentuk suatu karya ilmiah yang sistematis.

### **BAB 1. PENDAHULUAN**

Bab yang mengemukakan latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesa, metode penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB 2. DINAMIKA PENGEMBANGAN NUKLIR IRAN DAN SANKSI EKONOMI AS TERHADAP IRAN**

Bab ini akan menjelaskan tentang kondisi perekonomian Iran sebelum adanya sanksi ekonomi dari AS, aktivitas pengembangan nuklir Iran, sanksi ekonomi AS terhadap Iran. Pada bab ini akan menjelaskan alasan AS memberikan sanksi ekonomi kepada Iran, dan dampaknya terhadap perekonomian Iran.

### **BAB 3. STRATEGI KONKORDAN DAN KONFRONTASI IRAN MENGHADAPI SANKSI EKONOMI AS**

Dalam bab ini akan mencoba menguraikan strategi yang dimiliki Iran dalam menghadapi dampak dari sanksi ekonomi yang telah diberikan Amerika Serikat.

### **BAB 4. KESIMPULAN**

Bab ini merupakan bab penutup yang akan berisikan kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan.