

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Hubungan antar negara, politik luar negeri dan diplomasi merupakan tiga kegiatan yang saling berkaitan sebagai usaha setiap negara untuk mencapai dan mempertahankan kepentingan-kepentingan nasional dan internasionalnya. Dimana kondisi internasional sangat mempengaruhi dinamika hubungan antar negara, mengingat keadaan isu-isu dunia internasional yang selalu berkembang dan berubah-ubah.

Hal tersebut dapat dilihat dari dinamika hubungan bilateral antara Indonesia dan Iran sebagai negara bersahabat. Sebagaimana kita ketahui bahwasanya secara tidak disengaja hubungan Indonesia dengan negara-negara di kawasan Timur Tengah telah terjalin berabad-abad. Sebagai negara bersahabat yang dilatarbelakangi oleh aspek keagamaan (sama-sama negara dengan mayoritas penduduknya beragama Islam), Indonesia dan Iran harus dapat saling menjaga keharmonisan hubungan baik kedua belah pihak. Meskipun banyak isu-isu internasional yang selalu berkembang kemudian mempengaruhi hubungan bilateral kedua negara.

Dapat dilihat dari perkembangan hubungan Iran dan Indonesia pasca Indonesia menandatangani Resolusi 1747 yang merupakan sanksi nuklir bagi Iran. Padahal pemerintah Indonesia pernah menyatakan untuk selalu mendukung kegiatan kerjasama uranium yang dilakukan di Iran namun

kenyataannya Indonesia justru memberi dukungan untuk sanksi nuklir DK PBB yang diberikan kepada Iran. Ketidakpercayaan yang muncul baik di dalam negeri maupun Iran sendiri terhadap kebijakan politik Indonesia. Hal ini sangat tidak menguntungkan bagi citra Pemerintah Indonesia dalam pandangan Iran. Walau di media massa pemerintah selalu menyatakan bahwa hubungan Indonesia dan Iran masih baik-baik saja, tetapi ikut menyetujui klaim bahwa program pengayaan uranium yang dilakukan Iran adalah membahayakan merupakan sebuah penikaman dari belakang. Namun kenyataannya Iran tetap menjaga hubungan baik dengan Indonesia.

Dari uraian diatas, penulis berkeinginan mengkaji lebih dalam mengenai alasan-alasan yang melatarbelakangi Iran untuk tetap menjaga hubungan baik dengan Indonesia serta melihat prospek hubungan Indonesia dan Iran setelah Indonesia memberikan dukungannya atas Resolusi 1747, oleh karena itu penelitian ini diberi judul "*Kebijakan Iran Tetap Menjaga Hubungan Diplomatik dengan Indonesia Pasca Penandatanganan Resolusi 1747 oleh Indonesia*".

B. Tujuan Penulisan

1. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Iran untuk tetap menjaga hubungan baik dengan Indonesia sekaligus mengetahui perkembangan hubungan Indonesia dan Iran sebelum dan pasca Resolusi 1747.

2. Menkaji lebih dalam mengenai politik luar negeri kedua negara

Indonesia mengadakan tiga kali kunjungan ke Timur Tengah. Salah satunya melakukan kunjungan ke Tunisia dan Iran, untuk memenuhi undangan presiden Republik Tunisia “Jenderal Zine Abidin Ben Ali” dan presiden Republik Islam Iran “Hojjatul-Islam Ali Akbar Hashemi Rafsanjani”. Pertemuan ini bertujuan untuk meningkatkan kerjasama ekonomi-politik RI dengan kedua negara. Bagi Indonesia, Iran merupakan “negara agama” (agama Islam mazhab Syi’ah) mempunyai peranan yang sangat dominan dalam mekanisme sistem politik Iran. Bagi dunia barat, Iran tidak hanya dicap sebagai negara “fundamentalis” tapi juga dituding sebagai pendukung utama gerakan fundamentalis yang merebak di kawasan timur tengah sejak awal dekade 1980-an hingga sekarang.²

