# BAB II

# TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

## 2.1 Tinjauan Pustaka

Penelitian yang penulis lakukan adalah mengenai dukungan negara Tiongkok terhadap program nuklir Iran pada masa pemerintahan Hu Jintao periode tahun 2003 sampai tahun 2013. Dalam peninjauan peneliti, baru ditemukan beberapa penelitian mengenai dukungan Tiongkok terhadap program nuklir Iran mulai dari tahun 2003 hingga tahun 2013 karena masalah ini baru terjadi dan masih hangat bagi para peneliti Hubungan Internasional. Dari permasalahan berikut ada beberapa penelitian dan jurnal yang membahas mengenai sikap Tiongkok dan terkait program nuklir Iran yang dapat dijadikan tinjauan pustaka bagi penelitian ini.

Yang pertama jurnal transnasional dari Agung Nugroho yang berjudul *"Dukungan Cina terhadap Program Nuklir Iran (2006-2009)"*. Penelitian ini memiliki pembahasan yang sama dengan penelitian yang penulis lakukan, namun perbedaannya terletak pada periode tahun penelitian, yang mana Agung mengambil dari tahun 2006 hingga 2009, sedangkan penulis mengambil dari tahun 2003 hingga 2013 namun peneliti lebih menekankan pada sikap Tiongkok baik secara positif maupun negatif. Dari jurnal tersebut dijelaskan bahwa Tiongkok dan Iran memiliki hubungan yang cukup baik. Tiongkok yang memiliki kemajuan perekonomian sangat pesat tentunya membutuhkan suplai energi dari negara-negara penghasil energi karena

Tiongkok tidak memiliki cadangan minyak dan sumber minyak langsung di negaranya.

Dalam jurnal, Agung menjelaskan bahwa Tiongkok memiliki ketergantungan yang cukup penting dengan negara Iran, begitu juga Iran terhadap Tiongkok. Sikap saling ketergantungan tersebut menjadi salah satu alasan Tiongkok sebagai anggota tetap Dewan Keamanan PBB yang memiliki hak veto dalam mendukung program nuklir Iran dengan menentang resolusi DK PBB yang memberikan sanksi terhadap Iran terkait program nuklirnya. Tiongkok memiliki investasi yang cukup besar di Iran, sebagai contohnya tahun 2009 Tiongkok memberikan investasi sebesar 63juta dollar AS di bidang energi dan sebagai imbalannya Iran menjamin pasokan gas ke Tiongkok selama 25 tahun dimulai sejak tahun 2004. Selain itu, Tiongkok juga mengimpor 12% kebutuhan minyak dalam negerinya dari Iran. Tentunya dengan alasan-alasan tersebut, Tiongkok pasti akan memberikan dukungan penuh terhadap Iran, juga dalam masalah program nuklirnya.

Dukungan yang diberikan Tiongkok terhadap Iran menjadi sebuah kekuatan bagi Iran dalam menghadapi Amerika Serikat karena tentunya Tiongkok memiliki kekuatan yang sama dengan Amerika Serikat dalam PBB. Dalam hal ini Iran memiliki perlindungan yang dibutuhkannya yang didapat dari Tiongkok. Tiongkok yang memiliki kepentingan nasional dalam negaranya tentu akan lebih mementingkan memenuhi kepentingan nasionalnya daripada harus mengikuti Amerika Serikat hingga mengorbankan kemakmuran rakyatnya. Selain karena kepentingan nasional Tiongkok,

Tiongkok juga memandang bahwa setiap negara yang menandatangani NPT mempunyai hak terhadap program nuklir selama untuk kepentingan damai karena selama ini belum ada bukti yang otentik bahwa Iran mengembangkan program nuklirnya untuk kepentingan militer.

Tinjauan pustaka yang kedua yaitu karya ilmiah berjudul *"Akuntabilitas Program Nuklir Iran"* yang ditulis oleh Tri Cahyo Utomo. Program nuklir Iran telah berjalan selama puluhan tahun, namun sempat tertunda saat terjadi revolusi di Iran. Awal mula dilakukan pengembangan terhadap nuklir Iran merupakan dukungan Amerika Serikat terhadap Iran sebagai negara sekutunya sehingga Amerika Serikat memberikan sokongan dana kepada Iran untuk melakukan penelitian. Setelah revolusi terjadi di Iran, hubungan Iran dan Amerika Serikat memburuk dan juga dihentikannya pengembangan program nuklir di Iran. Pada masa pemerintahan Rafsanjani pengembangan nuklir Iran pun dilanjutkan karena terjadinya krisis di Iran yang mana dengan mengembangkan nuklir maka dapat membantu perekonomian di Iran dan ternyata Amerika Serikat menentang pengembangan lanjutan program nuklir yang dilakukan Iran tersebut.

Selama bertahun-tahun Iran terus mengembangkan nuklirnya walaupun mendapatkan penentangan dari negara-negara barat terutama Amerika Serikat. Iran merasa bahwa negaranya memiliki hak yang sama dalam mengembangkan program nuklir dengan negara-negara lain yang menandatangani *Nuclear non-Proliferation Treaty* selama pengembangannya digunakan untuk tujuan damai. Menurut Tri Cahyo Utomo, Amerika Serikat

sebenarnya memiliki rasa takut akan kemampuan nuklir Iran yang dapat membuat Amerika Serikat semakin sulit untuk menguasai Iran. Amerika menggunakan kekuatannya sebagai anggota tetap Dewan Keamanan PBB untuk memberikan sanksi kepada Iran, namun dalam posisi yang sama dengan Amerika Serikat, Tiongkok dan Rusia memberikan dukungan terhadap program nuklir Iran. Pengembangan program nuklir Iran akhirnya terus berlangsung walaupun barat terus menekan Iran.

