

BAB II

DINAMIKA HUBUNGAN DIPLOMATIK TIONGKOK DAN IRAN

Dalam bab ini akan dibahas mengenai awal pembentukan kesepakatan *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) dengan *timeline* tahun 2015 hingga 2018 pada saat Presiden Amerika Serikat Donald Trump memutuskan untuk keluar secara sepihak dari JCPOA. Kemudian membahas juga hubungan Tiongkok dan Iran sebelum dan sesudah penjatuhan sanksi JCPOA.

2.1 Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)

2.1.1 Pembentukan JCPOA

Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), yang biasa disebut sebagai Kesepakatan Nuklir Iran (*Iran Deal*), ditandatangani di Wina pada 14 Juli 2015, oleh anggota Dewan Keamanan ditambah Jerman, Iran, dan Uni Eropa (P5+1). Tujuan utama dari kesepakatan JCPOA adalah untuk mengurangi program nuklir Iran yang menjauhkannya dari persenjataan nuklir. JCPOA terutama berkisar pada persediaan dan pengayaan uranium Iran. Secara khusus, Iran diharuskan untuk meninggalkan 97% uranium yang diperkaya dan diizinkan pengayaan hanya hingga 3,67%, yang kurang dari yang dibutuhkan untuk tujuan penelitian medis (20%) atau untuk produksi senjata (90%) (The Obama White House, 2015 dalam Maioli, 2021).

Di Wina, setelah 18 hari negosiasi, Iran dan enam kekuatan global (atau disebut E3/EU3+3) memperluas kesepakatan nuklir 25 tahun yang membatasi kemampuan nuklir Iran dan sebagai imbalannya, pemerintah Iran menerima keringanan dalam sanksi yang dikenakan padanya oleh *global power* (IAEA 2016). DK PBB mengesahkan Resolusi 2231 DK PBB pada 20 Juli 2015, yang mengesahkan JCPOA dan mencabut sanksi terhadap Iran dengan jaminan bahwa negara itu tetap mematuhi tanggung jawabnya dalam kesepakatan nuklir (Javed dan Ismail, 2021).

Sebelum terbentuk JCPOA, *Iran Deal* ini harus melewati berbagai tahapan negosiasi yang mencerminkan dinamika yang sulit antara para pihak. Sekitar tahun 2003 dan 2005, Uni Eropa yang dipimpin oleh Jerman, Perancis, dan Inggris (E3) adalah negosiator utama yang mencoba meyakinkan Iran untuk mematuhi ketentuan dari *International Atomic Energy Agency* (IAEA). Pada tahun 2006, Iran, dipandu oleh faksi konservatif, memulai pengayaan uranium lagi. Sebuah perjanjian baru yang disponsori oleh AS, Inggris, Rusia, dan Prancis diusulkan pada 2009/2010 yang akan memungkinkan Iran untuk memperkaya uranium hingga tingkat yang diperlukan untuk penelitian medis. Namun, oposisi di dalam Iran dan terhadap Mahmoud Ahmadinejad membuat penandatanganan perjanjian menjadi tidak mungkin (Maioli, 2021).

JCPOA adalah produk dari upaya internasional yang berlarut-larut untuk memaksakan pengawasan dan pembatasan dari program nuklir Iran. Akar dari sejarah JCPOA ini adalah ketika Iran memulai program nuklirnya pada 1950-an dengan bantuan Amerika Serikat, dan di bawah kepemimpinan Mohammad Reza Shah. Sebelum mengalami revolusi, Iran telah menandatangani *non-proliferation treaty* (NPT) pada tahun 1970 dan memulai sejumlah kontrak terkait nuklir, seperti pembangunan reactor nuklir Bushehr. Namun, proyek-proyek ini kemudian diberhentikan setelah revolusi pada tahun 1979 (Vakil & Quilliam, 2019).

Iran menghentikan program nuklirnya selama perang delapan tahun dengan Irak (1980-1988), hanya saja, upaya untuk menghidupkan kembali program tersebut secara bertahap dimulai kembali melalui kerja sama dengan Pakistan, China, dan Rusia. Pada tahun 1995, Rusia berkomitmen untuk menyelesaikan Bushehr dan mengembangkan tiga reactor baru untuk Teheran. Kesepakatan ini, di samping upaya Teheran untuk memperoleh teknologi nuklir yang sensitive, juga meningkatkan kecurigaan internasional terhadap program nuklir sipil Iran. Kecurigaan ini kemudian dikonfirmasi pada tahun 2001 ketika sebuah kelompok oposisi Iran di pengasingan mengungkapkan keberadaan

fasilitas nuklir yang tidak diumumkan, yang kemudian menghasilkan mediasi mendesak yang dipimpin oleh E3 (Vakil & Quilliam, 2019).

Pada tahun 2003, Iran setuju untuk menanggihkan kegiatan pengayaan uranium, dan menerapkan 'Protokol Tambahan' yang memungkinkan peningkatan inspeksi. Terlepas dari kesepakatan ini, Iran tidak mematuhi komitmen tersebut. Menyusul pembicaraan lanjutan dengan E3, Iran menyetujui Paris Agreement 2004 yang mengikat Iran pada penangguhan pengayaan, dan negosiasi untuk jangka panjang tentang 'jaminan objektif' bahwa program nuklirnya akan bersifat damai (Vakil & Quilliam, 2019).

Pembangkitan Iran yang berkelanjutan kemudian mendorong P5+1 (terdiri dari anggota tetap DK PBB ditambah Jerman) untuk mengancam sanksi, yang seharusnya dimulai pada Juli 2006 melalui Resolusi DK PBB (UNSCR) 1696. Terlepas dari langkah-langkah yang ada, Teheran memutuskan untuk mempercepat pekerjaan nuklirnya. Iran terus mengabaikan resolusi DK PBB dan proposal P5+1, dan malah mempercepat aktivitas pengayaannya (Vakil & Quilliam, 2019).

Dengan terpilihnya Barack Obama pada tahun 2008, kebijakan AS bergeser ke arah strategi Iran multilateral yang mencakup keterlibatan langsung AS dalam negosiasi dengan Iran. Negosiasi P5+1 dimulai kembali pada tahun 2009. Ini berfokus pada pengaturan pertukaran bahan bakar yang akhirnya ditolak oleh Teheran. Pada tahun 2010, Turki dan Brazil menengahi tawaran pertukaran bahan bakar nuklir mereka sendiri, yang diterima oleh Iran tetapi ditolak oleh negosiator internasional. UNSCR 1929 disahkan pada tahun 2010, yang mana memberi wewenang kepada negara-negara anggota PBB untuk menjatuhkan sanksi pada sektor ekonomi utama Iran. Putaran diskusi lebih lanjut berlanjut pada permintaan berulang Iran untuk keringanan sanksi sebagai prasyarat untuk negosiasi. Selama periode ini, Teheran juga terus menuntut pengakuan atas haknya untuk pengayaan – permintaan yang, ketika dibatalkan, memungkinkan negosiasi JCPOA pada akhirnya (Vakil & Quilliam, 2019).