Pasca Revolusi Islam Iran, Indonesia sempat menjaga jarak dengan Iran mengingat revolusi Islam Iran sangat berpengaruh kepada masyarakat Indonesia. Perubahan sikap Indonesia secara berkala tidak terlepas dari terjadinya perubahan politik di Iran itu sendiri. Berakhirnya perang Iran-Irak, wafatnya imam Khomeini, dominasi kaum moderat dalam panggung politik pada masa pemerintahan Rafsanjani merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya arus “moderasi” di politik dalam maupun politik luar negeri Iran.³

Persahabatan antara Indonesia dan Iran tidak selalu berjalan dengan baik, seperti pada masa pasca Revolusi Islam Iran, di mana Indonesia justru menjaga jarak dengan Iran. Sekarang ketegangan itu kembali terjadi, ketika

² Nita Sittiadi, *Indonesia Timur Tengah: Masalah dan Peranah Masyarakat Cema Insani Press*

Indonesia memberi dukungan atas resolusi 1747 oleh PBB. Di mana garis besar resolusi adalah, sebagai berikut:

1. Memperpanjang pembekuan aset perusahaan dan individu yang mendukung aktivitas nuklir sensitif.
2. Memerintahkan negara-negara memberi tahu panel PBB jika pejabat Iran yang terlibat dalam aktivitas nuklir sensitif memasuki teritori mereka.
3. Menerapkan embargo pada senjata-senjata konvensional yang bisa diekspor Iran.
4. Meminta negara dan institusi internasional tidak melakukan komitmen baru bantuan finansial kepada Iran kecuali untuk tujuan kemanusiaan.

Dalam hal ini IAEA diminta melaporkan dalam 60 hari apakah Iran sudah mematuhi atau belum, jika belum, aksi lebih lanjut akan dipertimbangkan.⁴ Dalam hal ini Iran di paksa menghentikan kegiatan mengayaan uraniumnya. Sejak awal persoalan, permasalahan Iran dengan Barat adalah permasalahan ketidakpercayaan. Negara-negara Barat jelas tidak percaya terhadap program nuklir Iran yang diklaim untuk tujuan damai, apalagi setelah Iran menolak bekerja sama dengan IAEA. Pengesahan resolusi 1747 dalam sidang DK PBB yang berlangsung di Markas Besar PBB, New York, yang dipimpin oleh Ketua DK-PBB bulan Maret, Dubes Dumisani S Kumalo dari Afrika Selatan itu sebetulnya adalah suatu hal yang sudah diduga akan terjadi, namun suara konsensus yang diperoleh untuk meloloskan resolusi itu terbilang cukup mengejutkan. Tidak banyak pihak

⁴ <http://www.tempointeraktif.com/hg/narasi/2007/03/30/nrs.20070330-02.id.html#top>. Resolusi 1747. Minggu, 22 Juli 2007 pukul 17.22 WIB.

yang menduga jika negara-negara seperti Indonesia, Afrika Selatan dan Qatar juga akan menyatakan dukungannya atas resolusi yang disiapkan bersama-sama oleh Inggris, Prancis dan Jerman.

Pemerintah Republik Islam Iran kecewa dengan keputusan yang diambil oleh Indonesia mendukung keputusan resolusi DK PBB 1747, di mana Indonesia yang sebelumnya bersikap abstain, akhirnya menyetujui sanksi atas Iran terkait program nuklir negara itu.⁵

Keputusan Indonesia untuk menyetujui Resolusi 1747 adalah permasalahan yang dilematis bagi Indonesia, karena itu akan sangat berpengaruh bagi Indonesia yang merupakan anggota tidak tetap DK PBB dan satu di antara 15 negara yang menyetujui secara bulat dikeluarkannya resolusi tersebut. Kepercayaan masyarakat internasional terhadap program nuklir Iran sangat lemah. Betapapun kita memercayai niat Iran, selama Badan Tenaga Atom Internasional (IAEA)—badan internasional yang paling berkompentensi untuk urusan energi nuklir damai—belum dapat memberikan jaminan resmi bahwa program nuklir Iran adalah hanya untuk tujuan damai, sulit bagi Indonesia untuk memberikan dukungan sepenuhnya kepada Iran. Bahkan Presiden Yudhoyono sendiri turut aktif mengupayakan jalan tengah dengan menelepon Presiden Afrika Selatan dan Presiden Iran. Sebelumnya, dalam pembicaraan dengan Presiden George W Bush, Presiden SBY juga

ini jelas terlihat dari pernyataan Ahmadinejad yang tidak melupakan negara-negara mana saja yang ikut menyetujui dikeluarkannya resolusi tersebut.