Karya ilmiah berjudul *"Kebijakan Nuklir Iran dalam Menghadapi Respon Barat pada masa Mahmoud Ahmadinejad"* yang ditulis oleh Tide Aji Pratama juga menjelaskan mengenai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh para pemimpin di Iran terhadap keberlangsungan program nuklir di Iran dan juga bagaimana respon negara lain. Dalam setiap penelitian mengenai nuklir Iran, Amerika Serikat selalu menjadi salah satu negara yang disebutkan. Selain karena awal dimulainya nuklir Iran atas bantuan Amerika Serikat, tetapi juga karena Amerika menentang pengembangan nuklir Iran sejak pecahnya revolusi Iran hingga saat ini. Sanksi demi sanksi terus diberikan namun tidak pernah menghentikan langkah Iran karena sejak awal Iran telah menjelaskan bahwa pengembangan nuklir di Iran bukan untuk kepentingan militer melainkan untuk pemenuhan kepentingan nasional Iran sendiri.

Amerika yang terus bersikeras menyalahkan program nuklir di Iran merasa bahwa Iran telah melanggar perjanjian tahun 1968 yaitu NPT yang mana Iran juga menandatangi perjanjian tersebut. Namun dalam NPT dijelaskan bahwa setiap negara memiliki hak untuk mengembangkan nuklir selama bertujuan

damai, sehingga selama tidak ada bukti bahwa Iran melakukan pengembangan program nuklir untuk kepentingan militer maka Iran tidak melanggar perjanjian tersebut.

Dalam masa kepemimpinan Mahmoud Ahmadinejad, Iran selalu melontarkan pertentangan terhadap Amerika Serikat. Sikap keras yang ditunjukkan Mahmoud Ahmadinejad menjadi sebuah hantaman bagi Amerika Serikat sehingga terus menenrus memberi tekanan pada Iran agar mau menghentikan pengembangan program nuklirnya.

Penelitian yang keempat merupakan tulisan Dyah Kusumaningayu Ratna Kartika yang berjudul *"Alasan Perubahan Sikap Cina terhadap Masalah Nuklir Iran tahun 2010"* yang mana Dyah menyampaikan bahwa selama Tiongkok memberikan dukungan penuh terhadap program nuklir Iran dan di tahun 2010 tiba-tiba Tiongkok mengubah pendiriannya dengan mendukung sanksi yang diberikan oleh DK PBB terhadap program nuklir Iran untuk menghentikan pengembangannya. Di tahun 2009 Tiongkok memberikan investasi yang sangat besar di Iran, namun di tahun 2010 Tiongkok memberikan dukungan untuk sanksi PBB terhadap Iran. Hal ini dibahas oleh Dyah yang mana dapat disimpulkan bahwa Tiongkok bukan merubah sikap dan dukungannya, namun Tiongkok hanya memberikan sedikit konsistensinya sebagai anggota tetap Dewan Keamanan PBB, namun bukan berarti Tiongkok menghentikan kerjasamanya dengan Iran. Namun karena hal tersebut Iran melakukan sedikit pembalasan dengan membahas masalah penderitaan umat Islam di Tiongkok yang mana menjadikan sedikit

ketegangan antara kedua negara. Namun setelah beberapa bulan pasca diputuskan resolusi 1929 yang dikeluarkan DK PBB, Iran kembali melanjutkan kerjasama dengan Tiongkok.

Iran dan Tiongkok memang memiliki saling ketergantungan yang cukup besar, sehingga bagaimanapun diberlakukannya sanksi terhadap Iran, tidak akan menghentikan kerjasama antara Iran dan Tiongkok.

Keempat karya ilmiah tersebut dapat memberikan penalaran lebih dalam mengenai masalah yang peneliti ambil dan juga sebagai bahan tinjauan untuk dapat menjawab masalah-masalah yang diangkat oleh peneliti. Ada beberapa persamaan dan tentunya juga perbedaan dari keempat karya ilmiah tersebut. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat persamaan dan perbedaannya melalui tabel 2.1 berikut.