Pada tahun 2012 AS dan Uni Eropa telah memberlakukan sanksi sepihak terhadap Iran (Cronberg, 2017, dalam Maioli, 2021). Sanksi tersebut sangat berdampak pada ekonomi Iran dan secara politik mengisolasi negara itu. Dengan perjanjian nuklir sementara, yakni *the Joint Plan of Action (JPA)*, diumumkan pada 24 November 2013 dan di bawah rencana ini, Iran setuju untuk membatasi 'kemajuan lebih lanjut dari kegiatannya,' termasuk mengambil langkah sementara selama enam bulan berikutnya dan mengimplementasikan elemen sebagai solusi jangka panjang dan komprehensif. Keringanan sanksi sederhana diberikan sebagai ganti dari tindakan Iran yang menghilangkan persediaan uranium yang diperkaya 20 persen, menghentikan pengayaan ke tingkat itu, dan membekukan persediaan uranium yang diperkaya 3.5 persen (Vakil & Quilliam, 2019). Terpilihnya Presiden Rouhani pada tahun 2013, berasal dari partai hijau, serta krisis ekonomi yang dihadapi Iran membawa negara itu kembali ke meja perundingan, yang berujung pada penandatanganan JCPOA 2015. Kesepakatan itu ditetapkan sebagai solusi jangka menengah untuk masalah tersebut, memberi para pihak waktu 15 tahun untuk meninjau masalah tersebut dan menemukan solusi permanen (Maioli, 2021).

JCPOA memiliki poin-poin dalam perjanjian yang berkaitan dengan kegiatan pengembangan nuklir Iran ini, antara lain: 1) Level pengayaan uranium. Hambatan terbesar untuk memproduksi senjata nuklir adalah memperoleh jumlah material nuklir level senjata (*fissile material weapon grade*). Ini juga disebut sebagai uranium atau plutonium yang diperkaya sebagai inti dari bom nuklir. Perjanjian ini membatasi level pengayaan uranium hexafluoride, yang menjadi isi dari centrifuges pada 3.67 persen jauh di bawah level 90 persen untuk membuat senjata. Ini juga jauh di bawah level 20 persen, yang telah dicapai Iran sebelum perjanjian nuklir itu. Batasan ini berlaku hingga 15 tahun; 2) Kapasitas pengayaan. Iran memiliki dua fasilitas pengayaan uranium yaitu Natanz dan Fordow. Fasilitas Natanz terdapat jauh di bawah permukaan tanah sedangkan Fordow terletak di dalam sebuah gunung yang tidak aktif. Ini dirancang untuk menghindari serangan udara musuh. Kesepakatan nuklir ini mengizinkan Iran

untuk melanjutkan pengayaan uranium di Natanz dengan batasan. Perjanjian nuklir ini juga mengatur Fordow menjadi pusat teknologi fisika dan nuklir. Centrifuges nuklir akan digunakan untuk memproduksi isotop, yang bermanfaat untuk kegiatan damai non militer; 3) Stok uranium dimana Iran mendapat pembatasan jumlah stok uranium yang diperkaya pada level rendah yaitu 300 kilogram uranium hexafluoride pada level 3.67 persen selama 15 tahun. Sebelum perjanjian ini, Iran memproduksi ber ton-ton uranium. Setiap kelebihan stok uranium akan diturunkan levelnya hingga ke level alami atau dijual ke negara lain dan ditukar dengan uranium alami; 4) Stok plutonium. Iran masih jauh dari kemampuan memproduksi senjata berbasis plutonium dibandingkan uranium. Proses pengayaan plutonium dilakukan di fasilitas air berat reaktor Arak. Kesepakatan nuklir ini mengatur inti reaktor dikeluarkan dan diisi dengan beton agar tidak bisa lagi digunakan. Reaktor ini juga didesain ulang agar tidak bisa memproduksi senjata berbasis plutonium; 5) Pengawasan. Perjanjian nuklir Iran mengatur pengawasan oleh lembaga atom internasional atau *International Atomic Energy Agency*. Lembaga ini memiliki kewenangan untuk melakukan berbagai inspeksi dan melakukan ratifikasi atau memaksa masuk ke sebuah fasilitas. IAEA juga berwenang untuk melakukan pengecekan harian di instalasi Natanz dan Fordow selama 15 tahun (European Parliament, 2015).

Dalam hal sanksi PBB, sementara sebagian besar dicabut setelah JCPOA, tetap ada daftar entitas yang terkena sanksi dan “...restrictions in terms of Iran’s development of nuclear capable ballistic missiles and its importation or exportation of arms...” (Katzman, 2017 in Larkins, 2017). Sanksi yang diberikan Uni Eropa, sebagian besar dicabut tetapi sanksi dalam beberapa hal tetap dipertahankan seperti embargo penjualan senjata ke Iran, teknologi rudal, barang-barang sensitif proliferasi lainnya, dan perlengkapan untuk penindasan internal serta daftar entitas Iran yang dilarang dari Eropa dengan alasan hak asasi manusia (Larkins, 2017).

Jika melihat perspektif dari Tiongkok dan Rusia, sanksi yang diterapkan terhadap Iran umumnya hanya yang disyaratkan oleh resolustujuan umum

Dewan Keamanan PBB dan dengan demikian perdagangan dan hubungan antar negara secara umum dianggap telah membaik setelah implementasi JCPOA. Hal yang cukup kompleks setelah penandatanganan JCPOA adalah sikap AS terhadap Iran. AS terus mempertahankan berbagai sanksi terhadap Iran, yang meliputi, namun tidak terbatas pada: Iran sebagai “negara sponsor terorisme”; Senjata pemusnah massal, rudal, dan senjata konvensional Iran; akses Iran ke sistem keuangan AS; Perdagangan dan investasi AS dengan Iran dan keterlibatan Iran di Irak dan Suriah (Katzman, 2017 dalam Larkins, 2017).

Namun, penarikan AS tahun 2018 dari perjanjian tersebut secara efektif membawa JCPOA ke krisis, mempertanyakan kelangsungan hidupnya. Antara 2018 dan 2020, UE, Cina, dan Rusia telah terus menyatakan komitmen mereka terhadap perjanjian tersebut tetapi gagal memenuhi persyaratannya. Pada Januari 2021, Iran telah melanjutkan program pengayaan nuklirnya, yang semakin melemahkan kondisi kesepakatan yang sudah kritis (Maioli, 2021).

Tujuan dari JCPOA adalah untuk memperlambat kemajuan Iran menuju pembangunan senjata nuklir dengan mengurangi atau menghentikan sama sekali kegiatan pengayaan uranium tertentu. JCPOA membatasi konstruksi sentrifugal Iran, aktivitas terkait air berat, dan kepemilikan produksi plutonium dan uranium tingkat senjata. Masalah utama yang dimiliki negara-negara dengan perjanjian ini adalah perjanjian ini tidak mencakup pengujian rudal. Iran terus menguji coba rudal, tidak hanya memperburuk Amerika Serikat tetapi juga PBB dan negara-negara lain yang terlibat dalam JCPOA karena rudal adalah setengah dari apa yang dibutuhkan untuk memiliki senjata nuklir yang mengancam negara lain, hal ini menunjukkan bahwa Iran mungkin menggunakan program nuklirnya untuk tujuan tidak damai. JCPOA ini, dengan mengenai sanksi ekonomi kepada Iran seharusnya menjadi pelajaran bagi Iran supaya tidak lagi melakukan uji coba nuklir. Hanya saja, dengan hubungan Tiongkok dan Iran yang masih berlanjut, sementara Tiongkok sendiri merupakan anggota PBB dan termasuk di dalam P5+1 terkait dengan nuklir Iran serta salah satu anggota JCPOA membuat perjanjian ini menjadi kontradiktif.

