

**LEMBAR PENGESAHAN NASKAH PUBLIKASI**

Naskah Publikasi dengan judul :

**KEBERHASILAN DIPLOMASI UNI EROPA DALAM MENANGANI PROLIFERASI  
NUKLIR IRAN TAHUN 2013 – 2015**



**FIKA FAJARINI**

20140510252

Yang disetujui



**Ali Muhammad, S.IP., M.A., Ph.D**

Dosen Pembimbing

Keywords : European Union, diplomation, Iran nuclear proliferation, Europe security, security, security, security, multilateralism.

# KEBERHASILAN DIPLOMASI UNI EROPA DALAM MENANGANI

## PROLIFERASI NUKLIR IRAN TAHUN 2013 - 2015

Fika Fajarini  
20140510252  
Hubungan Internasional  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
fikafajarini27@gmail.com

### ABSTRACT

European Union has a strong commitment to dealing with the issue of nuclear proliferation. Based on European security strategy, nuclear proliferation could generate as the biggest threat in Europe. Iran appears as one of the nuclear-based energy states; in that process, Iran faces many problems and consequences. The responses and views from the surrounding states turn into worries as the nuclear-based program is suspected to be the source of Iran's nuclear proliferation if the monitorization from IAEA is absent.

To respond Iran's nuclear proliferation, several other states and international organizations take strict actions, from diplomacy to sanction. Iran's nuclear proliferation has invited the European Union to also deal with the issue. Effective multilateralism as the European Security Strategy Base becomes one of the key action for European Union in opposing nuclear proliferation. In dealing with Iran's nuclear proliferation issue, European Union is able to influence and push the P5+1's multilateral diplomacy in ensuring that Iran's nuclear program is totally aimed for peaceful projects. Multilateralism is one of the EU's international identity and also the principle of EU's actions. The effort in finding diplomatic solutions for the issue of nuclear proliferation is the most ambitious and highly risked action taken by the EU to ensure the international security.

**Keywords :** *European Union, diplomacy, Iran nuclear proliferation, Europe security strategy, identity, effective multilateralism.*

## ABSTRAK

Uni Eropa mempunyai komitmen yang kuat dalam menangani permasalahan yang berkaitan dengan proliferasi nuklir. Berdasarkan strategi keamanan Eropa, proliferasi nuklir berpotensi menjadi ancaman terbesar bagi keamanan dikawasan Eropa. Iran muncul sebagai salah satu negara yang menggunakan nuklir sebagai penunjang sumber energinya. Dalam proses tersebut, Iran dihadapkan dengan berbagai konsekuensi dan permasalahan. Respon dan pandangan negara disekitarnya berubah menjadi kekhawatiran berupa berubahnya tujuan utama penggunaan nuklir kearah proliferasi nuklir. Iran dianggap melakukan upaya proliferasi nuklir tanpa adanya pengawasan dari IAEA.

Untuk merespon program proliferasi nuklir Iran, beberapa negara dan organisasi internasional mengambil sikap tegas baik dengan mengupayakan negosiasi bahkan memberikan sanksi. Proliferasi nuklir Iran telah memicu Uni Eropa untuk turut serta dalam menangani permasalahan tersebut. Landasan Strategi Keamanan Eropa berupa effective multilateralism menjadi salah satu kunci yang digunakan Uni Eropa dalam memerangi proliferasi nuklir. Upaya penyelesaian proliferasi nuklir Iran tidak dapat dipisahkan dari peran Uni Eropa. Uni Eropa mampu mempengaruhi dan mendorong diplomasi antar kelompok P5+1 dalam mendorong Iran memastikan program nuklirnya bersifat damai secara penuh. Multilateralisme adalah bagian dari identitas internasional Uni Eropa namun juga landasan sebagai sikap Uni Eropa dalam bertindak. Upaya untuk menemukan solusi diplomatik terhadap permasalahan mengenai program proliferasi nuklir Iran adalah tindakan paling ambisius dan tinggi yang diambil oleh Uni Eropa di bidang proliferasi guna menjaga keamanan internasional.

Kata Kunci : *Uni Eropa, diplomasi, proliferasi nuklir Iran, strategi keamanan Eropa, identitas, effective multilateralism.*

## A. PENDAHULUAN

Uni Eropa kini sedang berupaya menangani permasalahan yang berkaitan dengan isu proliferasi nuklir. Permasalahan ini muncul seiring dengan meningkatnya perhatian negara-negara terhadap aspek keamanan internasional. Iran hadir sebagai salah satu negara yang menimbulkan kekhawatiran komunitas internasional. Kekhawatiran tersebut disebabkan oleh laporan *National Council Resistance of Iran* (NCRI) sebuah kelompok oposisi Iran yang menggambarkan dua "fasilitas rahasia" nuklir sedang dibangun di Iran yaitu Natanz dan Arak.

Pada awalnya, Iran hanya melakukan program pengembangan energi nuklir yang kemudian justru berkembang tanpa sepengetahuan IAEA sehingga menimbulkan kekhawatiran program tersebut mengarah pada proliferasi nuklir. Iran yang menandatangani Perjanjian Non-Proliferasi (NPT) pada tanggal 1 Juli 1968 kemudian meratifikasinya pada tahun 1970 sehingga program nuklir yang dilakukan Iran tersebut tunduk terhadap "*Safeguard Agreement*" atau "*Perjanjian Upaya Perlindungan*" dengan IAEA. Namun sebaliknya, Iran justru tidak melaporkan informasi mengenai program tersebut kepada IAEA. Untuk menanggapi laporan NCRI dan desakan dari pihak barat terutama Amerika, Direktur Jendral IAEA Mohamed ElBaradei bersama tim inspeksi akhirnya mengunjungi Iran pada bulan Februari 2003. Pada pertemuan di Teheran, otoritas Iran mengakui kepada IAEA bahwa fasilitas yang sedang dibangun di Natanz adalah pabrik pengayaan uranium dan menegaskan bahwa pabrik produksi air berat sedang dibangun di Arak.