**Tabel 2.1 Tinjauan Pustaka**

| Peneliti | Judul | Metode Analisis | Kesimpulan Hasil Penelitian | Persamaan | Perbedaan |
|---|---|---|---|---|---|
| Agung Nugroho | Dukungan Cina terhadap Program Nuklir Iran (2006-2009) | Metode Deskripti Kualitatif | Tiongkok merupakan salah satu anggota tetap Dewan Keamanan PBB yang mana mempunyai hubungan yang baik dengan Iran dan selama tahun 2006 – 2009 mendukung program nuklir Iran melalui pengiriman barang pendukung serta menentang resolusi PBB mengenai sanksi terhadap program nuklir Iran . | Fokus utama penilitian ini adalah dukungan Tiongkok terhadap program nuklir Iran. | • Penelitian ini meneliti dukungan Tiongkok terhadap Iran pada periode tahun 2006 hingga 2009. |
| Tri Cahyo Utomo | Akuntabilitas Program Nuklir Iran | Metode Deskriptif Kualitatif | Bagaimana program nuklir Iran menjadi sebuah momok yang menakutkan bagi Amerika Serikat | Fokus Utama Penelitian ini adalah akuntabilitas program nuklir | • Penelitian ini membahas mengenai bagaimana nuklir Iran dapat |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | sedangkan pada awal mula pembentukannya diberikan dana oleh AS sendiri. | Iran, apakah memang memiliki tujuan damai yang jelas. | mempengaruhi ketegangan politik antara Iran dengan negara barat juga antara PBB dan IAEA.<br>• Subjek penelitian ini terpusat pada akuntabilitas program nuklir di Iran. |
| Tide Aji Pratama | Kebijakan Nuklir Iran dalam Menghadapi Respon Barat Pada Masa Mahmoud Ahmadinejad | Metode Deskriptif Kualitatif | Dalam pengembangannya, nuklir di Iran telah banyak menuai konflik. Iran selalu mengatakan bahwa nuklir digunakan untuk kepentingan perdamaian dunia, namun menurut penelitian, pengembangan nuklir di Iran digunakan untuk membuat senjata pemusnah masal. | Fokus utama penelitian ini adalah pengaruh kebijakan nuklir di Iran terhadap hubungannya dengan negara lain. | • Penelitian ini membahas mengenai kebijakan nuklir di Iran yang mana sangat mempengaruhi hubungan Iran dengan negara lain.<br>• Penelitian ini terfokus pada kebijakan nuklir di Iran saja yang mana tetap berjalan walaupun mendapat kecaman dari negara-negara barat . |
| Dyah Kusumaningayu Ratna Kartika | Alasan Perubahan Sikap China Terhadap Masalah Nuklir Iran Tahun 2010 | Metode Deskriptif Kualitatif | China selama berpuluh-puluh tahun selalu mendukung pengembangan program nuklir Iran, namun pada tahun 2010 Tiongkok menandatangani resolusi PBB yang memberikan sanksi kepada program nuklir Iran tentunya dengan alasan yang tidak merugikan negaranya. | Fokus utama penelitian ini adalah alasan utama Tiongkok merubah sikapnya pada Iran pada tahun 2010 | • Penelitian ini hanya membahas mengenai alasan Tiongkok berubah sikap di tahun 2010. |

## 2.2 Kerangka Pemikiran

### 2.2.1 Hubungan Internasional

Hubungan Internasional saat ini telah berkembang pesat. Terjadinya hubungan internasional merupakan suatu keadaan yang menjadi akibat adanya saling ketergantungan dan bertambah kompleksnya kehidupan manusia. Hubungan ketergantungan terjadi karena manusia merupakan makhluk sosial yang tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri, maka dari itu munculah ilmu hubungan internasional yang mengkaji segala bentuk interaksi manusia yang bahasannya melewati batas teritorial negara, yang tentunya melibatkan negara lain.

Ilmu hubungan internasional merupakan turunan daripada ilmu politik yang secara historis sebelum abad ke 17, batas negara masih disebut emporium dengan konsep feodal atau keturunan hingga akhirnya pada abad ke 17 yang biasa disebut masa pencerahan atau aufklarung, ilmu hubungan internasional muncul yang ditandai dengan munculnya ahli-ahli politik di dunia.

Kemunculan ilmu hubungan internasional juga merupakan salah satu dampak dari perang dunia pertama yang mana banyak memakan korban baik materiil maupun korban jiwa. Maka dari itu muncullah pemikiran untuk menghentikan perang yang dipicu oleh penembakan Frans Ferdinand di Sarajevo. Penyebab utama yaitu adanya disharmonisasi antar negara di Eropa pada masa revolusi industri yang menghasilkan perkembangan teknologi sehingga menyebabkan kecurigaan militer

antar negara yang membuat negara-negara berlomba memajukan kekuatan militernya namun secara terselubung. Maka dari itu ilmu hubungan internasional diharapkan dapat menyelesaikan perang antar negara, karena itu juga ilmu hubungan internasional bersifat interdisipliner karena mengikuti perubahan yang terjadi di dunia.

Beberapa ahli memberikan pendapatnya mengenai apa itu teori hubungan internasional. Menurut Mochtar Mas'oed,

> "Hubungan internasional didefinisikan sebagai studi tentang interaksi antar beberapa aktor yang berpartisipasi dalam politik internasional, yang meliputi negara-negara, organisasi internasional, organisasi non-pemerintah, kesatuan subnasional seperti birokrasi dan pemerintah domestik serta individu-individu. Tujuan dasar studi hubungan internasional adalah mempelajari perilaku internasional, yaitu perilaku para aktor negara maupun non-negara di dalam area transaksi internasional. Perilaku ini bisa berwujud kerjasama, pembentukan aliansi, perang, konflik serta interaksi dalam organisasi internasional." (Mas'oed, 2000:28)

Menurut Mas'oed, hubungan internasional itu bermain pada interaksi dengan tujuan mempelajari perilaku internasional yang diaplikasikan dalam bentuk kerjasama, pembentukan aliansi bahkan perang dan konflik. Seperti halnya hubungan antara Iran dan Tiongkok yang terbentuk antara 2 negara yang pada dunia internasional memiliki kepentingan nasional yang saling menguntungkan sehingga perilaku yang ditunjukkan adalah kerjasama antara kedua negara tersebut.

J. C. Johari memberikan pendapatnya dalam *New Comparative Government* mengenai definisi dari hubungan internasional, yaitu

> "Hubungan internasional merupakan sebuah studi tentang interaksi yang berlangsung diantara negara-negara berdaulat disamping itu juga studi tentang pelaku-pelaku non negara (*non states actors*)

yang perilakunya memiliki dampak terhadap tugas-tugas Negara." (Johari, 2006:16)

### 2.2.2 Politik Luar Negeri

Politik luar negeri merupakan salah satu kajian hubungan internasional. Aktor utama dalam politik luar negeri adalah negara, walaupun dalam kenyataannya *non state actor* saat ini dapat melakukan hubungan internasional, namun dalam politik luar negeri, negara masih memegang peranan yang terpenting. Politik luar negeri juga merupakan identitas sebagai karakteristik pembeda tiap negara.