2.2 Karakteristik Kebijakan Luar Negeri Tiongkok

Ada sebuah terminologi atau teori yang disebutkan oleh pemimpin terdahulu Tiongkok, yakni Deng Xiaoping, dimana Deng Xiaoping mengatakan bahwa tidak masalah bahwa itu kucing hitam atau kucing putih, selama kucing itu menangkap tikus, maka itu adalah kucing yang baik. Dengan kata lain, tidak peduli apakah itu ekonomi terencana atau ekonomi pasar, ekonomi hanyalah alat untuk mengalokasikan sumber daya – tidak ada hubungannya dengan sistem politik (Chunying & Zhifu, 2018). Seiring dengan berjalannya waktu, Tiongkok menerapkan terminologi ini sebagai sebuah bentuk diplomasi yang terkenal dengan nama “*Black cat, white cat diplomacy*” dan pengimplementasiannya tidak lagi hanya sebatas sistem ekonomi. Tiongkok menerapkan logika Deng ini terhadap negara-negara di sekitarnya: tidak masalah jika negara itu negara demokratis atau zalim, selama mereka mengamankan kepentingan Tiongkok (Liao, 2009).

Merujuk kepada penelitian Mikael Weissmann (2015) yang berjudul “*Chinese Foreign Policy in a Global Perspective: A Responsible Reformer*” “*Striving for Achievement*” menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri Tiongkok memiliki keterkaitan dengan menalitas superior menjadi “*Middle Kingdom*” dengan hak alami untuk memerintah dunia. Pemikiran kebijakan luar negeri Tiongkok terkait erat dengan persepsi Tiongkok. Pada intinya adalah persepsi identitas – cara cendikiawan, akademisi, dan pembuat kebijakan Tiongkok berpikir tentang Tiongkok. Melampaui dualism superioritas diri/inferioritas diri, kebangkitan Tiongkok berjalan seiring dengan banyaknya ide tumpang tindih yang membingungkan mengenai apa itu Tiongkok. Secara bersamaan, Tiongkok merupakan negara berkembang, a *(re-)emerging power* dan kekuatan global. Kemudian ditambahkan peran Tiongkok sebagai kekuatan regional. Kepribadian ganda ini pada gilirannya mempengaruhi cara berbeda di mana Tiongkok membangun kemitraan dan aliansi.

Sejatinya terdapat 3 tujuan di dalam kebijakan luar negeri Tiongkok. Yang secara resmi didefinisikan sebagai 1) stabilitas politik dalam negeri; 2) keamanan berdaulat, integritas teritorial dan persatuan nasional; 3) ekonomi dan sosial Tiongkok yang berada di dalam perkembangan berkelanjutan. Ini adalah hasil dari kebijakan yang didasarkan kepada *Five Principles of Peaceful Coexistence* dan didorong oleh sejumlah “kepentingan inti.” Pendorong utama di balik kepentingan inti ini adalah kekhawatiran Tiongkok “tentang ancaman yang berasal dari luar terhadap perkembangan Tiongkok dan ancaman terhadap akses Tiongkok ke sumber daya di luar negeri dan barang-barang yang bergantung kepada ekonomi” (Weissmann, 2015).

Dapat dikatakan bahwa karakteristik kebijakan luar negeri Tiongkok akan berkaitan dengan sumber daya alam di luar negeri. Hal ini kemudian memiliki keterkaitan dengan hubungan bilateral yang tercipta antara Tiongkok dan Iran. Seperti yang diketahui bahwa Iran merupakan salah satu negara penghasil minyak, dan Tiongkok telah mengimpor minyak dari Iran untuk memenuhi kebutuhan di dalam negerinya serta menjauhkan Tiongkok dari kelangkaan minyak. Kepentingan nasional Tiongkok di Iran yang paling utama adalah untuk mengamankan cadangan minyaknya, selain itu juga untuk memainkan perannya sebagai negara yang bangkit dengan damai dan berusaha untuk memperluas pengaruhnya di Timur Tengah (Weissmann, 2015).

Selain itu juga, karakteristik lain yang dapat dilihat dari kebijakan luar negeri Tiongkok dalam kepentingannya nasionalnya di Iran terkait dengan kekuatan global yang saat ini tengah diperjuangkan oleh Tiongkok. Tiongkok ingin menyebarkan kekuatan dan pengaruhnya untuk kemudian menjadi hegemoni negara. Setelah Amerika Serikat meninggalkan JCPOA dan tidak akrab dengan Iran, maka Tiongkok kemudian melihat hal itu sebagai sebuah kesempatan untuk menjalin hubungan yang akrab dengan Iran dengan tujuan untuk mencapai kekuatan globalnya.

2.3 Hubungan Diplomatik Tiongkok dan Iran Sebelum Penjatuhan Sanksi *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA)

Dalam perjalanan hubungan diplomatik antara Iran dan Tiongkok tidak selamanya mulus. Ketidakpastian atau ambiguitas, terutama pada 1970-an ketika rezim baru yang lahir, Revolusi Iran memiliki pandangan yang skeptis terhadap pemerintah Tiongkok terkait hubungannya dengan Shah. Kemudian pada 1980-an ketika Tiongkok menjual senjata ke Iran dan Irak, hal ini turut membuat hubungan Sino-Iranian ini menjadi renggang. Namun demikian, menurut Khani, hubungan antara Iran dan Tiongkok telah berkembang secara konsisten selama beberapa dekade, berkat kepentingan yang signifikan di bidang energi, perdagangan, dan diplomatik. Secara politik, kedua negara memiliki pandangan yang sama dalam menentang dominasi Amerika Serikat dalam urusan dunia sambil mempromosikan sistem internasional multipolar (Talebi, 2017).

Tiongkok dan Iran memiliki beberapa pandangan baik dalam sisi praktis dan ekonomi, yang telah membawa mereka ke dalam kerja sama yang erat selama tiga dekade terakhir. Ketika industri pertahanan Tiongkok yang modern sedang mencari pasar ekspor, Iran menjadi pembeli utama senjata konvensional buatan Tiongkok selama Perang Iran-Irak yang berlarut-larut pada 1980-an. Pada 1980-an dan 1990-an, program teknologi industri dan pertahanan Tiongkok yang paling maju, dalam energi nuklir dan produksi rudal, memberikan bantuan langsung kepada Iran. Bantuan Tiongkok selama periode ini merupakan faktor penting dalam upaya Iran untuk memulai kembali program nuklirnya setelah revolusi 1979. Penjualan Tiongkok yang dilaporkan ke Iran dari bahan baku uranium heksafluorida untuk uranium yang diperkaya dan penjualan tidak langsung rudal antikapal HY-2 “Silkworm” melambangkan era kerja sama antara Tiongkok dan Iran (Davis, et al, 2013).