Prancis, Jerman, dan Inggris (E3) mengambil langkah diplomatik melalui negosiasi dengan tujuan untuk menemukan keseimbangan antara keinginan Iran untuk membangun sebuah program pengayaan nuklir yang damai dan pemenuhan pengamanan internasional masyarakat terhadap kemungkinan pengembangan program senjata nuklir. Agar lebih

mengawasi upaya proliferasi nuklir Iran, akhirnya Amerika, Rusia, dan China memutuskan untuk bergabung bersama Prancis, Jerman, dan Inggris dalam upaya dialog dengan Iran tahun 2006. Jerman yang notabennya bukan merupakan negara anggota tetap Dewan Keamanan PBB tetap dilibatkan dalam kelompok ini karena sudah terlibat dari awal bersama Prancis dan Inggris untuk berdialog dengan Iran tahun 2003. Kelompok ini lebih dikenal dengan sebutan P5+1 atau EU3+3 merujuk pada 3 kekuatan Eropa ditambah Amerika, Rusia dan China atau dapat pula disebut 5 kekuatan dunia plus Jerman. Tujuan utama kelompok P5 +1 (lima anggota tetap Dewan Keamanan PBB tetap plus Jerman) adalah untuk membatasi program nuklir Iran.

Uni Eropa tetap dilibatkan melalui Perwakilan Tinggi Uni Eropa yang pada awalnya secara resmi telah bergabung dalam perundingan yang dipimpin oleh E3 dan menjadi juru bicara resmi untuk mereka kemudian mempertahankan perannya dalam kerangka kerja diplomatik diperbesar mencakup Amerika, Rusia, dan China. Perwakilan Tinggi Uni Eropa menjadi inti perwakilan bersama P5+1, dimana peran tersebut secara formal diakui dalam Resolusi Dewan Keamanan 1929 tahun 2010.

Secara garis besar Uni Eropa menyatakan bahwa perkembangan senjata pemusnah massal dan cara penyampaiannya semakin mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Resiko bahwa teroris akan memperoleh bahan kimia, biologi, radiologis atau fisil dan alat penyampaiannya menambahkan hal yang penting bagi ancaman ini. Hal ini didasari atas keberadaan Iran di wilayah Timur Tengah yang rawan konflik sehingga bisa saja akan berdampak lebih dahsyat bagi keamanan internasional.

Meskipun mengalami fase naik turun, upaya Uni Eropa mulai menunjukkan perkembangan. Pemilihan Hassan Rouhani sebagai presiden baru Iran tahun 2013 telah memberikan harapan di kalangan masyarakat dunia, Uni Eropa juga menyambut baik Rouhani sebagai pemimpin baru Iran, disisi lain Uni Eropa mulai kembali berperan aktif dalam upaya penyelesaian

masalah tersebut. Perubahan ini juga berdampak terhadap strategi diplomasi Uni Eropa. Dalam kurun waktu 2013-2015 setidaknya P5+1 dan Uni Eropa selaku perwakilan bersama telah menghasilkan 2 kesepakatan yaitu Joint of Plan Action yang pada dasarnya membekukan sebagian besar aspek program nuklir Iran untuk memungkinkan memperpanjang waktu bernegosiasi yang lebih komprehensif, sedangkan Joint Comprehensive Plan of Action JCPOA akan memastikan bahwa program nuklir Iran akan dilakukan secara eksklusif damai, dan menandai perubahan mendasar dalam pendekatan mereka terhadap masalah ini (Katzman, 2017).

Uni Eropa memainkan peran utama dalam mengawasi pelaksanaan JCPOA sebagai salah satu peserta dan koordinator. Uni Eropa melalui Perwakilan Tinggi dan didukung oleh European External Action Service (EEAS) yang juga diberi tugas untuk mengkoordinasikan dua kelompok kerja, satu untuk pengadaan dan satu lagi dalam pelaksanaan pengangkatan sanksi. 16 Otoritas diplomatik Uni Eropa diformalkan dalam persyaratan hukum internasional ketika Dewan Keamanan PBB menyetujui JCPOA dalam Resolusi 2231 (2015) dan mendesak pelaksanaannya sepenuhnya pada jadwal yang ditetapkan dalam kesepakatan tersebut.

## **B. PROLIFERASI NUKLIR IRAN**

Permasalahan proliferasi nuklir Iran bermula pada tahun 2002, berawal dari adanya informasi yang disampaikan oleh *National of Resistance Iran* (NCRI) bahwa Iran telah membangun fasilitas rahasia di Natanz dan Arak yang belum diungkap ke IAEA (Gerami, 2012). Krisis ini kemudian mencapai puncaknya setelah Iran berhasil menemukan Uranium di beberapa tambang yang ada di wilayah Yazd. Sejak saat itu isu program energi nuklir Iran semakin memanas dimana seolah-olah dengan satu langkah lagi Iran akan mampu mengembangkan energi nuklir menjadi senjata nuklir. Atas respon dari pernyataan NCRI, Iran menjadi salah satu subyek investigasi paling intensif IAEA. Sebagai tanggapan atas informasi yang beredar, IAEA memimpin sebuah inspeksi terhadap situs pengayaan Natanz pada bulan

Februari 2003. IAEA mengeluarkan laporan khusus pertamanya mengenai Iran pada bulan Juni 2003. Laporan tersebut memberi gambaran sekilas 18 tahun kerja nuklir Iran yang terselubung (Treverton, 2013) .