Meskipun Iran kecewa terhadap sikap Indonesia yang memberikan dukungan terhadap resolusi, namun pasca penandatanganan Resolusi DK PBB No 1747 – Iran tetap menjaga hubungan diplomatik dengan Indonesia. Duta besar republik Islam Iran untuk Indonesia Behrooz Kamalvandi dalam pertemuan dengan Ketua Umum PP Muhammadiyah dan beberapa ormas Islam, di Kantor Sekretariat PP Muhammadiyah, Jakarta pada hari Selasa, 27 Maret 2007 menyatakan bahwa meskipun Indonesia telah memberikan dukungannya terhadap Resolusi 1747, hubungan ekonomi antara Indonesia dengan Iran harus tetap dilanjutkan dan ditingkatkan, karena kedua negara memiliki potensi yang dapat memberikan manfaat antara satu sama lain.

Bahkan Presiden Iran Ahmadinejad menyambut baik keputusan pemerintah Indonesia terhadap dukungan resolusi Dewan Keamanan PBB 1747, karena keputusan itu dinilai bagian dari independensi Indonesia di PBB. Ahmadinejad memahami bahwa perbedaan merupakan hal biasa, namun jangan sampai perbedaan itu membuat celah yang bisa memberi peluang untuk merenggangkan hubungan Indonesia dan Iran, yang juga secara khusus mengucapkan penghargaan dan terima kasih kepada Pemerintah Indonesia atas sikap dan keputusan akhir di PBB yang menunjukkan independensi yang tinggi.⁷

⁷ <http://www.depkominfo.go.id/portal/?>. *PRESIDEN IRAN SAMBUT BAIK KEPUTUSAN INDONESIA SOAL DUKUNGAN DK PBB*, Kamis, 6 Desember 2007, p.1, 20.30 WIB

Keseriusan Iran untuk tetap menjaga hubungan baik dengan Indonesia ditandai dengan kebijakan Iran untuk menjalin kerjasama dengan Indonesia yang pada tahun 2008, Iran dan Indonesia telah menandatangani lima nota kesepahaman kedua negara dalam bidang pertanian, pendidikan, industri dan energi. Salah satunya adalah menandatangani nota kesepahaman kerjasama pembangunan kilang minyak mentah di Banten dengan kapasitas 300 ribu barel per hari yang melibatkan PT Pertamina (persero), Oil Refining Industries Developing Company (ORIDC) dan Petrofield Refining Company Ltd (Malaysia).

D. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat ditarik sebuah pokok permasalahan, yaitu “Mengapa Iran tetap mempertahankan hubungan diplomatik dengan Indonesia pasca penandatanganan Resolusi PBB 1747 yang isinya merugikan Iran?”

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori sangat diperlukan dalam penulisan sebuah karya ilmiah, karena kerangka dasar teori digunakan sebagai dasar dalam penulisan itu sendiri. Untuk memahami fenomena hubungan internasional maka perlu penyederhanaan dengan menggunakan kerangka konsep-konsep sebagai sesuatu yang tidak dapat dielakkan.⁸ Pengertian teori menurut Mochtar Mas'ood adalah berupa sekumpulan generalisasi, dan karena di dalam

⁸ Mochtar Mas'ood, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, Jakarta: LPJES, 1999

generalisasi terdapat konsep-konsep, kemudian teori dapat diartikan sebagai pernyataan yang menghubungkan konsep-konsep secara logis.⁹ Sehingga teori pasti hasil dari gabungan berupa konsep yang membentuk suatu kesimpulan. Sedangkan konsep sendiri adalah abstraksi yang mewakili suatu obyek, sifat suatu obyek atau suatu fenomena tertentu.¹⁰

Dalam penulisan penelitian ini, penulis akan menggunakan teori dan konsep sebagai acuan untuk menjelaskan fenomena yang terjadi dalam latar belakang masalah. Teori dan konsep yang akan digunakan adalah sebagai berikut:

1. Model Aktor Rasional.

Mohtar Mas'ood mendefinisikan Model Aktor Rasional adalah sebagai berikut:

“Politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan. Pembuatan keputusan politik luar negeri digambarkan sebagai suatu *proses intelektual*. Perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Dalam analogi ini individu itu melalui serangkaian tahap-tahap intelektual, dengan menerapkan penalaran yang sungguh-sungguh berusaha menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. Jadi, unit analisis model pembuatan keputusan ini adalah pilihan-pilihan yang diambil oleh pemerintah. Dengan demikian analisis politik luar negeri harus

memusatkan perhatian pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya dan perhitungan untung rugi atas masing-masing alternatif itu".¹¹

Graham T. Allison memberikan gambaran mengenai proses pembuatan keputusan. Model yang digunakan adalah Model Aktor Rasional, Model Proses Organisasi dan Model Politik Birokratik. Dalam penelitian ini penulis menggunakan model aktor rasional. Dalam model ini politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional untuk mencapai suatu tujuan. Aktor rasional dipandang sebagai orang yang mengetahui tentang pilihan-pilihan yang tersedia dan konsekuensi-konsekuensi yang mungkin timbul dari setiap pilihan sebelum membuat keputusan. Pembuatan keputusan luar negeri digambarkan sebagai suatu proses intelektual. Dimana pemerintah dianalogkan sebagai perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Setiap individu melalui beberapa tahap intelektual menerapkan dan menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. Maka unit analisis pada pembuatan keputusan ini adalah pilihan-pilihan yang diambil oleh pemerintah. Dengan demikian analisis tentang politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa itu sendiri.

¹¹ *Ibid*, hal. 234

Batasan rasional mempunyai arti yang spesifik, dalam proses pembuatan keputusan didasarkan pada empat langkah¹²:

1. Pemilihan yang obyektif yang bernilai dari suatu kebijakan yang sudah pasti ditujukan pada tujuan yang maksimal.
2. Pemilihan atas alternatif-alternatif yang ada untuk mencapai hasil yang diharapkan.
3. Perhitungan untung dan rugi dari alternatif-alternatif yang diambil.
4. Pemilihan atas alternatif yang memberikan hasil yang optimal.

Sebagai aktor rasional, Ahmadinejad memiliki alasan tersendiri terhadap kebijakannya tersebut. Bagi Iran Indonesia merupakan sahabat baik Iran. Bahkan Ahmadinejad menyambut baik keputusan pemerintah Indonesia terhadap dukungan resolusi Dewan Keamanan PBB 1747, karena keputusan itu dinilai sebagai bagian independensi Indonesia di PBB. Kebijakan Iran untuk tetap menjaga hubungan baik dengan Indonesia merupakan bagian dari kepentingan nasional Iran, dimana Iran membutuhkan dukungan Indonesia sepenuhnya untuk pengembangan teknologi nuklirnya demi kepentingan sipil dan perdamaian. Iran percaya bahwa kebijakan Indonesia untuk mendukung Resolusi 1747 adalah untuk kebaikan Iran. Dalam hal ini, tentu saja Ahmadinejad telah memperhitungkan untung rugi dari kebijakannya tersebut.

¹² Spainer Uslander, "American Foreign Policy Making & The Demokrtic Dilemmas", CBS College Publising, New York, 1982, hal. 226

2. Teori Persepsi

Dalam pengertian bebas persepsi diartikan sebagai “cara pandang seseorang memandang orang lain yang didasarkan oleh pengetahuan dan informasi serta fakta-fakta yang dimiliki seseorang”. Walter S. Jones mendefinisikan fakta-fakta sebagai suatu susunan realitas khusus yang didasarkan suatu kepentingan teoritis. Sebagai realitas oleh pengamat bukan sebaliknya, dan sifat dasar fakta itu sendiri tergantung pada pertanyaan yang dipilih pengamat untuk dipertimbangkan. Karena itulah setiap sistem persepsi memiliki pertanyaan sendiri-sendiri. Maka para pengamat dari berbagai titik pandang yang berlainan dengan sendirinya akan mengarah pada jawaban atau fakta yang berbeda-beda¹³.