Tiongkok juga menjadi *supplier* bagi persenjataan Iran dalam masa perang Iran-Irak. Berdasarkan data dan penelitian dari Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), selama tahun 1982 hingga 2004, Tiongkok menyuplai sekitar 3.8 miliar dollar kepada Iran dalam bentuk senjata

konvensional, dengan rata-rata sebesar 171 miliar dollar AS per tahun nya. Ekspor terbesar Tiongkok kepada Iran adalah persenjataan sementara impor terbesar dari Iran ke Tiongkok adalah minyak bumi (Kemenade, 2009). Dukungan senjata Tiongkok terhadap Iran dalam perang Iran-Irak merupakan hal yang meningkatkan tendensi hubungan Tiongkok dan Amerika Serikat karena AS mendukung Irak. Pada awal 1990-an, kerjasama nuklir yang lebih langsung sedang berlangsung saat Tiongkok bersiap untuk menjual dua reaktor tenaga nuklir 300 megawatt (MW) kepada Iran. Meskipun, setelah komitmen 1997 kepada Presiden AS Clinton oleh Presiden Tiongkok Jiang Zemin, Tiongkok menghentikan bantuan lebih lanjut untuk program nuklir Iran—termasuk keterlibatannya di sektor tenaga nuklir sipil—dan menghentikan penjualan rudal lengkap, Iran sekarang menuai “pengembalian.” pada investasi Tiongkok sebelumnya (Davis, et al, 2013).

Pada tahun 2000-an fluktuasi dan dinamika dalam hubungan Tiongkok-AS dan Tiongkok-Iran semakin memuncak ketika Tiongkok mengambil peran sebagai kekuatan internasional yang lebih bertanggung jawab setelah serangan teroris 11 September 2001. Hal ini juga didukung ketika Tiongkok bergerak menuju integrasi formal ke dalam perdagangan dunia melalui akses ke *World Trade Organization* (WTO). Masih menegakkan prinsip-prinsip anti-hegemoniknya, Tiongkok berusaha untuk memperbaiki hubungan dengan Iran, termasuk dengan memperbarui pertukaran militer, menawarkan dukungan diplomatik, dan menandatangani kesepakatan perdagangan baru (Davis, et al, 2013).

Tiongkok telah menjadi mitra dagang utama Iran baik dalam hal ekspor maupun impor sejak 2007. Terlebih lagi, pangsa investasi Tiongkok di Iran telah tumbuh dari kurang dari 1% pada tahun 2009 menjadi 6,5% pada tahun 2015, bahkan mencapai 8% pada tahun 2014. Pada saat yang sama, meskipun strategi diversifikasi Tiongkok telah menyebabkan penurunan pangsa Iran di pasar minyak Cina (18% pada tahun 2001), minyak Iran masih menghasilkan lebih dari 8% dari impor minyak mentah Tiongkok (Talebi, 2017). Perusahaan Tiongkok

dalam membantu mendukung antisipasi kebutuhan impor minyak dan gas, terutama *China National Petroleum Corporation* (CNPC), PetroChina (anak perusahaan publik), dan *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) telah berusaha untuk mengamankan dan mengembangkan pasokan minyak dan gas luar negeri, dengan CNPC yang memimpin. Sejak 1990-an, terutama sejak 2009, perusahaan-perusahaan ini telah memulai kontrak eksplorasi dan produksi di banyak negara di luar negeri (Davis, et al, 2013).

Tabel 2.1
Investasi Tiongkok dalam Sektor Energi Iran

TANGGAL	PROJEK	PERUSAHAAN	NILAI
Mei 2002	Masjid-e Soleyman (minyak)	Sheer Energy (Kanada), China National Petroleum Company	80 juta dollar AS
Januari 2004	Azadegan (minyak)	Inpex (Jepang), CNPC menyetujui kepada pengembang Azadegan Utara pada Januari 2009	200 juta dollar AS (Inpex) 1.76 miliar dollar AS (CNPC)
Oktober 2004	Yadaravan (minyak)	Sinopec (Tiongkok), kesepakatan akhir 9 Desember 2007	2 miliar dollar AS
Juni 2006	Garmsar bloc (minyak)	Sinopec (Tiongkok), kesepakatan akhir di 2009	20 juta dollar AS
Juli 2006	Arak Refinery Expansion	Sinopec, JGC (Jepang), diambil alih oleh Hyundai Heavy Industries (Korea Selatan)	959 juta dollar AS (pekerjaan awal; sejauh mana projek Hyundai tidak diketahui)

TANGGAL	PROJEK	PERUSAHAAN	NILAI
Desember 2006	North Pars Gas Field (offshore gas, termasuk pembelian gas)	China National Offshore Oil Co.	16 miliar dollar AS
Januari 2009	North Azadegan	CNPC	1.75 miliar dollar AS

Sumber : Davis, et al, (2013) *China-Iran: A Limited Partnership*. United States – China Economic and Security Review Commision. CENTRA Technology, Inc. Diolah kembali oleh penulis.

Hubungan kerjasama energi Tiongkok dengan Iran telah berpusat pada proyek-proyek minyak dan gas tertentu. Antara 2009 dan enam bulan pertama 2012, Tiongkok tidak pernah bergantung pada Iran lebih dari 11,4 persen dari impor minyaknya. Pada tahun 2011 dan 2012, jumlah sumber minyak impor Tiongkok (lebih dari 100.000 bph) meningkat, dan volume impor minyak Tiongkok dari Iran menurun pada tahun 2010 dan 2012 (Davis, et al, 2013).

Mengambil keuntungan dari langkanya kekhawatiran minyak multinasional Barat di Iran, produsen minyak yang didukung negara Tiongkok, termasuk Sinopec, *China National Petroleum Corporation (CNPC)*, dan *China National Offshore Oil Corporation (CNOOC)*, terlibat dalam berbagai proyek investasi di Iran khususnya dalam ladang minyak dan gas yang bernilai miliaran dolar. Namun, setidaknya sejak pertengahan 2010, banyak dari kontrak pembangunan ini telah dibatalkan atau ditangguhkan secara diam-diam oleh Tiongkok, sebagian karena tekanan dari Amerika Serikat dan sebagian lagi karena meningkatnya kesulitan berbisnis di Iran. Dengan serangkaian sanksi baru PBB dan multilateral yang membatasi transaksi keuangan dengan bank sentral Iran, Tiongkok telah membatasi impor minyak dan gasnya dari Iran. Belenggu keuangan telah begitu menghambat arus perdagangan reguler sehingga Tiongkok bahkan telah melunasi sebagian dari utangnya sebesar \$4 miliar kepada Iran dalam bentuk emas (Davis, et al, 2013).