Politik luar negeri adalah suatu perangkat formula nilai, sikap, arah serta sasaran untuk mempertahankan, mengamankan dan memajukan kepentingan nasional di dalam percaturan dunia internasional (Perwita & Yani, 2005:7).

Setiap negara tentunya memiliki kepentingan nasional yang berbeda-beda, namun untuk memenuhi kepentingan nasionalnya, setiap negara harus melakukan kerjasama dengan negara lain, dan tujuan utama politik luar negeri adalah kepentingan nasional tersebut. Untuk memenuhi kepentingan nasionalnya tersebut negara akan melakukan kerjasama baik bilateral maupun multilateral. Politik luar negeri merupakan poros dibentuknya kebijakan luar negeri.

Terdapat 3 proses dalam politik luar negeri, yaitu kerjasama, konflik atau hidup berdampingan.

Politik luar negeri memiliki 3 jenis:

a. Jangka pendek, politik luar negeri ini direncanakan untuk jangka waktu maksimal 5 tahun untuk sesuatu yang bersifat insidental.
b. Jangka menengah, politik luar negeri direncanakan untuk waktu diatas 5 tahun.
c. Jangka panjang, merupakan politik luar negeri yang dibuat dengan berlandaskan pada konstitusi dan ideologi.

Politik luar negeri juga memiliki 3 faktor, pertama idiosinkretik atau karakter pemimpin negara, kedua kapasitas negaranya dalam hal sumber daya alam dan sumber daya manusia, yang ketiga *environment* atau lingkungan dalam negara tersebut. Ketiga hal tersebut merupakan pertimbangan utama dalam politik luar negeri.

Hasil dari politik luar negeri atau keputusan politik luar negeri terdiri dari 3 hal, yaitu:

1. pragmatis atau terencana yang merupakan hasil yang bersifat jangka panjang, membuat studi lanjutan, pertimbangan dan evaluasi yang mendalammengenai seluruh opsi alternative.
2. kedua krisis yang terbentuk dalam keadaan terancam dengan waktu terbatas dan ada elemen yang mengejutkan yang membutuhkan respon yang telah direncanakan sebelumnya.
3. ketiga yaitu taktis yang mana keputusan yang diambil masih memerlukan reevaluasi dengan jangka waktu yang lebih panjang dan bersifat pragmatis. (Couloumbis & Wolfe, 1999:129).

Membahas politik luar negeri yang merupakan upaya pemenuhan kepentingan nasional yang bersifat ekstern, maka tentunya akan berhubungan dengan politik internasional sebagai arena bertemunya beberapa politik luar negeri negara-negara di dunia sehingga dapat saling memenuhi kepentingan nasionalnya melalui hubungan internasional yang mana dapat dilaksanakan melalui bentuk kerjasama. Penekanan politik internasional yaitu pada respon atau reaksi bukan aksi, karena dengan adanya respon maka politik internasional dapat terlaksana dengan negara sebagai aktor utamanya.

Keputusan dalam politik luar negeri dipengaruhi oleh berbagai faktor, yaitu:

1. Penilaian masalah

   Suatu unsur yang amat penting dalam analisis masalah adalah pemilihan awal sasaran yang ingin dicapai. Ini merupakan inti dari strategi yang berupa suatu rencana penggunaan sumber-sumber untuk mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan sebelumnya. Dalam tingkat politik luar negeri, rencana semacam itu disebut strategi nasional.

2. Perhitungan biaya atau resiko

   Merupakan faktor yang mempengaruhi suatu keputusan politik luar negeri, karena tidak ada negara yang dapat melakukan politik luar negeri bisa terbebas dari hal itu, yaitu pembatasan

jumlah sasaran dan terbatasnya jumlah pilihan alternatif yang tersedia.

3. Aspek domestik: Konsensus

   Semua negara tanpa memandang bentuk pemerintahan dan falsafah politiknya terikat oleh consensus rakyat dan dibatasi oleh sikap masyarakat.

4. Informasi kurang lengkap

   Dalam politik luar negeri, informasi yang kurang lengkap antara lain disebabkan oleh kelambanan pembuat keputusan dalam mengejar peristiwa yang cepat berubah sebelum fakta-fakta yang ada terkumpul. Karena itu informasi seadanya akan dijadikan dasar untuk mengurangi resiko seminimal mungkin. Informasi kurang lengkap memiliki 2 arti, yaitu kekurangan data atau terlalu banyak data. Kurangnya data disebabkan lambatnya informasi dan bila tidak dapat menunggu, maka pembuat keputusan akan mengisinya dengan *estimate* atau perkiraan. Bilamana terlalu banyak data, maka informasi yang diperlukan terkubur dalam tumpukan data dan memerlukan waktu untuk menemukannya sedangkan waktu mendesak untuk mengambil keputusan.

5. Tekanan waktu

   Berbagai peristiwa terjadi dengan cepat dan hasil-hasilnya jauh lebih cepat diketahui, sehingga banyak para pembuat keputusan

politik luar negeri menghadapi masalah waktu yang diperlukan untuk dapat berpikir tepat dan akan kehilangan mutu pemahaman dan keluwesan yang diperlukan dalam mengambil keputusan.

