

MOTIVASI CINA MENOLAK PERMINTAAN DUKUNGAN AMERIKA SERIKAT TERKAIT SANKSI ANTI-MINYAK IRAN TAHUN 2011

RIAUNITA KETESAW TAMBUNAN

Abstract

The purpose of this research is to analyze China's motivation to decline U.S. proposal to impose anti-oil sanctions on Iran, because Iran has determined to continue its nuclear program. The U.S. suspects Iran is trying to develop nuclear weapons that the U.S. campaign to the world that Iran is "rogue state" and Iran's nuclear program also potentially threaten the world peace and security. The U.S. and other western countries urge Iran to immediately stop its nuclear program. However, Iran still claims that its nuclear program conducted for peaceful purposes, namely to help meet the electricity needs of the country and for medical purposes, namely the development of isotope.

Data of this research were obtained from books, journals, reports, articles, and from websites. To analyze it, the writer use the nation state level of analysis with realism perspective, foreign policy theory, and energy security concept.

The research shows that China's refusal is caused by China is an advanced industrial country that can not be separated of high domestic energy needs. In the oil sector, China is a major buyer of Iranian oil. China is the country with the second largest oil consumption after U.S. China can not fully meet the level of its domestic energy consumption if only rely the domestic energy sources. Therefore, China must depend on energy supplies from other countries, including Iran.

KEYWORDS: *Nuclear Program, Nuclear Weapons, Anti-oil Sanction, Rogue State, China.*

Pendahuluan

Sanksi-anti minyak Iran secara resmi ditandatangani oleh Presiden Amerika Serikat, Barack Obama pada tanggal 31 Desember 2011. Sanksi anti-minyak Iran merupakan kebijakan Amerika Serikat yang melarang segenap warga negaranya membeli minyak mentah dari Iran. Selain untuk negaranya sendiri, AS

juga berkeinginan agar negara-negara lain juga menerapkan hal yang sama terhadap Iran. Keinginan tersebut berusaha diwujudkan oleh AS dengan menghimbau dan meminta negara-negara di dunia termasuk Cina agar bersedia menerapkan kebijakan untuk anti terhadap minyak Iran. Dengan demikian, AS optimis hal tersebut dapat mendukung upaya AS dalam menekan Iran agar segera menghentikan proses pengembangan nuklirnya.

Sanksi anti-minyak Iran yang diusung oleh AS didukung oleh negara sekutu terdekatnya, yaitu Israel. Negara Inggris dan Perancis juga berada diposisi yang sama dengan Israel, yakni mendukung upaya yang dilakukan AS. Sedangkan Cina, India, Rusia, serta sebagian negara Uni Eropa seperti Yunani, Italia, Spanyol, dan Austria menolak sanksi anti-minyak yang diusung AS untuk diterapkan terhadap Iran.

Dalam usahanya mendapatkan dukungan dalam pemberian sanksi terhadap industri minyak Iran, AS mengirimkan Menteri Keuangannya yaitu Timothy Geithner ke Beijing. Pengiriman Timothy Geithner ke Beijing bertujuan untuk melakukan pembicaraan dengan para pejabat Cina mengenai sanksi anti-minyak Iran. Dengan demikian, hasil yang diharapkan oleh AS adalah dapat meyakinkan pejabat-pejabat Cina mengenai sanksi anti-minyak yang akan diterapkan atas Iran. Geithner menginginkan dukungan Cina untuk menetapkan sanksi-sanksi terhadap institusi keuangan yang bertransaksi dengan Bank Sentral Iran. AS berusaha meyakinkan Cina bahwa program pengayaan uranium yang dilakukan Iran berpotensi mengancam perdamaian dan keamanan dunia sehingga perlu diterapkan berbagai sanksi terhadap Iran yang bertujuan untuk menekan

Teheran agar mengakhiri program pengembangan nuklirnya yang dinilai kontroversial.