Penerapan sanksi ekonomi secara serius memperburuk situasi ekonomi Iran, yang sudah terpukul oleh tantangan ekonomi yang sedang berlangsung. Ekonomi Iran mengalami kendala, karena sanksi mempersulit pembangunan negara dengan berbagai kebutuhan, termasuk transportasi dan infrastruktur tenaga listrik, pengembangan minyak dan gas, dan banyak tantangan lain untuk mendukung pertumbuhan populasi. Masalah energi memperburuk tantangan ekonomi, mempengaruhi pendapatan dan konsumsi energi domestik. Dari tahun 2006 hingga 2012, selama masa kepresidenan Ahmadinejad, ketidakpastian dalam pasar keuangan Iran meningkat sebagai akibat dari tingginya ketegangan antara Iran dan seluruh dunia, terutama mengenai perselisihan mengenai program nuklir Iran. Dampak sanksi terhadap perekonomian Iran terlihat jelas selama periode ini, terutama pada tahun 2012. Pada tahun 2012, karena penurunan tajam pendapatan minyak menyusul sanksi perdagangan dan keuangan dan pembentukan ekspektasi inflasi yang tinggi, valuta asing (kebanyakan dolar) dan pasar emas berfluktuasi secara luas dan harga naik tajam (Nademi & Khochiany, 2017).

Selain itu, pemberlakuan sanksi dalam hal proliferasi nuklir selain terhadap Iran juga diberlakukan oleh AS kepada Tiongkok. Pada tanggal 1 April 2004, AS dalam pemerintahan Bush memberlakukan sanksi terhadap lima entitas Tiongkok yang mentransfer barang terlarang ke Iran. Pada tanggal 20 September 2004, Departemen Luar Negeri menjatuhkan sanksi kepada Xinshidai, sebuah konglomerat industri pertahanan Tiongkok, atas kontribusi material terhadap proliferasi teknologi rudal. Pemerintahan Bush kembali memberlakukan sanksi terhadap entitas Tiongkok di bawah Undang-Undang Nonproliferasi Iran, pada bulan September, November dan Desember 2004 (Davis, et al, 2013).

Kemudian pada tanggal 23 Desember 2005, AS kembali memberlakukan sanksi terhadap Iran dan lima entitas Tiongkok lainnya untuk transfer terkait rudal dan senjata kimia. Pada bulan April 2007, Amerika Serikat kembali memberlakukan sanksi terhadap entitas Tiongkok untuk transfer yang berkontribusi pada proliferasi senjata di Iran. Pada bulan Februari dan April 2009

dan Juli 2010, Amerika Serikat memberlakukan sanksi terhadap entitas Tiongkok dan Li Fang Wei untuk proliferasi rudal di Iran. Juga pada Juli 2009, Departemen Luar Negeri dilaporkan memiliki kekhawatiran bahwa Q.C. Chen mengatur penjualan ruang uji ke Organisasi Industri Pertahanan Iran yang dapat digunakan untuk menguji bagian-bagian rudal (Davis, et al, 2013).

Dengan penggunaan sanksi sebagai senjata ekonomi terhadap Iran, hal ini memungkinkan AS untuk menunjukkan kepada negara-negara lain, bahwa akan ada konsekuensi jika mereka menolak untuk mematuhi strategi AS untuk menghukum Iran. Dengan demikian, AS pada awalnya memberikan keringanan sanksi yang memungkinkan impor minyak mentah dari Iran tanpa dikenakan sanksi. Sanksi AS terhadap Iran dapat menjelaskan penurunan impor minyak mentah ini. Sanksi ini adalah alat geo-ekonomi yang digunakan AS untuk menekan Iran (Keller, 2020).

Beberapa laporan menunjukkan sanksi telah menghambat upaya Iran untuk mendapatkan bahan yang diperlukan untuk sentrifugal generasi kedua, misalnya, kemajuan yang secara dramatis dapat meningkatkan kemampuan pengayaan uranium Iran. Iran telah menghadapi sanksi dalam bentuk apapun selama 31 dari 32 tahun revolusinya dan sebagai hasilnya, telah mengembangkan kreativitas dan fleksibilitas yang sangat besar dalam menghindari pembatasan tersebut. Singkatnya, sanksi terhadap Iran berdampak melemahkan ekonomi negara, merusak prospek pertumbuhan ekonomi dengan menghambat pengembangan sumber daya minyak dan gas dan membatasi aksesnya ke teknologi. Namun, hubungan Tiongkok dengan Iran terutama dibentuk oleh kepentingan ekonominya dan lebih khusus lagi oleh kebutuhan energinya. Selain itu, kebijakan Tiongkok terhadap Iran sangat dipengaruhi oleh persaingan yang dirasakan Tiongkok dengan Amerika Serikat (Davis, et al, 2013).

Sejauh ini, Tiongkok mengekspor 0,76% produknya ke Iran dan mengimpor 1,1% dari Iran. Produk mineral merupakan bagian terbesar dari impor Iran ke Tiongkok dengan 77%. Minyak mentah menyumbang 64% dari keseluruhan jumlah impor, menjadikannya elemen terpenting dari hubungan perdagangan Tiongkok-Iran (OEC China, 2020). Iran adalah pengeksport minyak mentah terbesar keempat yang membuat 7,5% dari impor Tiongkok dalam bidang minyak mentah. Namun, terjadi perubahan komposisi negara pemasok minyak ke Tiongkok. Persentase minyak mentah Iran dalam impor Tiongkok turun dari 7,5% pada 2017 menjadi 3% pada 2019 (Workman, 2020). Penurunan ini menggeser posisi Iran dari lima negara pengeksport minyak mentah teratas ke nomor sembilan. Perdagangan antara Tiongkok dan Iran juga turun sepertiga pada 2019 dibandingkan 2018. Ekspor Tiongkok ke Iran turun sekitar 31%; namun demikian, negara tersebut masih merupakan mitra dagang terbesar Iran (Radio-Farda, 2020 dalam Keller, 2020).

Namun meskipun perdagangan Tiongkok-Iran mengalami fluktuasi, kehadiran Tiongkok dipandang sebagai penyeimbang bagi Eropa dan Amerika tidak hanya oleh Iran, tetapi juga oleh negara-negara lain di kawasan itu. Dari perspektif ini, kehadiran Tiongkok yang lebih besar di kawasan ini disambut baik oleh Iran sejauh ia dapat menawarkan alternatif yang kuat untuk kebijakan diplomatik dan ekonomi Barat. Hal ini terlihat pada publikasi yang dilakukan oleh media Iran yang menekankan bahwa Iran harus banyak belajar dari strategi pembangunan Tiongkok dan kerja sama ekonomi yang lebih erat dapat membantu ekonomi Iran tumbuh lebih cepat (Talebi, 2017). Hal ini menyiratkan pandangan positif Iran terhadap Tiongkok dan membuka kesempatan kerjasama secara lebih komprehensif bagi kedua negara.

Kompleksitas hubungan Tiongkok dan Iran serta pengaruh sanksi dari Amerika Serikat dan mayoritas negara di Eropa Barat telah terjadi bahkan sejak beberapa dekade sebelum penjatuhan sanksi dalam kesepakatan JCPOA. Perubahan hubungan diplomatik Tiongkok dan Iran setelah adanya JCPOA akan dibahas dalam sub bab berikutnya.