Iran memiliki sejarah panjang dalam proses pengembangan energi nuklir yang kemudian berubah menjadi proliferasi nuklir. Pada tahun 2003, Direktur Jendral IAEA Mohamed ElBaradei bersama tim inspeksi akhirnya mengunjungi Iran. Pada pertemuan tersebut, Wakil presiden Iran, Gholam Reza Aghazadeh mengakui kepada IAEA bahwa fasilitas yang sedang dibangun di wilayah Natanz adalah pabrik pengayaan uranium (D, 2004). Program ini menimbulkan kekhawatiran luas bahwa Iran mengejar senjata nuklir. Pembangunan fasilitas pengayaan uranium pemusnah menggunakan gas sentrifugasi saat ini menjadi sumber utama kekhawatiran proliferasi. Pengayaan uranium dengan sentrifugasi adalah dasar untuk produksi bahan bakar nuklir atau senjata nuklir yang cepat dan efisien (Kerr, 2012) .

Melalui penyelidikan IAEA mengungkapkan bahwa Iran telah terlibat dalam berbagai kegiatan terkait nuklir rahasia, beberapa di antaranya melanggar kesepakatan pengamanan Iran. Ini termasuk percobaan pemisahan plutonium, pengayaan uranium dan eksperimen konversi, serta mengimpor berbagai senyawa uranium. Setelah melakukan pertemuan dengan IAEA, Iran melakukan pertemuan dengan Menteri luar negeri Prancis, Jerman, dan Inggris. Melalui langkah tersebut dipercaya sebagai upaya membangun kembali kepercayaan antara Iran dan masyarakat internasional. Iran sempat menandatangani 2 kesepakatan tahun 2003-2004 antara lain *Teheran Joint Declaration* dan *Paris Agreement* yang pada intinya berisi komitmen Iran untuk patuh dibawah pengawasan IAEA didalam Protokol Tambahan (Gerami, 2012) .

Secara mengejutkan, tahun 2006 Iran terus melanjutkan kegiatan konversi, penelitian, dan pengembangan tentang pengayaan uranium menggunakan gas sentrifugasi. IAEA

berupaya kembali mengingatkan bahwa setelah hampir 3 tahun melakukan kegiatan verifikasi intensif di Iran, IAEA belum dalam posisi untuk mengklarifikasi beberapa masalah penting yang berkaitan dengan program nuklir serta belum bisa menyimpulkan bahwa tidak ada bahan maupun kegiatan yang disembunyikan oleh Iran. Langkah berani yang diambil Iran kemudian berlanjut dengan menyatakan akan berhenti menerapkan Protokol Tambahan yang telah disepakati sebelumnya. Faktanya, Iran tidak pernah meratifikasi protokol tambahan tersebut, namun mematuhi persyaratannya selama sekitar 2 tahun sampai menanggukannya pada bulan oktober tahun 2005 (Treverton, 2013).

Perkembangan fasilitas nuklir Iran sangat pesat dalam kurun waktu 2005 – 2015. Iran mengklaim telah memproses sejumlah kecil uranium sehingga bisa digunakan di reaktor. Iran mengatakan bahwa mereka telah memperkaya material isotop uranium fissil mereka menjadi 3,5%. Proses yang sama bisa secara teori digunakan untuk membuat senjata nuklir, tapi ini membutuhkan bahan untuk diperkaya lebih dari 80% (Brumfiel, 2006) . Gas sentrifugasi dapat menghasilkan baik uranium yang diperkaya rendah (LEU) sebagai reaktor tenaga nuklir, dan uranium yang diperkaya tinggi (HEU) sebagai salah satu jenis bahan fisil yang digunakan dalam senjata nuklir. Iran telah menggunakan tiga fasilitas sentrifugal untuk memperkaya uranium yaitu Natanz Commercial Facility, Natanz Pilot Facility, dan Fordow Enrichment Facility. Menurut laporan IAEA Pada bulan Desember 2011, Iran mulai memperkaya uranium hingga 20% uranium di Fordow. Selain memiliki fasilitas memperkaya uranium, Iran juga mempunyai program yang dapat memproduksi pengayaan uranium menjadi plutonium sebagai senjata nuklir. Program tersebut terdapat di Reaktor Arak dan Reaktor Bushers.

Secara keseluruhan, sebagian besar perhatian difokuskan pada program pengayaan uranium Iran. Iran telah menghasilkan ton uranium yang diperkaya rendah dan diumumkan pada bulan Februari 2010 bahwa mereka telah menghasilkan jumlah uranium pertamanya yang diperkaya sampai 20% . Pengayaan dari 3,5% menjadi 20% secara teknis sulit dan, setelah

tahap ini dikuasai, pengayaan lebih lanjut ke kelas senjata mungkin bisa saja dilakukan. IAEA juga menaruh perhatian dengan kegiatan Iran yang hasil akhirnya bisa menjadi produksi plutonium tingkat senjata.

### **C. PANDANGAN UNI EROPA TERHADAP PROLIFERASI NUKLIR**

#### **1. Prinsip dasar Uni Eropa dalam menyusun kebijakan mengenai proliferasi**

Uni Eropa memiliki beberapa prinsip dasar yang digunakan sebagai pedoman dalam menyusun kebijakannya mengenai proliferasi. Berikut adalah prinsip dasar yang digunakan oleh Uni Eropa :

##### **a. Strategi Keamanan Eropa**

Strategi Keamanan Eropa merupakan elemen penting dalam memberikan kerangka konseptual terhadap kebijakan luar negeri dan keamanan bersama. Strategi tersebut dapat diartikan sebagai kemajuan kualitatif bagi Uni Eropa. Strategi Keamanan Eropa (European Security Strategy/ESS) yang mengidentifikasi ancaman keamanan serta respon strategis terhadap ancaman tersebut (Messner, 2004). Dewan Eropa berhasil menyepakati draft pertama berupa Strategi Keamanan Eropa. Draft tersebut yang akhirnya diadopsi oleh Dewan Eropa pada 12-13 Desember 2003 dengan judul '**A Secure Europe in a Better World**' yang secara simbolis dan juga substansinya merupakan sebuah upaya untuk menegaskan kembali visi strategis Uni Eropa dan untuk memperkuat kemauan bersama dengan bertindak kedalam ranah keamanan. Strategi Keamanan Eropa mengidentifikasi proliferasi senjata pemusnah massal menjadi "ancaman terbesar bagi keamanan (Eropa)" (Bailes, 2005).