Program pengembangan nuklir Iran sebenarnya telah berlangsung sejak lama dan dapat dibagi dalam beberapa masa, yaitu masa sebelum Revolusi Islam yaitu tahun 1979, sesudah masa Revolusi Islam 1979, sampai pengembangan nuklir Iran terakhir hingga tahun 2007. Iran pertama kali memulai program nuklirnya yaitu pada masa pemerintahan presiden Mohammad Shah Reza Pahlevi pada tahun 1957. Upaya Iran untuk memulai program nuklirnya ditandai oleh diadakannya perjanjian kerjasama antara Iran dengan Amerika Serikat dimana kesepakatan antara kedua negara menyangkut program nuklir sipil yaitu sebagai bagian dari Program Atom Damai Amerika Serikat (*United States of Peaceful Atomic Program*). Pada masa itu, Amerika Serikat memberikan dukungan terhadap program pengembangan nuklir Iran yang diwujudkan AS melalui pembangunan pusat penelitian nuklir di Universitas Teheran pada tahun 1960. Pusat penelitian nuklir tersebut mendapat dukungan dari AS dalam bentuk penyediaan reaktor yang ditujukan untuk kepentingan penelitian.

Program pengembangan nuklir Iran mulai menjadi fokus perhatian dunia internasional ketika pada tahun 2003, Presiden Iran Mohammad Khatami mengumumkan melalui siaran televisi Iran mengenai keberadaan fasilitas nuklir Natanz, dan fasilitas nuklir lainnya. Presiden Iran juga mengundang *International Atomic Energy Association* (IAEA) untuk melakukan kunjungan inspeksi ke fasilitas-fasilitas nuklir yang dimiliki Iran. IAEA merupakan suatu badan yang menjalankan peran sentral yang berhubungan langsung dengan negara-negara

peratifikasi *Non Proliferation Treaty* (NPT) yang mencakup bidang transfer teknologi dan termasuk juga upaya mempromosikan program pengembangan nuklir untuk tujuan damai.¹

Keputusan Iran yang menyatakan bahwa akan terus melanjutkan program pengembangan nuklirnya semakin menumbuhkan kekhawatiran negara-negara barat, termasuk AS. Meski Iran berulang kali mengaku bahwa program pengembangan nuklir yang dilakukan adalah untuk tujuan damai yaitu untuk penyediaan sumber energi alternatif untuk pemenuhan kebutuhan listrik dalam negerinya untuk kepentingan dunia kesehatan, akan tetapi negara-negara barat termasuk AS tetap mencurigai bahwa program pengembangan nuklir yang dilakukan Iran juga bertujuan untuk menciptakan senjata pemusnah massal. Wakil Departemen Keuangan untuk urusan Terorisme AS pada masa pemerintahan Barack Obama, David Cohen mengatakan bahwa Amerika Serikat akan tetap meningkatkan tekanan terhadap Iran selama Iran menolak untuk menghentikan kekhawatiran global terkait program pengembangan nuklirnya.²

Permintaan dukungan AS ke Cina terkait sanksi anti-minyak Iran didasarkan pada pertimbangan dimana Cina merupakan salah satu pembeli utama minyak Iran, meskipun sejak Januari 2012 Cina telah mengurangi pembelian minyak sekitar 285.000 barel per hari (bph).³ Cina merupakan Negara yang kuat

¹*International Conventions and Legal Agreements : Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (NPT), diakses dari <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Treaties/npt.html>>, pada tanggal 12 Agustus 2012.

² *US Slaps More Sanctions on Iran*, <Diakses dari <http://www.voanews.com/content/iran-us-sanctions/1403977.html>>, pada tanggal 09 Juli 2012.

³ Judy Hua and Alex Lawler. *China buys up Saudi, Russian oil to squeeze Iran*. Dalam *Iran Sanctions Crisis Roils Energy, Shipping*. Reuters Report on March 2012.

dalam bidang ekonomi dan eksistensi Cina semakin diperhitungkan dalam dunia internasional. AS juga mengakui hal tersebut dan kemudian memutuskan untuk meminta dukungan kepada Cina untuk turut mendukung AS dalam sanksi anti-minyak Iran.