2.4 Hubungan Diplomatik Tiongkok dan Iran Pasca Penjatuhan Sanksi Ekonomi dalam Kesepakatan JCPOA

Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) yang dimulai pada bulan Juli 2015 ditujukan untuk mengatasi kekhawatiran internasional tentang program nuklir Iran dan masa depan hubungan Tiongkok-Iran. Berdasarkan kesepakatan itu, Iran diperkirakan akan membatasi pengayaan uraniumnya dan membuat perubahan lain pada program nuklirnya dengan imbalan penghapusan sanksi internasional. Tiongkok diprediksi menjadi penerima manfaat utama dari kesepakatan itu karena perusahaan-perusahaan China mengambil keuntungan dari akses yang lebih besar ke pasar Iran, terutama di sektor energi. Beberapa analis AS juga berpendapat bahwa kedua negara juga dapat menjalin hubungan strategis yang lebih dalam, yang melibatkan koordinasi yang dirancang untuk melemahkan pengaruh AS—atau apa yang kedua negara lihat sebagai “hegemonisme” AS—di wilayah tersebut. (Wuthnow, 2016).

Tiongkok berperan penting dalam membantu Iran keluar dari isolasi internasional dan bergabung kembali dengan ekonomi global melalui JCPOA, menetapkan dirinya sebagai penengah antara Amerika Serikat dan Iran selama negosiasi P5+1. Beijing telah menempatkan sebagai prioritas utama untuk mencegah konfrontasi militer antara Iran dan Amerika Serikat, atau Israel, yang menurut perhitungannya akan menjadi bencana tidak hanya bagi Iran, tetapi juga bagi kepentingan Tiongkok di wilayah tersebut (Garver, 2016).

Adanya peningkatan ketegangan antara AS dan Iran sejak negara itu meninggalkan JCPOA pada 2018 memberikan pengaruh terhadap hubungan Tiongkok dan Iran. Dalam hal ini, Tiongkok tetap menjadi pendukung kuat kesepakatan JCPOA. Hal ini diperjelas dengan adanya pertemuan rutin antara pemerintah Tiongkok dan Iran yang membahas tentang masalah nuklir. Namun, sanksi AS menimbulkan masalah bagi hubungan Tiongkok-Iran, terutama dalam hal ekspor minyak mentah dan investasi Tiongkok di Iran. Namun demikian, kedua negara ini mempertahankan hubungan mereka semaksimal mungkin. Dengan demikian, jelas terlihat bahwa hubungan Tiongkok-Iran yang sedang

berlangsung dapat dipertegas melalui oleh signifikansi geopolitik Iran bagi skema *Belt and Road Initiative* (BRI) yang merupakan bagian penting bagi tujuan geopolitik dan ekonomi Tiongkok dan upayanya untuk keamanan energi (Keller, 2020).

Tiongkok memainkan peran penting dalam meyakinkan para pemimpin Iran tentang berbagai manfaat—terutama pembangunan ekonomi dengan bantuan Tiongkok yang substansial—yang akan diperoleh Iran dengan menerima kekhawatiran internasional atas program nuklirnya. Dengan mengamankan pengakuan internasional atas 'hak' Iran untuk memperkaya uranium, Beijing menunjukkan kepada Teheran pengaruhnya yang semakin besar dan kesediaannya untuk memainkan peran yang lebih aktif di Timur Tengah (Garver, 2016).

Selain itu, kerja sama militer Tiongkok-Iran akan berkembang dengan pencabutan sanksi di bawah JCPOA. Tiongkok, yang takut terjat dalam berbagai konflik, sejauh ini sangat berhati-hati di bidang ini. JCPOA dan gerakan menuju hubungan yang lebih normal antara Iran dan Barat akan menciptakan iklim yang menguntungkan bagi kerja sama militer Tiongkok-Iran yang lebih besar. Sejumlah teknologi militer Tiongkok akan menarik bagi Iran, seperti rudal jelajah anti-kapal, rudal udara-ke-udara jarak jauh dan ranjau laut. Banyak dari senjata Tiongkok ini dikembangkan untuk melawan sistem AS dan menjadi sangat kuat (Heginbotham, 2015 dalam Garver, 2016). Strategi Tiongkok untuk menolak akses Angkatan Laut Amerika Serikat ke laut yang dekat dengan pantai Tiongkok juga berlaku untuk Iran (Garver, 2016).

Meskipun JCPOA akan memfasilitasi hubungan yang lebih erat antara Beijing dan Teheran di beberapa bidang, hubungan antara keduanya akan tetap terkendala oleh beberapa kendala. Ini termasuk kebutuhan Tiongkok untuk menyeimbangkan hubungannya dengan Iran melawan hubungan dengan Amerika Serikat dan lainnya di kawasan yang memiliki hubungan buruk dengan Iran, seperti Arab Saudi, Israel, dan Turki; lindung nilai risiko geopolitiknya dengan menghindari ketergantungan yang berlebihan pada Iran sebagai mitra

energi; dan keinginan dasarnya untuk Timur Tengah yang stabil dan damai, yang bertentangan dengan dukungan untuk kebijakan luar negeri Iran yang lebih tegas. Jadi, terlepas dari prospek kerja sama ekonomi dan diplomatik Tiongkok-Iran yang lebih besar, keduanya kemungkinan hanya akan membuat kemajuan terbatas dalam mengembangkan hubungan strategis yang lebih komprehensif (Wuthnow, 2016).

Setelah pemberlakuan sanksi JCPOA, pelepasan beberapa aset beku Iran yang diblokir di luar negeri memungkinkan bank sentral Iran untuk melakukan intervensi lebih aktif di pasar valuta asing dan dapat menstabilkan pasar. Bahkan, kebijakan devisa Iran telah berubah menjadi kebijakan mengambang terkelola. Oleh karena itu, dalam kondisi ekonomi normal, ketika cadangan dolar yang disimpan di bank sentral mencukupi, bank sentral Iran campur tangan di pasar dan menciptakan stabilitas jika perlu. Harga emas di Iran merupakan fungsi dari dua variabel, pasar valuta asing dan harga emas dunia. Lebih khusus lagi, ketika nilai tukar mata uang asing stabil, harga koin emas di Iran akan menjadi fungsi langsung dari harga emas dunia. Setelah penerapan sanksi JCPOA, harga koin emas di Iran relatif stabil dan hanya sedikit berfluktuasi berkat stabilitas nilai tukar dolar AS-Rial dan penurunan harga emas global (Samadi, et al, 2020).

JCPOA akan memiliki efek langsung dan tidak langsung pada hubungan Tiongkok-Iran. Secara langsung, pencabutan sanksi terkait nuklir Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan AS akan meningkatkan peluang bagi perusahaan Tiongkok untuk berinvestasi dan berdagang dengan Iran. Ini sangat relevan dengan sektor energi, di mana perusahaan minyak nasional Tiongkok (NOC) sebelumnya memperlambat kemajuan mereka ke pasar Iran untuk menghindari sanksi sekunder AS. Untuk mengantisipasi keringanan sanksi, NOC Tiongkok seperti Sinopec dan *China National Petroleum Corporation* (CNPC) diperkirakan akan meningkatkan produksi di Iran, berkontribusi pada peningkatan produksi minyak. CNPC juga dapat kembali ke pengembangan

ladang gas South Pars lepas pantai, yang dihentikan pada pertengahan 2012 (Wuthnow, 2016).