ESS mempunyai 3 strategi objektivitas yang terdiri atas identifikasi jenis ancaman, membangun keamanan antar lingkungan regional, dan aturan internasional yang berdasarkan "*effective multilateralism*". ESS menyimpulkan bahwa semua ancaman keamanan yang dihadapi Eropa merupakan sifat yang semakin global. Fakta yang telah timbul menyebabkan Uni Eropa

mendefinisikan bidang kepentingan keamanannya sendiri secara global. Sebagai konsekuensinya, Uni Eropa tidak memiliki pilihan lain selain mengambil peran sebagai aktor keamanan global yang dapat mengarahkan tanggapan strategisnya di seluruh dunia terhadap ancaman ini. Dengan latar belakang skenario ini, ESS memperoleh beberapa dorongan strategis penting untuk sebuah kebijakan keamanan global Eropa (Messner, 2004) .

ESS menegaskan kembali bahwa ancaman dan tantangan yang digambarkannya tidak dapat ditangani secara memadai dengan cara militer saja, namun memerlukan campuran alat militer, politik, dan ekonomi. Pencegahan konflik dan pencegahan ancaman terletak pada akar strategi keamanan yang digunakan oleh Uni Eropa sehingga pada akhirnya Uni Eropa berusaha untuk mengatasi akar penyebab konflik dan ketidakstabilan dengan memperkuat tata kelola dan hak asasi manusia, dan dengan membantu pembangunan ekonomi melalui sarana perdagangan dan bantuan luar negeri. Sehingga dapat disimpulkan kembali bahwa pendekatan ini sesuai dengan salah satu kekuatan utama Uni Eropa yang lebih menggunakan “soft power”.

Preferensi untuk sistem internasional berbasis multilateralisme juga mencerminkan kekuatan Uni Eropa. Perkembangan internal Uni Eropa dalam hubungan antara negara-negara anggotanya menunjukkan sistem pembuatan kebijakan multilateral yang sangat berkembang. Banyak analisis yang mengatakan bahwa pola pikir ini telah tertanam dalam pemikiran Uni Eropa. Meskipun multilateralisme ekstensif menunjukkan tingkat pragmatisme dan kompromi dengan para mitra, Uni Eropa pada saat yang sama berusaha untuk mempertahankan kebijakan luar negeri yang secara jelas berbasis prinsip dan normatif dalam penekanannya pada demokrasi dan hak asasi manusia.

ESS membuat Uni Eropa untuk melakukan pendekatan “effective multilateralism”, yang didasarkan pada 'masyarakat internasional yang lebih kuat, institusi internasional yang berfungsi dengan baik dan tatanan internasional berbasis peraturan'. ESS didasarkan pada

pendekatan menyeluruh terhadap keamanan. Karena penggunaan kekuatan bukanlah pilihan utama bagi Uni Eropa yang memiliki jalan lain dengan memilih menggunakan pendekatan diplomasi. Dalam artian, bahwa ada komitmen antara Uni Eropa dan negara anggotanya untuk bekerja sama dalam mengatasi prioritas keamanan mereka dalam kerangka kerja yang menekankan institusi multilateral (khususnya organisasi PBB dan regional) dan peraturan hukum (dengan mempertahankan prinsip penggunaan kekuatan sebagai upaya terakhir).

#### **b. Strategi Uni Eropa dalam melawan senjata pemusnah massal**

Perwakilan Tinggi Kebijakan bersama luar negeri dan keamanan Javier Solana dengan tegas mengidentifikasi WMD sebagai "ancaman paling penting bagi perdamaian dan keamanan". Dalam pidato Majelis Umum ke-58, Solana menunjukkan bahwa masalah Non-proliferasi menjadi prioritas bagi Uni Eropa. Hal ini juga menunjukkan tekad Uni Eropa dalam mengatasi ancaman yang ditimbulkan oleh proliferasi senjata pemusnah massal. Strategi Uni Eropa melawan WMD diterbitkan bersamaan dengan Strategi Keamanan Eropa/ESS yang disebut "A Secure Europe in a Better World", pada bulan Desember 2003 (Ham, 2011).

Ada beberapa dokumen yang diadopsi dan menjadi referensi langsung terkait non-proliferasi nuklir melalui penerapan Strategi Uni Eropa melawan WMD antara lain Prinsip-prinsip Dasar untuk Strategi Uni Eropa melawan WMD terdiri atas tiga belas dokumen yang dilanjutkan secara garis besar sebagai strategi yang ingin diterapkan Uni Eropa dalam masalah non-proliferasi WMD dan rencana aksi bagi penerapan prinsip-prinsip dasar dengan mengelompokkan langkah-langkah yang harus dilakukan oleh Uni Eropa ke dalam dua kategori: tindakan yang akan dilakukan segera dan tindakan yang akan dilaksanakan dalam waktu yang lebih lama.

Dokumen dalam Strategi Uni Eropa melawan WMD mencantumkan instrumen yang tersedia untuk memerangi proliferasi agar sesuai dengan peraturan yang harus dihadapi seperti

perjanjian multilateral dan mekanisme verifikasi, kontrol ekspor nasional dan internasional, program pengurangan ancaman kooperatif, pengaruh politik dan ekonomi (termasuk kebijakan perdagangan dan pembangunan), pelarangan kegiatan pengadaan ilegal dan sebagai upaya terakhir melalui tindakan pemaksaan sesuai dengan Piagam PBB. Pendekatan "normatif / institusional" ini bersama dengan dialog politik dan tekanan diplomatik adalah instrumen contoh pertama yang bertujuan untuk mencapai tujuan, sementara beberapa tindakan pemaksaan lainnya di bawah Bab VII Piagam PBB dan hukum internasional, seperti sanksi (selektif atau global), pencegahan pengiriman dan jika sesuai penggunaan kekuatan, terdaftar sebagai sumber daya terakhir jika tidak memenuhi persyaratan yang telah disebutkan sejak awal.