Dalam banyak hal, Cina juga memegang kunci untuk suksesnya sebuah sanksi terhadap Iran. Ketika AS berusaha menjatuhkan sanksi terhadap Teheran, hal yang harus dilakukan terlebih dahulu adalah menggalang dukungan dan dukungan dari Cina akan menjadi dukungan vital untuk keberhasilan sanksi AS. Permintaan Cina yang sangat besar akan suplai sumber daya energi telah lama menumbuhkan hubungan perdagangan antara Cina dengan Iran, dan Cina juga akan tetap melindungi kepentingan-kepentingannya di Dewan Keamanan PBB.

Menanggapi keinginan AS agar Cina dapat berpartisipasi dalam upaya menekan Iran melalui sanksi anti-minyak, Cina menilai bahwa perjanjian kerjasama dalam bidang ekonomi dan teknologi yang dijalinnya dengan Iran sejak pertengahan tahun 1990 merupakan faktor yang sangat penting dan menjadi pertimbangan Cina untuk tidak mendukung upaya AS dalam menekan Iran. Bagi Cina, Iran merupakan mitra yang sangat penting dan hubungan kerjasama keduanya juga berjalan sangat baik, berdasarkan pada prinsip saling percaya, prinsip saling menguntungkan. Cina bersedia untuk bekerja sama dengan Iran untuk mengintensifkan dan meningkatkan hubungan persahabatan antara kedua negara ke tingkat yang lebih baik. Oleh sebab itu, tidak ada alasan bagi Cina untuk beralih mendukung seluruh upaya yang dilakukan AS untuk menekan dan mengisolasi Iran.

Pembahasan

Dalam pemikiran realis, negara merupakan aktor utama studi hubungan internasional. Dua hal penting yang perlu diperhatikan apabila berbicara tentang negara, diantaranya bahwa negara itu berdaulat. Kedaulatan merupakan konsep kunci dalam hubungan internasional. Selain itu, negara termotivasi oleh kepentingan nasional dimana setiap kebijakan luar negeri diarahkan untuk meraih kepentingan nasional.

Politik luar negeri sendiri secara sederhana dapat dipahami sebagai suatu aksi maupun reaksi yang dilakukan oleh suatu negara dalam percaturan politik internasional. K. J. Holsti mengemukakan pendapatnya mengenai politik luar negeri⁴, yakni:

“Foreign policy also incorporates ideas that are planned by policy makers in order to solve a problem or uphold some changes in the environment, which can be in the forms of policies, attitudes, or actions of another states or states.”

Dari gagasan K. J. Holsti tersebut, politik luar negeri dilihat sebagai suatu hasil dari tindakan aktor rasional yang dilakukan untuk dapat mencapai suatu tujuan. Para pembuat keputusan yang berada dalam suatu negara harus mampu mengidentifikasi tujuan yang utama dan bergerak dengan maksud mencapai tujuan tersebut, harus mengerti apa tujuan yang akan dicapai, serta menentukan pilihan yang lebih menguntungkan dari antara alternatif-alternatif yang ada.

Dalam pembuatan keputusan model aktor rasional, terdapat beberapa langkah-langkah diantaranya yaitu mengidentifikasi masalah, mengidentifikasi dan mengurutkan prioritas tujuan yang akan dicapai, mengumpulkan informasi,

⁴ K. J. Holsti. 1983. *International Politics, A Framework for Analysis, 4th Edition*, London, Prentice Hall. hal. 97.

mengidentifikasi alternatif-alternatif, menganalisa alternatif dengan mempertimbangkan konsekuensi dan efektivitas (untung-rugi), melaksanakan keputusan, serta melakukan pemantauan atas pelaksanaan keputusan yang telah dilakukan.⁵

Kebijakan luar negeri (*foreign policy*) merupakan 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. Politik luar negeri yang spesifik dilaksanakan oleh sebuah negara sebagai sebuah inisiatif atau sebagai reaksi terhadap inisiatif yang dilakukan oleh negara lain. Demikian yang diterapkan Cina dalam menentukan kebijakan luar negerinya menanggapi permintaan dukungan AS terkait sanksi anti-minyak Iran.