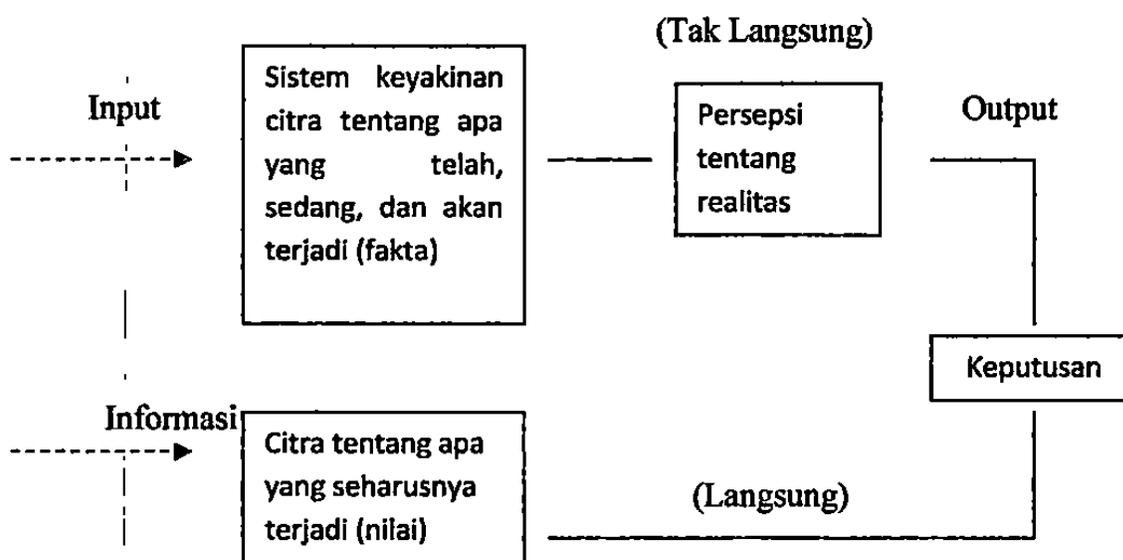
Menurut Holsti, sistem keyakinan terdiri dari serangkaian citra yang membentuk keseluruhan kerangka acuan atau sudut pandang (universe) seseorang, citra-citra tersebut meliputi realitas masa lalu, masa kini, dan realitas yang diharapkan pada masa depan dan preferensi tentang apa yang seharusnya terjadi.¹⁴

Kita harus mengakui bahwa dalam pengambilan kebijakan, suatu negara tidak melihat fakta-fakta situasi yang objektif tetapi cenderung melihat ‘citra’ negara lain mengenai situasi atau fenomena yang terjadi. Yang menentukan perilaku kita adalah persepsi kita tentang dunia, bukan

¹³ Walter S. Jones, *Logika Hubungan Internasional I : Persepsi Nasional*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hal 276.

kenyataan dunia itu. Walaupun mungkin salah, persepsi itu memainkan peran dalam menentukan perilaku suatu negara.

Gambar 1. Grafik Penjelasan Teori Persepsi



Sumber : Holsti, Ole. R, *The Belief System and National Images: A Case Study*, dikutip dalam Bruce Russett dan Harvey Starr, *World Politics*, (New York: Freeman, 1985), hal.304

Indonesia menegaskan bahwa keputusan untuk menjadi bagian dari konsensus 15 negara anggota Dewan Keamanan PBB dalam pemungutan suara Resolusi 1747 merupakan pilihan yang optimal. Keputusan itu telah diambil dengan pertimbangan mendalam yang mengacu pada prinsip-prinsip dasar politik luar negeri Indonesia serta dengan memperhatikan konsultasi aktif yang dilakukan Indonesia pada tingkat Presiden, menteri

luar negeri dan delegasi RI di PBB dengan negara-negara GNB, OKI, anggota Dewan Keamanan dan tentunya Iran sebagai negara sahabat.