Pentingnya strategi melawan WMD terutama terletak pada identifikasi non-proliferasi sebagai prioritas Uni Eropa dimana memberikan mandat yang kuat untuk memobilisasi sumber daya sebagai salah satu tujuan, baik secara internal maupun dalam kegiatan eksternalnya. Strategi WMD seperti ESS menunjukkan dua tipologi modus operandi: tindakan pencegahan (yang merupakan cara tindakan yang diambil Uni Eropa) dan pemaksaan sebagai sumber daya terakhir jika tindakan pencegahan gagal. Dalam kasus kedua ini, seperti yang telah dinyatakan dalam ESS, Uni Eropa masih mengakui Dewan Keamanan PBB sebagai hakim akhir. Kebijakan koersif yang digunakan oleh Uni Eropa untuk mempromosikan nonproliferasi adalah klausa WMD, yang mana Uni Eropa mengadopsi sebuah kebijakan mengenai pengelolaan non-proliferasi dalam konteks hubungannya dengan negara-negara ketiga.

Strategi Uni Eropa melawan WMD mendefinisikan landasan Uni Eropa berdasarkan tiga prinsip dasar: *effective multilateralism*, pencegahan dan kerja sama yang efektif (Giannella, 2008). *Effective multilateralism* dikarenakan proliferasi adalah ancaman terhadap keamanan internasional secara keseluruhan, tidak ada yang bisa mengharapkan untuk dapat mencapai hasil yang baik dengan bertindak sendiri. Sehingga penting bahwa semua Negara terikat oleh

peraturan yang sama. Inilah sebabnya mengapa Uni Eropa mendukung Perjanjian dan Konvensi multilateral, dan forum multilateral, serta berkontribusi terhadap efektivitasnya.

Pencegahan melalui Strategi melawan WMD sebagai upaya untuk mencegah penyebaran bahan dan teknologi sensitif. Sehingga Uni Eropa bekerja secara khusus fokus terhadap universalisasi instrumen multilateral yang memberlakukan kewajiban non-proliferasi, meningkatkan pelaksanaan kewajiban internasional dengan memberikan bantuan untuk pelaksanaan nasional, meningkatkan kontrol ekspor tidak hanya di dalam negara anggota Uni Eropa tetapi juga di negara-negara mitra, serta berkontribusi pada pembongkaran upaya proliferasi WMD yang aman dengan meningkatkan kemampuan nasional untuk mencegah perdagangan gelap. Sebagai tambahan, Uni Eropa mendorong pengaturan keamanan regional dan proses kontrol dan pelucutan senjata regional.

Berdasarkan Strategi WMD yang diadopsi pada tahun 2003 menjadikan gerbang terdepan dalam upaya internasional untuk menangani program nuklir Iran. Strategi tersebut menekankan pencegahan dengan bekerja melalui PBB dan kesepakatan multilateral, serta bertindak sebagai donor utama dan dengan bekerja sama dengan negara-negara ketiga dan organisasi regional untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam mencegah proliferasi.

## **2. Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama**

Pada awalnya, Uni Eropa tidak memiliki kebijakan luar negeri dan keamanan bersama. Uni Eropa tidak memiliki peran resmi dalam urusan luar negeri dan tidak dapat berbicara atas nama negara anggota dalam hal terkait kebijakan. Dengan membangun usaha-usaha sebelumnya untuk mengkoordinasikan kebijakan luar negeri negara-negara anggota, tahun 1993 Perjanjian mengenai Uni Eropa secara resmi menetapkan Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Uni Eropa (*EU Foreign Foreign and Security Policy / CFSP*) di Maastricht yang kemudian dikenal dengan Perjanjian Maastricht (Lorca, 2007) .

CFSP menangani isu-isu internasional yang bersifat politis atau diplomatik, termasuk isu-isu dengan orientasi keamanan atau militer yang mengarah pada unsur *"high politic"*. Di bawah perjanjian tersebut, jenis-jenis masalah politik dan keamanan merupakan hak prerogatif pemerintah negara anggota Uni Eropa secara konseptual. Dalam pembahasan CFSP, "umum" berarti 28 pemerintahan yang berdaulat memilih untuk bekerja sama sejauh mereka dapat mencapai konsensus mengenai setiap kebijakan yang diberikan. Perjanjian Lisbon mengonseptualisasikan instrumen CFSP ke dalam empat jenis Keputusan: (1) mengenai tujuan strategis dan kepentingan Uni Eropa, (2) pada posisi umum, (3) tindakan bersama, dan (4) mengenai pengaturan pelaksanaan untuk jabatan bersama dan tindakan.

Elemen CFSP yang dihasilkan setelah Desember 2009 secara resmi disebut Keputusan. Prinsip dan Pedoman (atau keputusan mengenai tujuan strategis dan kepentingan Uni Eropa), diputuskan pada tingkat politik tertinggi, membentuk kerangka kebijakan dan tindakan Uni Eropa. Hasil kesimpulan dan dokumen yang diterbitkan setelah pertemuan Dewan Eropa atau Dewan Urusan Luar Negeri adalah cara utama untuk mengumumkan keputusan strategis yang disetujui oleh para pemimpin dan pemerintah Uni Eropa di bidang CFSP. Antara pertemuan tersebut, Perwakilan Tinggi melalui CFSP juga dapat memberikan sebuah pernyataan atas nama Uni Eropa yang mengekspresikan sudut pandang konsensus mengenai perkembangan internasional. (Mix, 2013)

Dokumen strategi utama yang diadopsi oleh Dewan Eropa seperti Strategi Keamanan Eropa, Strategi UE Melawan Proliferasi Senjata Pemusnah Massal (2003), Strategi Kontra Terorisme UE (2005), dan Strategi Keamanan Internal UE (2010) juga termasuk dalam kategori Prinsip dan Pedoman (atau Keputusan mengenai tujuan strategis dan kepentingan UE).