Penolakan Cina untuk turut mendukung Amerika Serikat terkait sanksi-anti minyak Iran merupakan suatu bentuk kebijakan luar negeri yang didasarkan Cina pada kepentingan nasionalnya yaitu kebutuhan Cina yang sangat besar akan suplai minyak mentah dari Iran mengingat kondisi Cina yang merupakan negara industri yang memiliki ketergantungan yang tinggi akan sumber energi termasuk minyak.

Keamanan energi (*energy security*) adalah suatu konsep dimana sebuah negara mampu mempertahankan diri dan melakukan pembangunan dengan mengutamakan keamanan dan ketersediaan cadangan energi yang memadai

⁵ Alex Mintz dan Karl De Rouen Jr. 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York : Cambridge University Press. Hal. 57.

dengan harga yang terjangkau, baik minyak maupun jenis energi lainnya.⁶ Hal tersebut semakin penting mengingat kenyataan bahwa dinamika ekonomi dan politik turut mempengaruhi suplai energi yang sangat krusial bagi kegiatan pembangunan suatu negara. Demikian halnya yang terjadi pada Cina. Dengan mempertimbangkan keamanan energi dalam negerinya, Cina tidak mendukung kebijakan sanksi anti-minyak Amerika Serikat atas Iran untuk dapat melindungi kepentingan ekonominya berupa keamanan suplai kebutuhan minyak Cina oleh Iran.

Upaya untuk menolak permintaan dukungan AS salah satunya dinyatakan melalui Juru bicara Kementerian Luar Negeri Cina, Liu Weimin dalam jumpa pers pada tanggal 11 Januari 2012 yang mengemukakan bahwa sangat tidak rasional apabila sebuah negara ingin menduniakan undang-undang internalnya dan juga meminta negara-negara lain untuk melaksanakannya. Cina sebagai sebuah negara besar akan melanjutkan impor minyak Iran untuk memenuhi permintaan logis kebutuhan energinya.

Kebijakan luar negeri Cina yang tidak bersedia mendukung rancangan penjatuhan sanksi anti-minyak yang diusulkan Amerika Serikat untuk dikenakan terhadap Iran merupakan implementasi dari upaya pengamanan sekumpulan kepentingan nasional Cina di Iran. Pilihan kebijakan tersebut merupakan suatu langkah berani pemerintah Cina, karena Iran merupakan negara yang dianggap sebagai “*rogue state*” atau negara pengancam keamanan dan perdamaian dunia oleh negara-negara Barat karena keputusan Iran untuk terus melanjutkan program pengembangan nuklirnya. Kebijakan yang diambil oleh Cina tersebut diputuskan

⁶ Daniel Yergin. 2006. *Ensuring Energy Security*. Dalam jurnal *Foreign Affairs*. Vol. 85 No. 2. Diakses dari http://www.un.org/ga/61/second/daniel_yergin_energysecurity.pdf. pada tanggal 23 Juni 2012.

setelah melalui proses pertimbangan yang matang dan rasional yang dianggap sebagai kebijakan strategis dalam mewujudkan keamanan energi dalam negeri Cina. Dengan mengambil keputusan untuk menolak permintaan dukungan AS, Cina harus siap dengan segala konsekuensi dimana Cina harus berhadapan dengan kekuatan Barat dalam merealisasikan kebijakan yang telah diputuskan.

Pemerintah Cina mengedepankan upaya-upaya diplomasi dan politik dalam menghadapi hambatan-hambatan kebijakan strategis dalam berhadapan dengan Iran maupun saat berhadapan dengan negara-negara Barat. Hal tersebut terlihat dari sikap Cina yang melibatkan diri dalam membantu program pengembangan nuklir Iran sejak awal tahun 1990an yang meliputi penyediaan reaktor, pelatihan tenaga ahli dan pendampingan dalam pengoperasian reaktor nuklir. Sedangkan melalui DK PBB Cina menjadi negara yang menolak sanksi sebagai strategi penyelesaian masalah nuklir Iran.