Proyek nuklir Iran merupakan prioritas penting bagi Iran yang pada dasarnya tujuan dari program ini adalah memenuhi 23.000 megawatt energi yang dibutuhkan rakyat Iran. Dalam persepsi Iran, mempertahankan hubungan dengan Indonesia merupakan salah satu kepentingan nasional yang perlu diprioritaskan, apalagi melihat upaya Indonesia untuk mendukung proyek nuklir Iran. Ditambah lagi melihat latar belakang hubungan Indonesia dan Iran dari awal masa kemerdekaan Indonesia. Hal ini menjadi landasan yang riil bagi kuatnya hubungan Iran dan Indonesia, kemudian reputasi Indonesia yang dinilai dari mayoritas penduduk muslimnya sehingga dipandang penting oleh Iran. Selain itu juga melihat prospek hubungan Iran dan Indonesia dalam hal peluang investasi Iran di Indonesia, mengingat Indonesia memiliki potensi alam yang melimpah sehingga sangat berpotensi di sektor perdagangan.

F. Hipotesa

Sesuai dengan landasan teori yang digunakan untuk menjelaskan permasalahan tersebut, maka penulis menarik hipotesa bahwa Iran tetap mempertahankan hubungan diplomatik dengan Indonesia pasca penandatanganan Resolusi 1747 dikarenakan pertimbangan rasional dan

1. Iran membutuhkan dukungan Indonesia untuk program nuklirnya terutama dukungan Indonesia di KD PBB untuk memperjuangkan kepentingan nuklir Iran.
2. Iran memiliki kepentingan untuk melakukan investasi di Indonesia.
3. Keinginan Iran untuk mengembangkan ideologi Syi'ah di Indonesia.
4. Pandangan dan citra baik Indonesia di mata Iran.

G. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian bertujuan untuk membantu mempermudah penulis dalam pengumpulan data agar penulis dapat fokus pada lingkup penelitian yang akan diteliti. Dalam hal ini, penulis melihat faktor-faktor yang mempengaruhi Iran untuk tetap menjaga hubungan baik dengan Indonesia mengingat keputusan Indonesia yang menyetujui sanksi nuklir atas Iran, yang sebelumnya perlu dibahas juga mengenai sejarah Iran dan politik luar negeri Iran, latar belakang adanya sanksi nuklir bagi Iran, bukti-bukti konkrit upaya Iran untuk merekatkan kembali hubungan dengan Indonesia hingga upaya Indonesia untuk memperbaiki nama baik Indonesia di mata Iran.

Jangkauan penulisan dimulai dari sebelum terlaksananya Resolusi 1747 pada bulan Maret 2007 hingga pasca Resolusi 1747. Mengingat penelitian ini akan mengangkat masalah kebijakan Iran untuk tetap menjaga hubungan diplomatiknya dengan Indonesia, maka diperlukan data-data mengenai alasan Iran untuk menjaga hubungan baik dengan Indonesia

H. Metode Penelitian

Penulisan penelitian ini menggunakan data-data sekunder yang didapat dari studi kepustakaan atau *library reseach* dalam bentuk literatur buku, makalah, surat kabar, jurnal-jurnal, laporan-laporan hasil penelitian, makalah, *browsing* melalui internet dan lain-lain. Selain itu penulis juga menggunakan metode deduktif yang berdasarkan pada kerangka teori, kemudian ditarik sebuah hipotesa yang akan dibuktikan menggunakan data empiris yang ada.

I. Sistematika Penulisan

BAB I berupa pendahuluan yang merupakan penjelasan dari metodologi penulisan yang berisi alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka dasar teori, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II berisi tentang dinamika hubungan Iran dan Indonesia, menjelaskan tentang sejarah hubungan Iran dan Indonesia dari masa sebelum hingga pasca Resolusi PBB 1747. Selain itu juga akan dijelaskan tentang bentuk-bentuk kerjasama kedua negara.

BAB III berisi tentang pengembangan nuklir iran dan Resolusi DK PBB No 1747, menjelaskan mengenai dinamika pengembangan nuklir Iran sekaligus latar belakang adanya Resolusi PBB 1747.

BAB IV berisi tentang faktor-faktor yang menyebabkan Iran tetap menjaga hubungan diplomatiknya dengan Indonesia, menjelaskan mengenai

faktor-faktor yang menyebabkan Iran tetap mempertahankan hubungan diplomatik dengan Indonesia, mengingat Indonesia telah ikut mendukung Resolusi PBB 1747 yang isinya merugikan Iran.

RAR V merupakan kesimpulan dari seluruh penelitian ini