#### **a. European External Action Service**

Perjanjian Lisbon tahun 2009 menciptakan European External Action Service (EEAS) untuk mendukung pekerjaan Perwakilan Tinggi / Wakil Presiden Komisi (HR / VP) yang baru. EEAS mulai beroperasi secara formal pada tanggal 1 Januari 2011, terdiri dari kantor pusat yang berada di Brussels dan Jaringan global dari 140 delegasi untuk mewakili kepentingan Uni Eropa. EEAS bukan Kementerian Luar Negeri Eropa yang dirancang untuk menggantikan kementerian-kementerian negara-negara Anggota juga bukan departemen kebijakan luar negeri dari Sekretariat Jenderal Dewan, atau versi revisi dari mantan Direktorat Jenderal Hubungan Eksternal Komisi dengan pengembangan tambahan dan kompetensi CFSP.

EEAS berfungsi sebagai korps diplomatik dan kementerian luar negeri yang memiliki tanggung jawab untuk merencanakan, menerapkan dan mengawasi hubungan Uni Eropa dengan wilayah eksternal. Dalam EEAS, Perwakilan Tinggi membantu Dewan dalam masalah kebijakan luar negeri dengan berkontribusi dalam merumuskan, menyiapkan dan menerapkan keputusan kebijakan dan melakukan dialog politik dengan pihak ketiga atas nama Dewan. Pedoman yang diadopsi oleh Dewan Eropa melihat EEAS sebagai satu layanan di bawah wewenang Perwakilan Tinggi dengan status organisasi yang mencerminkan dan mendukung peran dan fungsinya yang unik dalam sistem Uni Eropa. External Action Service dapat mengorganisir beberapa topik seperti respon krisis dan koordinasi operasional dan isu Global serta Multilateral.

### **3. Identitas Internasional Uni Eropa**

Tindakan Uni Eropa di kancah internasional tidak terlepas oleh prinsip-prinsip yang telah mengilhami penciptaan dan pengembangan organisasi internasional tersebut. Uni Eropa menjadi lebih terlibat dalam ranah Non-Proliferasi nuklir dengan menggunakan beberapa instrumen disamping mengatasi ancaman yang ditimbulkan oleh proliferasi nuklir. Konsep

identitas Uni Eropa dikenal sebagai Normative Power sehingga menjadi salah satu pendekatan fundamental yang dapat dikaji dalam melihat kebijakan-kebijakan Uni Eropa khususnya persoalan mengenai Proliferasi nuklir. Peran internasional Uni Eropa dapat diilustrasikan sebagai kekuatan normatif yang mengacu pada kemampuan Uni Eropa untuk menyebarkan norma dan standar integrasi Eropa ke dalam masyarakat internasional. Dasar normatif dan standar Uni Eropa memiliki 5 prinsip-prinsip seperti perdamaian, kebebasan, demokrasi, supremasi hukum dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Karakter inovatif dan orisinal dari konsep Uni Eropa sebagai kekuatan normatif dibangun atas asumsi bahwa kekuatan Uni Eropa dalam hubungan internasional tidak terletak pada kemampuan militer atau sumber ekonominya, namun berasal dari pentingnya gagasan, standar dan nilai yang mendasari proyek integrasi Eropa. Tindakan eksternal Uni Eropa terikat dan dikondisikan oleh struktur internal dan fungsi yang menentukan kemampuan efektifnya untuk bertindak. Penggunaan dan pengulangan nilai dan prinsip inti Uni Eropa dalam wacana Perwakilan resmi telah menghasilkan kebijakan luar negeri yang menghubungkan penerapan kekuasaan ke pendekatan multilateral, dialog dan kerjasama. Peran internasional Uni Eropa dalam kata lain dapat digambarkan seperti "is not what the EU does or what it says – it's what the EU is" (Esposito, 2011).

Perdamaian berkelanjutan sebagai prinsip normatif utama Uni Eropa. Pencegahan konflik, yang mencakup isu pengendalian senjata dan yang lebih spesifik lagi dalam peraturan mereka. Konstruktivis yang memiliki pandangan bahwa identitas adalah "dasar kepentingan Uni Eropa adalah organisasi internasional yang didasarkan pada nilai dan norma bersama. pengaruh norma-norma internasional yang dibangun secara sosial terhadap agen-agen dalam sistem internasional, Uni Eropa menjadi salah satunya. Oleh karena itu, konstruktivisme memungkinkan mengkonseptualisasikan Uni Eropa sebagai proyektor norma internal ke lingkungan eksternal, sebagai "Normative Power".

#### **D. STRATEGI DIPLOMASI UNI EROPA**

Dalam menangani proliferasi nuklir Iran, Uni Eropa memiliki pendekatan sikap yang berbeda dengan Amerika Serikat dan juga beberapa negara yang tergabung dalam kelompok P5+1. Partisipasi Uni Eropa sejauh ini berupaya untuk menyelesaikan permasalahan melalui jalur diplomatik berupa dialog multilateral. Dalam sistem multilateral, partisipasi Uni Eropa adalah bagian dari kebutuhan fungsional dan aspirasi umum (Mae, 2012). Kebutuhan itu berasal dari kebutuhan akan perwakilan eksternal mengenai isu-isu dimana Uni Eropa memiliki kebijakan bersama, sedangkan aspirasi tersebut merupakan hasil komitmen ideasional Uni Eropa terhadap multilateralisme. Baik kebutuhan dan aspirasi berulang kali diungkapkan sepanjang Perjanjian Lisbon.

Upaya untuk menemukan solusi diplomatik terhadap perselisihan mengenai program nuklir Iran merupakan tindakan paling ambisius dan tinggi yang diambil oleh Uni Eropa sampai saat ini di bidang non-proliferasi. Uni Eropa telah mengambil keputusan dalam menemukan jalan damai dari kebuntuan tentang program nuklir Iran selama lebih dari 12 tahun. Puncak dari upaya yang dilakukan Uni Eropa dapat dilihat pada tahun 2013 – 2015. Dalam menanggapi krisis nuklir Iran, negara-negara anggota Uni Eropa percaya bahwa dialog dan negosiasi adalah cara terbaik untuk mencapai sebuah kesepakatan.