Sikap Cina menolak untuk mendukung upaya yang dilakukan AS dan sekutunya untuk membendung program pengembangan nuklir Iran tidak terlepas dari faktor ekonomi dalam negeri Cina. Cina sejak satu dekade terakhir mengalami pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat dan hal tersebut turut mendorong besarnya permintaan atas sumber daya energi, yaitu berupa minyak dan gas yang dibutuhkan untuk mendukung dan memenuhi kebutuhan energi pada sektor industri Cina.

Dalam sektor industri, Cina merupakan negara dengan industri yang semakin berkembang dari waktu ke waktu. Industri yang dijalankan di Cina meliputi industri tekstil, industri baja, industri galangan kapal, industri obat-

obatan, industri sepatu, industri mainan, industri elektronik, serta industri mesin. Dengan banyaknya industri yang dapat didirikan dan dikembangkan oleh Cina, Cina berhasil menempati posisi teratas dalam bidang industri baik dalam kawasan Asia Timur bahkan kawasan Asia Tenggara.⁷

Impor Cina atas minyak mentah pada tahun 2008 mencapai 3,6 juta barel per hari, dimana 50% atau 1,8 juta barelnya berasal dari kawasan Timur Tengah, 30% (1,1 juta barel) berasal dari Afrika, sisanya berasal dari negara-negara lain. Tingkat kebutuhan minyak Cina yang semakin meningkat menjadikan kerjasama dalam sektor perminyakan menjadi kerjasama utama dalam hubungan bilateral Cina dengan Iran.⁸ Pada tahun 2010, Cina menempati urutan pertama, yaitu sebagai negara penerima minyak dengan jumlah terbesar diantara negara-negara tujuan utama ekspor minyak Iran lainnya. Berikut persentasenya :

Gambar 2.5
Enam Besar Negara Tujuan Ekspor Minyak Iran

Iran's Top Export Destinations, 2010		
Country	000 bbl/d	Share of total (percent)
China	426	20
Japan	362	17
India	345	16
Italy	208	10
South Korea	203	9
Other	610	28
Total Exports	2,154	100

Sumber : *Global Trade Atlas*, U.S. Energy Information Administration

⁷ Thomas G. Moore. 2002. *China in the World Market : Chinese Industry and International Sources of Reform in the Post-Mao Era*. New York : Cambridge University Press. Hal. 17.

⁸ Mahnaz Zahirinejad & Vrushal Ghoble. *Energy Factor in China-Iran Relations*, Journal of Peace Studies, Vol. 17, Issue 2&3, April-September, 2010.

Hambatan yang dialami Cina dalam aktivitas industri dalam negerinya adalah tidak tersedianya sumber energi dalam negeri yang cukup untuk pemenuhan kebutuhan energi industri yang dimilikinya, sehingga menuntut pemerintah Cina untuk mengambil langkah alternatif yaitu dengan menjalin kerjasama dalam bidang energi dengan negara-negara penghasil energi di dunia, termasuk dengan Iran. Dengan demikian, Cina memiliki harapan akan amannya suplai energi dari negara-negara penghasil energi terutama amannya suplai energi, khususnya minyak dari Iran.

Seiring berjalannya waktu, laju pertumbuhan ekonomi Cina selama dua dekade terakhir berimplikasi pada situasi energi Cina. Total impor minyak Cina dari negara lain mencapai 524.000 barel per hari.⁹ Cina menggantungkan kebutuhan minyaknya dari luar negeri yang diperkirakan mencapai lebih dari lima puluh persen dari total minyak yang dikonsumsi, dan setengah dari impor minyak adalah berasal dari negara-negara kawasan Timur Tengah.