6. Gaya nasional

   Merupakan tradisi dan citra masyarakat yang mengharap pada pejabatnya melaksanakan dan mengambil keputusan secara khusus sesuai dengan kehendaknya. Gaya nasional adalah hal yang penting dalam proses pembentukkan pola analisis dari pembuat keputusan itu sendiri.

7. Komitmen dan hal yang mendahului

   Faktor terakhir yang mempengaruhi keputusan adalah struktur dari komitmen dan peristiwa yang mendahului sebelum keputusan dibuat. Dengan cara yang berbeda, semua negara atau individu pembuat keputusan pasti terikat oleh masa lampaunya yang lama ataupun yang baru berlalu. (Nasution, 1991:21-24).

### 2.2.3 Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri terbentuk karena adanya hubungan dengan negara lain yang mana setiap negara harus mengambil sikap untuk menjaga negaranya di dunia internasional. Kebijakan luar negeri merupakan jalan untuk mengerti perilaku suatu negara terhadap negara lain ataupun lingkungan internasional (Breuning, 2007:18).

Dalam Kamus Hubungan Internasional, Jack C. Plano dan Roy Olton menjelaskan:

> "Kebijakan luar negeri merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional." (1999:5)

Dalam suatu negara, kebijakan luar negeri menjadi sebuah tindakan penting yang harus diambil guna menjaga hubungan negaranya dengan negara lain karena kebijakan luar negeri merupakan bentuk sikap negara tersebut untuk menunjukkan peran negara dalam sistem internasional yang dapat membuat negara-negara lain ingin melakukan kerjasama bila memiliki kesamaan tujuan. Kebijakan luar negeri juga digambarkan sebagai sebuah sikap yang mana dalam perspektif ini kebijakan luar negeri dipandang sebagai suatu sistem yang keputusannya dirumuskan dan direncanakan untuk melakukan eksekusi (Dugis, 2007:41).

Menurut K. J. Holsti, kebijakan luar negeri dapat dijelaskan sebagai berikut:

> "Output kebijakan luar negeri merupakan tindakan atau gagasan yang dirancang oleh pembuat kebijakan untuk memecahkan masalah atau mempromosikan suatu perubahan dalam lingkungan politik, yaitu dalam kebijakan, sikap dan tindakan negara lain.Sikap dan gagasan mengenai kebijakan luar negeri dibagi ke dalam 4 komponen, baik yang umum maupun yang spesifik, yaitu orientasi kebijakan luar negeri, peran nasional, tujuan dan tindakan." (Holsti, 1998:108).

Menurut Modelski, kebijakan dirumuskan melalui prinsip-prinsip tertentu dan tentunya harus dengan tujuan yang jelas. Maka dari itu konsep dasar dalam kebijakan lur negeri dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. pembuat kebijakan
2. tujuan kebijakan
3. prinsip kebijakan
4. kekuasaan untuk melaksanakan
5. konteks dimana kebijakan luar negeri dirumuskan dan diimplementasikan (Dugis, 2007:43).

Kebijakan luar negeri muncul diawali dengan berorientasi pada peperangan, namun seiring perkembangan, kebijakan luar negeri dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti ekonomi, budaya, politik dan faktor-faktor lainnya yang menunjang kehidupan sebuah negara. Menurut Rose perkembangan kebijakan luar negeri masih sangat minim karena kurangnya perhatian yang dapat mengakibatkan ketidakjelasan akan keberlangsungan hidup kebijakan luar negeri itu sendiri. Selain itu White menganggap bahwa hal ini menjadi sebuah ujian bagi para analis kebijakan luar negeri yang harus berpikir lebih keras apakah studi ini tetap menjadi bagian dari Ilmu Hubungan Internasional atau harus diganti dengan pendekatan lain (Carlsnaes, 2002:331-333).

Kebijakan luar negeri merupakan suatu strategi dalam menghadapi unit politik internasional lainnya yang dibuat oleh pembuat keputusan negara dalam rangka mencapai tujuan spesifik nasional dalam terminologi kepentingan nasional. Menurut Rosenau, kebijakan luar negeri adalah upaya suatu negara mealui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan memperoleh keuntungan dari

lingkungan eksternalnya. Selain itu, menurut Holsti kebijakan luar negeri adalah semua aktivitas negara terhadap lingkungan eksternalnya dalam upaya memperoleh keuntungan, serta peduli akan berbagai kondisi internal yang menopang formulasi aktivitas tersebut (Perwita&Yani, 2005:49-50).

Hubungan negara dengan kondisi eksternalnya dapat dijelaskan dalam tiga konsep kebijakan luar negeri, yaitu:

1. Sebagai kumpulan orientasi, menjadi pedoman dalam menghadapi kondisi eksternal yang menuntut pembuat keputusan dan tindakan berdasarkan pada orientasi prinsip dan tendensi umum yang terdiri dari sikap, persepsi dan nilai yang dijabarkan dari pengalaman sejarah dan kondisi strategis penentu posisi negara dalam politik internasional.
2. Sebagai seperangkat komitmen dan rencana untuk bertindak, berupa rencana dan komitmen konkrit termasuk tujuan dan alat yang spesifik untuk mempertahankan situasi lingkungan eksternal yang konsisten dengan orientasi kebijakan luar negeri.
3. Sebagai bentuk perilaku atau aksi, berupa langkah nyata berdasarkan orientasi umum, dengan komitmen dan sasaran yang lebih spesifik, yang berhubungan dengan kejadian dan situasi lingkungan eksternal. (Perwita&Yani, 2005:50-51).