Uni Eropa terus melakukan upaya negosiasi dengan mengadakan beberapa kali pertemuan baik secara bilateral dengan Iran maupun multilateral dengan kelompok P5 + 1. Negosiasi adalah urutan tahapan yang menggabungkan resolusi konflik dan kerjasama dengan komunikasi. Prosesnya dapat didefinisikan sebagai pola interaksi para aktor tergantung pada strategi dan konteksnya. Negosiasi merupakan salah satu metode yang digunakan dalam penyelesaian masalah melalui diplomasi.

Upaya diplomatik dengan menggarisbawahi metode *effective multilateralism*, Uni Eropa dan Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama telah diberi kesempatan untuk membuktikan keefektifannya dalam manajemen krisis, kerja sama dan keterlibatan dalam menangani masalah luar negeri yang serius dan kompleks. Dengan cara *effective multilateralism* melalui respon Uni Eropa terhadap masalah non-proliferasi dengan sebuah pendekatan keamanan multilateral untuk keamanan, termasuk perlucutan senjata dan non-proliferasi, memberikan cara terbaik untuk mempertahankan tatanan internasional yang dibuat dari kombinasi tekanan diplomatik, tindakan pemaksaan dan juga tindakan lunak seperti penawaran keamanan dan teknologi nuklir bebas untuk tujuan damai.

Sejak awal krisis nuklir, Uni Eropa menolak preferensi Amerika untuk menggunakan kekuatan dalam meyakinkan Iran untuk menghentikan program nuklirnya. Seluruh anggota Uni Eropa dan lembaga Uni Eropa memiliki tanggung jawab kolektif untuk mencegah risiko yang ditimbulkan dari proliferasi nuklir dengan secara aktif berkontribusi terhadap perang melawan proliferasi tersebut karena diplomasi tersebut membuka jalan baru menuju dunia yang lebih aman yang dapat diverifikasi sehingga memberikan hasil bahwa nuklir Iran sepenuhnya merupakan program nuklir yang damai dan membuktikan Iran tidak bisa membangun senjata nuklirnya. Kembali ditegaskan bahwasanya *effective multilateralism* merupakan landasan strategi Eropa untuk memerangi proliferasi WMD. Uni Eropa berkomitmen pada sistem perjanjian multilateral yang memberikan dasar hukum dan normatif untuk semua upaya non-proliferasi. Kebijakan Uni Eropa adalah untuk mengejar implementasi dan universalisasi norma perlucutan senjata dan non-proliferasi yang ada.

#### **E. PENCAPAIAN DIPLOMASI UNI EROPA**

Kelompok P5+1 meningkatkan eskalasi perundingan pada tahun 2013 dalam konteks diplomasi didukung dengan terpilihnya Hassan Rouhani sebagai Presiden pada bulan Juni 2013. Melalui beberapa pertemuan perundingan negosiasi yang telah disebutkan sebelumnya,

kelompok P5+1 dan Iran berhasil mencapai kemajuan yang positif dengan menghasilkan 2 kesepakatan. Kesepakatan tersebut terjadi dalam kurun waktu 2013-2015. P5+1 yang kemudian difasilitasi oleh Uni Eropa telah terlibat dalam negosiasi serius dan substantif dengan Iran dengan tujuan mencapai resolusi diplomatik yang dapat memastikan bahwa Iran dari mendapatkan senjata nuklir. Tercapainya kesepakatan yang kemudian diberi nama *Joint Plan of Action* dan *Joint Comprehensive Plan of Action*.

Tujuan dilakukannya negosiasi tersebut untuk mencapai sebuah kesepakatan yang disepakati bersama guna memperoleh solusi komprehensif baik jangka pendek ataupun jangka panjang. Melalui kesepakatan ini diharapkan dapat memastikan program nuklir Iran secara eksklusif bersifat damai. *Joint Plan of Action* (JPOA) merupakan perjanjian terobosan sementara yang ditandatangani pada 24 November 2013. Fase enam bulan pertama dari JPOA mensyaratkan pembekuan sebagian besar program nuklir Iran, termasuk pembangunan, pengolahan ulang dan pengayaan di atas 5%, mencampur habis uranium yang diperkaya menjadi 20% dan mengurangi stok uranium yang diperkaya rendah, serta meningkatkan verifikasi dan pemantauan oleh IAEA.

Sedangkan, sebuah perjanjian nuklir komprehensif yang dikenal sebagai *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) berupa dokumen komprehensif yang dihasilkan dari hampir dua tahun perundingan internasional yang intens. JCPOA berisi dokumen yang panjang dan rumit termasuk kesepakatan utama dan terdiri atas lima lampiran. Dokumen JCPOA bukan merupakan perjanjian internasional namun merupakan kesepakatan antar pemerintah yang rumit dengan bagian integral dalam lampiran teknis. Lampiran-lampiran ini menjelaskan perubahan program nuklir Iran, mekanisme untuk mencabut sanksi, bidang kerjasama nuklir, pembentukan Komisi Bersama, dan sebuah rencana kesepakatan untuk pelaksanaan keseluruhan.