Tantangan yang dihadapi pemerintah Cina ditengah-tengah pesatnya perkembangan industri yang dimiliki adalah untuk dapat lebih baik dalam mengelola persoalan ketergantungan akan minyak dalam negerinya dan untuk menentukan jalur keamanan energi berkelanjutan. Oleh sebab itu, kebutuhan akan minyak merupakan salah satu hal yang sangat penting dan mendesak dalam strategi energi nasional Cina. Konsumsi minyak Cina telah meningkat empat kali lipat selama 3 dekade terakhir, sehingga Cina juga berubah dari negara pengekspor minyak menjadi negara pengimpor minyak terbesar kedua di dunia

⁹*China Iran Oil Imports Rise as Payment Dispute Resolved.* Diakses dari <http://www.bbc.co.uk/news/business-18545973>. pada tanggal 04 November 2012.

setelah AS. Bahkan pada tahun 2012, permintaan minyak Cina mencapai sekitar 600.000 barel per hari.¹⁰

Cina terus berupaya untuk dapat membina hubungan baiknya dengan Iran. Cina tidak ingin ketegangan yang terjadi antara negara-negara Barat dengan Iran karena persoalan program pengembangan nuklir Iran mengganggu hubungan bilateralnya dengan Iran turut terganggu. Selain itu, dalam upayanya untuk mendapatkan sumber energi alternatif dari negara lain, Cina tidak mau menggantungkan pemenuhannya dari pada pasar energi internasional, karena pasar energi internasional relatif sulit untuk dapat dikontrol baik dari segi harga maupun tingkat kontinuitas atau keberlanjutan suplai energi untuk masa-masa yang akan datang.

Cina berusaha untuk dapat menyeimbangkan kepentingannya dalam memaksimalkan akses Cina ke Iran terkait upayanya untuk mengamankan suplai minyak dari Iran sekaligus menghindari konflik dengan Amerika Serikat. Para pemimpin Cina dengan hati-hati menjalankan hubungan baiknya dengan Iran sekaligus tidak membiarkan hubungannya dengan Iran dianggap oleh AS sebagai tantangan untuk merebut posisi hegemoni AS di Timur Tengah. Sementara Cina akan terus menghindari tantangan langsung terhadap dominasi Amerika di Teluk persia, perkembangan terakhir mengenai hubungan energi antara Cina dan Iran menunjukkan bahwa pemerintah dan perusahaan yang terlibat dalam pembuatan keputusan di Cina memperkirakan bahwa Cina dapat terus memperjuangkan

¹⁰*China's oil demand set to lead world again in 2012*, diakses dari <http://www.reuters.com/article/2011/10/12/us-china-oil-demand-idUSTRE79B1GY20111012>. pada tanggal 15 Januari 2013.

kepentingannya berkaitan dengan minyak Iran tanpa memprovokasi timbulnya reaksi yang serius dari AS.

Daftar Pustaka

China Iran Oil Imports Rise as Payment Dispute Resolved. diakses dari <http://www.bbc.co.uk/news/business-18545973>.

China's oil demand set to lead world again in 2012, diakses dari <http://www.reuters.com/article/2011/10/12/us-china-oil-demand-idUSTRE79B1GY20111012>.

G. Moore, Thomas. 2002. *China in the World Market : Chinese Industry and International Sources of Reform in the Post-Mao Era.* New York : Cambridge University Press.

Holsti, K.J. 1983. *International Politics, A Framework for Analysis, 4th Edition,* London, Prentice Hall.

Hua, Judy and Alex Lawler. *China buys up Saudi, Russian oil to squeeze Iran.* dalam *Iran Sanctions Crisis Roils Energy, Shipping.* Reuters Report on March 2012.

International Conventions and Legal Agreements : Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT). diakses dari <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Treaties/npt.html/>.

Mintz, Alex dan Karl De Rouen Jr. 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making.* New York : Cambridge University Press.

US Slaps More Sanctions on Iran. diakses dari <http://www.voanews.com/content/iran-us-sanctions/1403977.html>.

Yergin, Daniel. 2006. *Ensuring Energy Security.* dalam jurnal *Foreign Affairs.* Vol. 85 No. 2. http://www.un.org/ga/61/second/daniel_yergin_energysecurity.pdf.

Zahirinejad, Mahnaz & Vrushal Ghoble. *Energy Factor in China-Iran Relations,* Journal of Peace Studies, Vol. 17, Issue 2&3, April-September, 2010.