Menurut William D. Coplin, kebijakan luar negeri dipengaruhi beberapa faktor determinan, yaitu:

1. Situasi politik domestik, termasuk faktor budaya sebagai dasar tingkah laku politik.
2. Situasi ekonomi dan militer domestik, termasuk faktor geografis yang selalu mendasari pertimbangan pertahanan dan keamanan.
3. Konteks internasional, yaitu pengaruh negara-negara lain atau konsentrasi politik internasional. (Coplin, 1992:30).

Kajian mengenai teori proses pembuatan keputusan luar negeri menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri dipandang sebagai hasil berbagai pertimbangan nasional yang berusaha menetapkan pilihan atas berbagai alternatif yang ada, dengan keuntungan yang sebesar-besarnya ataupun kerugian sekecil-kecilnya (optimalisasi hasil). Para pembuat keputusan juga diasumsikan bisa memperoleh informasi yang cukup banyak sehingga bisa melakukan penelusuran tuntas terhadap semua alternatif kebijakan yang mungkin dilakukan dan semua sumber yang bisa dipakai untuk mencapai tujuan yang mereka tetapkan. (Mas'oed, 2000:276).

### 2.2.4 Kepentingan Nasional

Konsep kepentingan nasional merupakan dasar untuk menjelaskan perilaku politik luar negeri suatu negara. Para penganut realis menyamakan kepentingan nasional sebagai upaya negara untuk mengejar *power* dimana *power* adalah segala sesuatu yang dapat mengembangkan dan memelihara kontrol suatu negara atas negara lain.

Menurut Hans J. Morgenthau dalam "*The Concept of Interest defined in Terms of power*", konsep kepentingan nasional (*interest*) yang didefiniskan dalam istilah "*power*" berada diantara nalar, akal atau "*reason*" yang berusaha untuk memahami politik internasional dengan fakta-fakta yang harus dimengerti dan dipahami. Dengan kata lain, *power* merupakan instrumen penting untuk mencapai kepentingan nasional (Jemadu, 2008:67).

Menurut Anthonius Sitepu dalam Teori Realisme Politik Hans J. Morgenthau dalam Studi Politik dan HI, konsep kepentingan nasional juga mempunyai indikasi dimana negara atau *state* berperan sebagai aktor utama di dalam formulasi politik yang berdaulat. Selanjutnya didalam mekanisme interaksinya masing-masing negara atau aktor berupaya untuk mengejar kepentingan nasionalnya. Kepentingan inilah yang akhirnya diformulasikan ke dalam konsep '*power*' kepentingan '*interest*' didefinisikan ke dalam terminologi *power* (Sitepu, 2006:55).

Suatu negara harus bertindak secara nyata ketika memutuskan atau mendeklarasikan kepentingan nasionalnya. Pada dasarnya kepentingan nasional adalah hal yang bersifat abstrak, tetapi sarana yang dilaluinya adalah sesuatu yang nyata. Konsep kunci yang dipergunakan pembuat kebijakan dalam memakai pertimbangan nilai pada realitas tindakan politik adalah kepentingan nasional. Pernyataan tersebut masih kabur dan sukar dijabarkan. Ia dapat dianggap bersifat umum, jangka panjang, yang menjadi tujuan abadi dari negara, bangsa, dan pemerintah, serta

mencakup segala gagasan mengenai ‘kebaikan’. Dalam prakteknya ia disintesiskan dan diberi bentuk oleh para pembuat kebijakan sendiri (Nasution, 1991:6-7).

Teori Kepentingan Nasional (*National Interest*) menurut Daniel S. Papp yang mengatakan bahwa dalam kepentingan nasional terdapat beberapa aspek, seperti ekonomi, ideologi, kekuatan dan keamanan militer, serta moralitas dan legalitas. Dalam hal ini, yang mana faktor ekonomi pada setiap kebijakan yang diambil oleh suatu negara selalu berusaha untuk meningkatkan perekonomian negara yang dinilai sebagai suatu kepentingan nasional. Suatu kepentingan nasional dalam aspek ekonomi diantaranya adalah untuk meningkatkan keseimbangan kerjasama perdagangan suatu negara dalam memperkuat sektor industri, dan sebagainya (Papp, 1988:29).

Kepentingan nasional sering dijadikan tolak ukur atau kriteria pokok bagi para pengambil keputusan (*decision makers*) masing-masing negara sebelum merumuskan dan menetapkan sikap atau tindakan. Bahkan setiap langkah kebijakan luar negeri perlu dilandaskan kepada kepentingan nasional dan diarahkan untuk mencapai serta melindungi apa yang dikategorikan atau ditetapkan sebagai kepentingan nasional (Rudy, 2002:116).

### 2.2.5 Keamanan Internasional

Dalam dunia internasional, keamanan memiliki posisi yang sangat penting dan bilamana keamanan nasional terganggu maka akan menyebabkan gangguan terhadap keamanan internasional karena akan berpengaruh terhadap negara sekitarnya. Menurut Barry Buzan, keamanan dalam arti objektif mengukur adanya ancaman terhadap nilai-nilai yang diperoleh, dalam arti subjektif, tidak adanya ketakutan bahwa nilai-nilai tersebut akan diserang (2008:2,4,12).

Keamanan dalam hubungan internasional mengalami pergeseran dari konsep tradisional yang mengutamakan masalah perang dan damai menjadi konsep modern yang lebih mengutamakan *human security* dan aspek-aspek lainnya, sehingga tidak memfokuskan pada hubungan antarnegara tetapi juga keamanan pada masyarakatnya. Fokus utama dari perang berubah menjadi individu.