Dampak JCPOA terhadap hubungan bilateral Tiongkok – Iran cukup kompleks dan rumit untuk dijelaskan. “Pergeseran” Tiongkok ke Iran telah mengguncang kawasan dan mengancam kepentingan Amerika Serikat. China dilaporkan menjadi lebih aktif dalam putaran terakhir pembicaraan di Wina yang bertujuan untuk memulihkan JCPOA, yang sering disebut sebagai kesepakatan nuklir Iran secara informal. Sementara itu, China telah meningkatkan impor minyaknya dari Iran dan telah menawarkan dukungan retorik untuk posisi Iran melawan Amerika Serikat. Namun, terlepas dari semua peristiwa yang terjadi terkait dengan JCPOA, hubungan antara Tiongkok – Iran menghasilkan batasan yang signifikan terhadap kerja sama Tiongkok – Iran. Setelah AS menarik diri dari JCPOA, maka presiden Iran terpaksa “Melihat ke Timur,” hanya saja, pemerintah China terus melihat ke banyak arah sekaligus. China melihat Iran hanya sebagai salah satu bagian dari strategi keterlibatan global dan pembangunan ekonomi yang lebih besar. Di satu sisi, JCPOA berdampak kepada hubungan Tiongkok – Iran, di mana hubungan keduanya menjadi lebih dekat dari sebelumnya. Namun di sisi lain, terkadang terjadi perenggangan karena ketidaksepahaman di antara keduanya, terutama terkait dengan China dan aliansinya di Timur Tengah selain dengan Iran (Figueroa, 2022).

Analisis menemukan bahwa BRI China, menghubungkan beberapa negara di kawasan melalui proyek infrastruktur dan perdagangan, yang dapat memfasilitasi stabilitas di Iran dengan memberikan kemungkinan untuk mencegah kegagalan ekonomi Iran. Selain itu, dengan meningkatnya pengaruh politik dan ekonomi China di Iran dan dukungannya untuk JCPOA, Tiongkok menemukan mitra yang bergabung dengan penyeimbangannya terhadap hegemoni AS (Keller, 2020).

Tiongkok juga dapat memperluas bantuan pembangunan infrastrukturnya ke Iran. Ini dapat melibatkan peningkatan pembiayaan melalui *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) yang dipimpin Tiongkok, di mana

Iran adalah salah satu anggota pendirinya. Sebagai bagian dari inisiatif pembangunan Eurasia besar-besaran yang dikenal sebagai “*One Belt One Road*” atau yang sekarang dikenal sebagai *Belt and Road Initiative* (BRI), Tiongkok telah mengusulkan jalur kereta api berkecepatan tinggi yang menghubungkan Tiongkok barat dengan Iran melalui Asia Tengah. Selain itu, Tiongkok dan Iran telah mencapai kesepakatan senilai \$10 miliar untuk membangun dua pembangkit nuklir di Iran tenggara dan akan bekerja sama dalam desain ulang dan modernisasi reaktor air berat Iran (Wuthnow, 2016).

Investasi BRI dapat dianggap sebagai bagian dari strategi geo-ekonomi Tiongkok untuk mendapatkan pengaruh ekonomi yang lebih besar di Iran dan kawasan dan untuk memberikan kemungkinan akses pasar yang mudah ke perusahaan-perusahaan Tiongkok. Ini menciptakan jalinan antara geopolitik dan geo-ekonomi. Ini memperluas pemahaman tentang kemajuan geo-ekonomi China di Iran dari hanya mempertimbangkan pasokan energi hingga juga memasukkan akses pasar, investasi, dan menantang hegemoni AS. Tentu saja, masalah keamanan energi China juga terkait dengan tujuan geopolitik, seperti meningkatkan pengaruhnya di Timur Tengah. Keamanan energi China juga menghubungkan geo-ekonomi dan internasionalisasi *renminbi* (mata uang Tiongkok) karena internasionalisasi ini bertujuan untuk mencapai kemandirian yang lebih besar dari USD (dollar AS), terutama dalam hal perdagangan minyak (Workman, 2020 dalam Keller, 2020).

Kemudian kerjasama strategis dari Iran dan Tiongkok dalam “*comprehensive strategic partnership*” Tiongkok-Iran (*quanmian zhanlüe huoban guanxi*, 全面战略伙伴关系) juga menjadi faktor penting dalam hubungan Tiongkok-Iran. Selama kunjungannya, Xi dan rekan-rekannya membuat sketsa garis besar pertukaran Tiongkok-Iran yang diperluas di beberapa bidang. Ini termasuk adanya peningkatan hubungan ekonomi dimana Xi menyoroti prospek yang berkembang untuk kerja sama di bidang energi, pembangunan infrastruktur, dan keuangan, yang akan diupayakan di bawah kerangka inisiatif “*One Belt One Road*” China. Kedua negara juga berjanji untuk

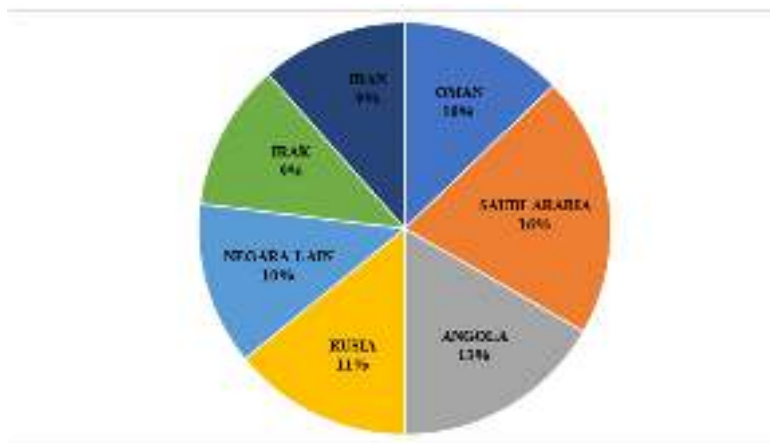
menjajaki kerja sama yang lebih kuat di dalam *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB). Terdapat peningkatan hubungan politik melalui pertemuan menteri luar negeri tahunan antara kedua negara diadakan untuk memperdalam *mutual strategist trust* antara Iran dan Tiongkok serta menyuarakan dukungannya untuk tawaran Iran untuk keanggotaan penuh dalam *Shanghai Cooperation Organization*, yang berfokus pada peningkatan keamanan kolektif di Asia Tengah, dan peningkatan hubungan budaya melalui peningkatan promosi bidang pariwisata yang lebih besar antara kedua negara didorong dengan pembukaan tiga kantor pariwisata baru Iran di Tiongkok (Wuthnow, 2016).