JCPOA membatasi pengayaan uranium Iran untuk jangka waktu yang tetap. Dalam pelaksanaannya JCPOA membentuk Komisi Bersama untuk memantau kesepakatan nuklir tersebut. Ditugaskan sebagai salah satu peserta dan koordinator Komisi Bersama, Uni Eropa memainkan peran utama dalam mengawasi pelaksanaan JCPOA. Uni Eropa melalui Perwakilan Tinggi dan didukung oleh European External Action Service (EEAS) juga diberi tugas untuk mengkoordinasikan dua kelompok kerja, satu untuk pengadaan dan satu lagi dalam pelaksanaan pengangkatan sanksi. Otoritas diplomatik Uni Eropa diformalkan dalam persyaratan hukum internasional ketika Dewan Keamanan PBB menyetujui JCPOA dalam Resolusi 2231 (2015) dan mendesak pelaksanaannya secara penuh pada jadwal yang ditetapkan dalam kesepakatan tersebut. Uni Eropa telah memainkan peran multilateralnya sebagai koordinator sampai penuh, sebagai pihak yang mengadakan rapat, *compliance-checker*, juru bahasa, mediator dan konsiliator hukum, yaitu wali amanat JCPOA. Lampiran V dari JCPOA merinci jadwal pelaksanaannya yang dibagi menjadi 5 tahapan antara lain hari finalisasi dimana Iran dan Kelompok P5+1 mendukung JCPOA dan merujuk ke DK PBB untuk mengadopsi sebuah resolusi, hari adopsi yang akan menandai berlakunya JCPOA disemua negara bagian yang terlibat dalam kesepakatan, hari implementasi bersamaan dengan pelaksanaan yang diverifikasi IAEA oleh Iran, hari transisi merupakan momentum 8 tahun setelah kesepakatan JCPOA disepakati mencapai kesimpulan dan memastikan semua program nuklir Iran bersifat damai, serta hari penghentian yang berlaku 10 tahun dimana dimungkinkan semua tindakan sanksi yang tersisa akan dihentikan.

## **F. KESIMPULAN**

Permasalahan proliferasi nuklir Iran bermula pada tahun 2002, berawal dari adanya informasi yang disampaikan oleh National of Resistance Iran (NCRI) bahwa Iran telah membangun fasilitas rahasia di Natanz dan Arak yang belum diungkap ke IAEA. Sedangkan jika dilihat kembali, Iran telah menandatangani Perjanjian Non-proliferasi dimana dalam

perjanjian tersebut memungkinkan IAEA untuk memantau fasilitas dan bahan nuklir sebagai upaya memastikan penggunaan fasilitas tidak dialihkan untuk tujuan militer ataupun dijadikan senjata nuklir.

Sejak saat itu isu program energi nuklir Iran semakin memanas dimana seolah-olah dengan satu langkah lagi Iran akan mampu mengembangkan energi nuklir menjadi senjata nuklir. Hal ini memberikan banyak perhatian berbagai pihak terutama Uni Eropa. Diplomasi baik berupa pertemuan ataupun negosiasi terus dilakukan agar Iran dapat mematuhi perjanjian non-proliferasi yang disepakati sebelumnya bersama IAEA. Pencapaian dan kemajuan terbesar dicapai Uni Eropa ditunjukkan pada tahun 2013 -2015. Menurut Strategi Keamanan Uni Eropa, visi kebijakan Uni Eropa secara eksternal adalah salah satu landasan multilateralisme yang efektif dan tidak diragukan lagi bahwa perundingan Iran telah dilakukan secara multilateral. Uni Eropa telah memiliki peran global dalam memimpin kelompok negara yang melakukan perundingan melalui negosiasi. Selain itu juga posisi Uni Eropa yang memimpin Komisi Bersama selama periode implementasi adalah pengakuan atas kredibilitas Uni Eropa.

Uni Eropa memainkan peran penting dalam diplomasi antara Iran dan enam kekuatan utama dunia yang tergabung kedalam kelompok P5+1 kemudian didukung juga oleh pemilihan Presiden Hassan Rouhani 2013. Bagi Uni Eropa, kesepakatan yang telah dicapai pada kurun waktu 2013 - 2015 baik itu JPOA dan JCPOA merupakan alternatif terbaik untuk perang lain di Timur Tengah atau bom nuklir Iran yang mengancam rezim nonproliferasi global. Namun, tanggung jawab Uni Eropa tidak berakhir dengan kesepakatan Iran dan Uni Eropa akan memimpin pemantauan pelaksanaannya. Uni Eropa terus memiliki peran penting dalam melaksanakan kesepakatan tersebut melalui peran Perwakilan Tinggi sebagai koordinator Komisi Bersama yang mengawasi pelaksanaannya.

## REFERENSI

- Bailes, A. J. (2005). *The European Security Strategy*. SIPRI Policy Paper No. 10.
- Brumfiel, G. (2006, 4 13). *Iran takes steps to go nuclear*. Retrieved from Nature Web site: <http://www.nature.com>
- D, G. (2004). *Implementation of the NPT Safeguards Agreement*. International Atomic Energy Agency.
- Esposito, F. (2011). *Enacting the norm*. Institute Europe, 3-7.
- Gerami, N. (2012). *The International Atomic Energy Agency's Decision to Find Iran in Non-Compliance, 2002-2006*. Washington DC: National Defense University Press.
- Giannella, A. (2008). *The European Union Strategy against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION GENERAL SECRETARIAT, 10-11.
- Ham, P. V. (2011). *The European Union's WMD Strategy and The CFSP : A critical analysis*. The European network of independent non-proliferation think tank.
- Katzman, K. (2017). *Iran Nuclear Agreement*. Congressional Research Service, 5-8.
- Kerr, P. K. (2012). *Iran's Nuclear Program: Status*. Congressional Research Service.
- Lorca, M. (2007). *The Reform Treaty: Its Impact on the Common Foreign and Security Policy (CFSP)*. Miami-Florida European Union Center of Excellence , 3-5.
- Mae, L. V. (2012). *Multilateralism today: What Role for the European Union in the Field of Peace and Security?* . EU-GRASP Policy Brief.
- Messner, D. (2004). *Europe's New Security Strategy - Challenges for Development policy*. German Development Institute.
- Mix, D. E. (2013). *The European Union: Foreign and Security Policy*. Congressional Research Service, 5-8.
- Muhammad, Ali. (2007). *The Supranasionalisme Uni Eropa*. Yogyakarta. LP3M.
- Treverton, G. F. (2013). *The 2007 National Intelligence Estimate on Iran's Nuclear Intentions and Capabilities*. Center for the Study of Intelligence, 1-2.