Keamanan internasional terdiri dari berbagai kebijakan yang dilakukan oleh negara-negara atu organisasi internasional seperti PBB dalam menjamin kelangsungan hidup dan keamanan bersama. Konsep keamanan terus berkembang selama bertahun-tahun hingga saat ini cakupannya mulai dari tipe tradisional yaitu konvensional kekuatan militer, sebab dan akibat perang, kekuatan ekonomi, konflik etnis, agama dan ideologi, konflik perdagangan dan ekonomi, pasokan energi, ilmu pengetahuan dan teknologi, makanan serta ancaman terhadap keamanan manusia dan stabilitas negara dari degradasi lingkungan,

penyakit menular, perubahan iklim, dan kegiatan para aktor non-negara (http://en.wikipedia.org/wiki/International_security diakses pada tanggal 20 Mei 2014 ).

Selama periode perang dingin, literatur mengenai keamanan didominasi gagasan mengenai keamanan nasional yang sebagian besar diartikan secara militeristik. Berdasarkan sudut pandang tersebut, keamanan nasional yang diukur dari kepemilikan kapabilitas militer suatu negara menjadi prioritas paling pertama. Gagasan mengenai keamanan berpusat pada negara sehingga mengutamakan keamanan nasional dan sempit karena terfokus pada aspek militer dari keamanan nasional. Kritik datang dari beberapa pihak, seperti halnya pemaparan bahwa keamanan seharusnya mencakup lima aspek, yaitu keamanan politik, ekonomi, sosial, lingkungan dan militer sehingga fokus utama dapat dialihkan kepada keamanan secara internasional (Buzan, 2008:10).

### 2.2.6 Nuklir

Energi nuklir merupakan salah satu sumber energi di alam ini yang diketahui manusia bagaimana mengubahnya menjadi energi panas dan listrik. Sejauh ini, energi nuklir adalah sumber energi yang yang paling padat dari semua sumber energi di alam ini yang bisa dikembangkan manusia. Artinya, kita dapat mengekstrak lebih banyak panas dan listrik dari jumlah yang diberikan dibandingkan sumber lainnnya dengan

jumlah yang setara. Kata nuklir berarti bagian dari atau yang berhubungan dengan nukleus atom (inti atom) (Whardana, 2007:86-88).

Bahan pembuat nuklir adalah uranium, yang mana merupakan unsur radioaktif. Menurut Badan nuklir dunia, uranium adalah logam yang sangat berat yang dapat digunakan sebagai sumber berlimpah energi terkonsentrasi. Berikut beberapa kegunaan nuklir:

1. Sebagai sumber listrik yang hemat
2. Sebagai senjata militer
3. Sebagai radio isotop (http://www.batan.go.id/kip/documents/ 12buku_pintar.pdf diakses pada tanggal 20 Mei 2014).

Beberapa negara yang memiliki energi nuklir di negaranya dijelaskan dalam tabel berikut:

**Tabel 2.2 Negara dengan Nuklir**

| No | Negara | Jumlah nuklir | Reaktor | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Besar dalam megawatt | Persentase untuk PLTN |
| 1 | Amerika Serikat | 105 | 101119 | 19 |
| 2 | Perancis | 59 | 63473 | 77 |
| 3 | Jepang | 53 | 46236 | 28 |
| 4 | Rusia | 31 | 21743 | 16 |
| 5 | Jerman | 17 | 20339 | 26 |
| 6 | Korea Selatan | 20 | 17716 | 35 |
| 7 | Ukraina | 15 | 13168 | 48 |
| 8 | Kanada | 18 | 12652 | 15 |
| 9 | Inggris | 19 | 11035 | 15 |
| 10 | Swedia | 10 | 9016 | 46 |
| 11 | China | 11 | 8587 | 2 |
| 12 | Spanyol | 8 | 7448 | 17 |

Sumber : http://www.world-nuclear.org/info/Facts-and-Figures/World-Nuclear-Power-Reactors-and-Uranium-Requirements/ diakses pada tanggal 20 Mei 2014.

Dalam dunia internasional, energi nuklir diatur secara ketat karena penggunaannya dapat dijadikan sebagai senjata pemusnah masal. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Roberto Phispal dalam *Lex et Societatis* vol. 1 no. 5 bulan September 2013, pengembangan teknologi nuklir yang diperbolehkan dalam hukum internasional adalah pengembangan teknologi nuklir yang memperhatikan aspek-aspek berikut:

1. Peran *International Atomic Energy Agency (IAEA)* sebagai organisasi internasional yang mengawasi pengembangan teknologi nuklir agar tetap dikembangkan untuk tujuan damai dan tidak dibelokkan kearah pengambangan senjata nuklir, sesuai dengan isi statuta IAEA.
2. *Treaty on The Non Proliferation of Nuclear Weapons* (NPT) merupakan perjanjian internasional yang mengatur mengenai larangan penyebaran senjata nuklir. Perjanjian ini memiliki tiga prinsip utama, yaitu : Nonproliferasi, pelucutan, dan hak untuk mengembangkan teknologi nuklir untuk tujuan damai.
3. *Safeguards* adalah sebuah sistem yang berisi pengaturan lebih luas mengenai tindakan teknis dimana sekretariat IAEA memverifikasi kelengkapan dan kebenaran dari pengumuman yang dibuat oleh negara mengenai materi dan aktifitas nuklir. (Andika, 2007:Abstrak Tesis Universitas Diponegoro).