Terlepas dari peluang untuk kerja sama Tiongkok-Iran yang lebih besar yang berasal dari kesepakatan nuklir, hubungan antara Tiongkok dan Iran kemungkinan akan tetap terbatas. Secara khusus, empat kendala utama kemungkinan akan tetap ada. Kendala yang pertama adalah tantangan untuk melakukan bisnis di Iran. Perusahaan Tiongkok menghadapi kesulitan beroperasi di Iran karena korupsi, inefisiensi birokrasi, sektor keuangan yang terkepung, dan masalah endemik lainnya. Kedua adalah tujuan Tiongkok dalam strategi keamanan energi yang terdiversifikasi. Sebagai komponen impor minyak Tiongkok, Iran berada di kisaran 9 hingga 11 persen dalam beberapa tahun terakhir, di belakang negara-negara lain seperti Arab Saudi, Angola, dan Oman. Ini telah membatasi kemunculan Iran sebagai mitra energi yang lebih penting bagi Tiongkok (Wuthnow, 2016).

Ketiga, kebutuhan Tiongkok untuk menjaga hubungan diplomatik yang positif dengan negara lain, bahkan dengan Amerika Serikat (Wuthnow, 2016). Meskipun perdagangannya dengan Iran memiliki aspek strategis dalam bidang ekonomi dan keamanan energi, Tiongkok perlu menyeimbangkan kepentingannya di AS dan Timur Tengah untuk mencegah konflik dengan negara-negara seperti Arab Saudi yang memiliki hubungan yang sulit dengan Iran. Dari perspektif geo-ekonomi, daerah ini menarik bagi Tiongkok karena cadangan minyaknya yang besar; terutama, karena Iran memiliki ladang gas

terbesar dan deposit minyak dan gas konvensional terbesar kedua di dunia (Rempel, 2005, dalam Keller, 2020).

Dengan melanjutkan impor minyak mentah Iran dan mengabaikan sanksi AS, China mengamankan pasokan energinya dan menunjukkan kekuatan ekonomi. Ini dapat mengakali dan menantang AS dengan menemukan cara untuk menghindari sanksi dan meningkatkan pengaruh ekonominya di Iran dan kawasan menggunakan alat geo-ekonomi. Terlepas dari kekayaan sumber daya, Iran semakin terisolasi melalui sanksi AS. Pemilihan Timur Tengah untuk BRI, tempat pemasok energi utama China berada, merupakan keputusan geo-ekonomi strategis yang mendekatkannya ke kawasan dengan cadangan minyak dan gas terbesar. (Keller, 2020).



Gambar 2.1 Negara Asal Impor Minyak Tiongkok

Sumber : Wuthnow, J. (2016) *Posing Problems Without an Alliance: China-Iran Relations after the Nuclear Deal*. SF No. 290. Strategic Forum National Defense University. Diolah kembali oleh Penulis.

Bagan diatas menunjukkan tingginya kebutuhan Tiongkok akan stabilitas di Timur Tengah untuk memenuhi pasokan energinya. Kendala keempat adalah meskipun ada upaya untuk mendiversifikasi impor energinya, Tiongkok masih cukup bergantung pada Timur Tengah, yang menyumbang 52%

dari pembelian minyak mentah asing Tiongkok pada tahun 2014. Dikombinasikan dengan kekhawatiran tentang harga bahan bakar, ketergantungan pada Timur Tengah menciptakan insentif yang kuat bagi Tiongkok untuk menentang tindakan negara mana pun yang akan mengancam stabilitas regional. Selain itu, bahkan jika Tiongkok tidak terlalu bergantung pada minyak Timur Tengah, masih akan mengalami guncangan harga yang dapat terjadi sebagai akibat dari konflik militer. Dengan demikian, para analis Tiongkok telah sering menyuarakan keprihatinan atas ancaman Iran untuk menutup Selat Hormuz dalam krisis dan juga khawatir tentang konsekuensi pengembangan senjata nuklir Iran, yang dapat memicu aksi militer Israel atau AS dan/atau perlombaan senjata regional (Wuthnow, 2016).

Selain empat kendala yang telah disebutkan di atas, faktor AS dalam hubungan Iran-Tiongkok yang tidak dapat diabaikan. Dengan menjatuhkan sanksi dan keluar dari JCPOA, Amerika Serikat secara signifikan mempersulit Iran untuk mempertahankan pertumbuhan dan stabilitas ekonominya. Peristiwa ini mempengaruhi orientasi kebijakan luar negeri Iran dan memotivasinya untuk mencari kerja sama ke timur. Dengan dukungan Tiongkok untuk Iran, ini memberikan alternatif untuk pandangan dunia AS. Bagi Iran ini adalah kesempatan untuk memiliki mitra untuk mempertahankan JCPOA dan melawan posisi AS. Pada gilirannya, Iran mendukung China, misalnya, dalam perang dagang melawan AS. Artinya hubungan mereka juga tetap terjaga melalui saling mendukung. Posisi China yang menguat di Iran memberikan dukungannya dan tempat penting yang strategis bagi BRI. Dengan meningkatkan kekuatannya di Iran, dan menghubungkan BRI ke Eropa, itu juga dapat meningkatkan kekuatan di Tiongkok di Timur Tengah, sekaligus menantang posisi AS sebagai hegemon di kawasan tersebut (Keller, 2020).

Terlepas dari kesepakatan nuklir, Tiongkok dan Iran mungkin ditakdirkan untuk tetap berteman baik, bahkan jika mereka telah membentuk “*comprehensive strategic partnership*” formal. Kepentingan ekonomi, politik, dan strategis Tiongkok terlalu kompleks dan saling bertentangan untuk

memungkinkan penyelarasan yang erat dengan Iran. Namun, bahkan perluasan terbatas hubungan Tiongkok-Iran dapat menimbulkan masalah bagi Amerika Serikat, terutama di wilayah militer. Iran harus tetap menjadi topik utama dalam diskusi tingkat tinggi AS-Tiongkok, tidak hanya dalam arti yang paling jelas dalam meneliti kepatuhan Iran terhadap JCPOA, tetapi juga di arena yang lebih halus untuk mencegah Beijing memperluas hubungan militernya dengan Teheran secara signifikan. Kegagalan untuk melakukannya dapat memicu berbagai tantangan serius bagi pasukan AS di kawasan itu (Wuthnow, 2016).

Hubungan antara Tiongkok dan Iran sebelum dan sesudah penandatanganan sanksi JCPOA nyatanya tidak memberikan banyak perubahan selain keterbukaan kesempatan yang lebih luas terhadap kerjasama dibidang ekonomi dan sektor energi antara Tiongkok dan Iran. Penetapan sanksi dan embargo terhadap Iran sejatinya telah dimulai bahkan sejak sebelum adanya kesepakatan JCPOA, dan diharapkan dengan adanya JCPOA akan meringankan sanksi Iran dalam bidang ekspor minyak bumi yang menjadi tumpuan utama negara Iran untuk menjalankan pemerintahannya. Penjelasan lebih lanjut mengenai JCPOA akan dibahas dalam bab berikutnya.