Terdapat beberapa peraturan internasional berbentuk perjanjian internasional yang berlaku bagi para negara yang meratifikasi perjanjian tersebut. Berikut beberapa perjanjian yang dikeluarkan oleh IAEA:

1. Perjanjian Internasional Ketenaganukliran:
    - Traktat/Konvensi Internasional tentang Keselamatan Nuklir (*Safety).*
    - Traktat/Konvensi Internasional tentang Keamanan Nuklir (*Security).*
    - Traktat/Konvensi Internasional tentang Pengawasan Nuklir (*Safeguards).*
    - Traktat/Konvensi Internasional tentang Pertanggungjawaban Kerugian Nuklir (*Liability).*
2. Aspek Keselamatan dan Pengendalian Bahan Nuklir

    Komitmen dalam meluncurkan progaram nuklir harus memiliki perhatian khusus dengan poin-poin sebagai berikut:
    - Perlunya memastikan keselamatan, keamanan dan non-proliferasi bahan nuklir.
    - Perlunya menjadi pihak pada perjanjian dan konvensi internasional yang relevan.
    - Perlunya mengembangkan suatu kerangka peraturan perundang-undangan komprehensif yang mencakup semua aspek hukum nuklir: Keselamatan *(Safety)*, Keamanan *(Security)*, Pengawasan

*(Safeguards)*, Pertanggungjawaban *(Liability)* Kerugian dan aspek komersialnya.

- Perlunya badan pengawas yang independen, kompeten dan efektif.
- Perlunya mengembangkan dan mempertahankan kemampuan sumber daya nasional baik dalam sektor pemerintah maupun industri agar dapat mengelola, mengoperasikan, memelihara dan mengatur fasilitas nuklir.
- Adanya suatu undang-undang dan penerapan instrumen hukum internasional yang relevan.

3. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Ketenaganukliran dan Kerangka Peraturan Perundang-Undangan

   Beberapa tingkatan hierarki hukum nasional sebagai dasar norma hukum pengaturan energi nuklir:

   - Tingkat Konstitusi
   - Tingkat Legislasi
   - Tingkat Regulasi
   - Tingkat Instrumentasi

4. Hukum Nuklir Internasional

   Karakteristik Hukum Nuklir meliputi beberapa prinsip sebagai berikut:

   - Prinsip Keselamatan (Pencegahan, perlindungan, pemberian peringatan)

- Prinsip Keamanan (Bahan dan teknologi nuklir, sumber-sumber, bahan yang disalahgunakan)
- Prinsip Tanggung Jawab (Melibatkan banyak pihak. Tanggung jawab pihak terkait)
- Prinsip Perizinan (Izin menjadi hal utama untuk pengembangan bahan-bahan isotop)
- Prinsip Pengawasan Berkelanjutan (Pemantauan kegiatan nuklir)
- Prinsip Kepatuhan (Patuh akan peraturan yang berlaku)
- Prinsip Kompensasi (Kompensasi bila terjadi kerugian)
- Prinsip Pembangunan Berkelanjutan (Keberlangsungan generasi mendatang)
- Prinsip Indepedensi (Pertimbangan ahli menjadi sangat diperhitungkan)
- Prinsip Transparansi (Transparansi pemanfaatan energi nuklir)
- Prinsip Kerjasama Internasional (Pertimbangan harmonisasi kebijakan dan tindakan antar negara)

5. Penerapan Sanksi atas Pelanggaran dan Penyalahgunaan Pemanfaatan Tenaga Nuklir menurut Hukum Internasional.

IAEA menerbitkan Buku Panduan Hukum Nuklir yang terdiri atas 5 bagian umum mengenai hukum-hukum internasional mengenai pengembangan nuklir. Lima bagian umum tersebut adalah:

1. Bagian I memberikan gambaran umum tentang konsep-konsep kunci dalam bidang: hukum energi nuklir dan proses legislatif,

pihak otoritas, dan kegiatan peraturan dasar perizinan, inspeksi dan penegakan hukum.

2. Bagian II berhubungan dengan proteksi radiasi.
3. Bagian III mencakup berbagai mata pelajaran yang timbul dari keselamatan nuklir dan radiasi: sumber radiasi, instalasi nuklir, kesiapsiagaan dan tanggap darurat, pertambangan dan penggilingan, transportasi, dan limbah serta bahan bakar bekas.
4. Bagian IV membahas topik kewajiban nuklir dan cakupan.
5. Bagian V beralih pada non-proliferasi dan keamanan subjek yang terkait: perlindungan, kontrol ekspor dan impor, dan perlindungan fisik (http://en.wikipedia.org/wiki/Nuclear_law diakses pada tanggal 1 Juli 2014).

Dengan hadirnya nuklir dalam sistem pertahanan dan keamanan suatu negara, timbulah gejala baru dalam sistem internasional. Kehadiran nuklir dalam sistem internasional telah jauh mengurangi kemungkinan perang antarnegara. Kesadaran akan bahaya nuklir ini apabila sungguh-sungguh digunakan dalam suatu peperangan, membuat negara agresor sangat sulit untuk menentukan suatu kemenangan yang pasti bagi dirinya. Nuklir tidaklah hanya dipertimbangkan dari segi militer saja, akan tetapi juga konteks politik bangsa-bangsa yang bersangkutan. Pertimbangan politik disini maksudnya bahwa persenjataan itu bukan hanya ditujukan untuk menghancurkan kekuatan lawan, akan tetapi juga dipergunakan sebagai alat untuk menunjang

"*bargaining position*" dalam usaha mencapai kepentingan nasional (Nasution, 1991:99).

Keberadaan nuklir dalam suatu negara akan meningkatkan prestisenya dalam dunia internasional, karena negara itu telah memiliki kemampuan yang tinggi, baik dalam lingkungan regional maupun di mata dunia internasional (Nasution, 1991:131).