KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP IRAN PASCA MUNDURNYA AMERIKA SERIKAT DARI *JOINT COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION* (JCPOA)

Muhammad Fachri Abdillah

Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Komputer Indonesia, Jl. Dipatiukur No. 116, Bandung, Indonesia

E-mail : kirimkefachri@gmail.com

Abstract

This research is about the policy of the United States (US) towards Iran after the US withdrawal from an international agreement called the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). The problem examined in this research are the reasons for the US withdrawal from JCPOA, the US policy issues to Iran after the US withdrawal from JCPOA and last is Iran's response to US policy. The theory used in this research is the theory of foreign policy analysis, rational choice, national interest and other related ones. The research method used is a qualitative. This research found that where were three reasons for the US withdrawal from JCPOA. There are also three policies issued by the US against Iran, namely demands related to nuclear and non-nuclear, reimpose of economic sanctions, and the policies that are still related to US economic sanctions for Iran, namely the Significant Reduction Exceptions. This research also has an analysis of the consequences of the US policy to US-Iran relations also Iranian economy . Ultimately, this research also analyzes Iran's response to US policy. The response was that Iran sought the help of European countries who were the members of the JCPOA and the Iran returned to enriching uranium, which is a violation of the provisions of JCPOA.

Keywords : United States, Iran, JCPOA, Iran Deal, Economic Sanctions

Abstrak

Penelitian ini terkait dengan kebijakan Amerika Serikat (AS) terhadap Iran pasca mundurnya AS dari perjanjian internasional yang bernama *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). Adapun permasalahan yang diteliti di dalam penelitian ini adalah alasan mundurnya AS dari JCPOA, kebijakan yang dikeluarkan AS untuk Iran setelah mundurnya AS dari JCPOA dan yang terakhir adalah respon Iran terhadap kebijakan AS tersebut. Teori yang dipakai pada penelitian ini adalah teori analisis kebijakan luar negeri, *rational choice*, kepentingan nasional dan yang terkait lainnya. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Hasil penelitian ini menemukan bahwa terdapat tiga alasan dari mundurnya AS dari JCPOA. Terdapat juga tiga kebijakan yang dikeluarkan AS terhadap Iran, yaitu tuntutan terkait aspek nuklir dan non-nuklir, penerapan kembali sanksi ekonomi dan sanksi-sanksi lainnya yang belum pernah dikenakan sebelumnya dan kemudian kebijakan yang masih terkait dengan sanksi ekonomi AS untuk Iran yaitu *Significant Reduction Exceptions*. Penelitian ini juga terdapat analisis mengenai konsekuensi dari kebijakan AS terhadap hubungan kedua negara dan ekonomi Iran. Terakhir, penelitian ini juga menganalisis bagaimana respon Iran dalam menghadapi kebijakan AS. Respon tersebut adalah Iran meminta bantuan negara-negara Eropa yang tergabung di dalam JCPOA dan kemudian Iran kembali melakukan pengayaan uranium yang mana merupakan pelanggaran terhadap ketentuan JCPOA.

Kata Kunci : Amerika Serikat, Iran, JCPOA, Kesepakatan Nuklir, Sanksi Ekonomi

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) adalah sebuah nama resmi dari perjanjian nuklir Iran yang biasa juga disebut oleh media sebagai *Iran Nuclear Deal* atau *Iran Deal*. Perjanjian ini diikuti oleh Iran dan negara-negara *Permanent Five* (P5) + 1 yaitu Amerika Serikat, Tiongkok, Perancis, Rusia, Inggris dan Jerman yang mana diterapkan pada tanggal 14 Juli 2015. JCPOA juga disahkan dan diadopsi oleh Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) pada tanggal 20 Juli 2015 dalam Resolusi PBB Nomor 2231 terkait program nuklir Iran (https://www.armscontrol.org/factsheets/JCPOA-at-a-glance, diakses 5 Maret 2019).

Jika melihat pada kata pengantar JCPOA, kesepakatan ini ditujukan untuk memastikan bahwa program nuklir Iran dipastikan berjalan dengan tujuan damai, dan menghilangkan berbagai hukuman atau sanksi yang diberikan oleh PBB, AS dan Uni Eropa (Kata Pengantar, JCPOA). JCPOA juga menugaskan *International Atomic Energy Agency* (IAEA) sebagai lembaga yang melakukan verifikasi dan pemantauan terhadap semua aktivitas Iran di program nuklirnya.

JCPOA mulai diinisiasi dan kemudian terbentuk pada masa pemerintahan Presiden Barack Obama dan pemimpin negara-negara P5+1 lainnya. Mereka menegaskan bahwa JCPOA adalah cara yang paling efektif untuk memastikan bahwa Iran tidak akan atau tidak bisa membuat dan memperoleh senjata nuklir dan AS akan melakukan apa saja untuk menghentikan program nuklir Iran. Perjanjian ini juga mengandung ketentuan sanksi dari PBB, Uni Eropa dan Amerika Serikat yang mana akan diterapkan kembali apabila Iran melanggar komitmennya. Dengan adanya kesepakatan JCPOA ini, sanksi tersebut dihilangkan dan menyetujui serta menugaskan IAEA untuk melakukan pemeriksaan terhadap semua fasilitas nuklir Iran.

Selama masa kampanye Presiden hingga dilantiknya sebagai Presiden AS, Donald Trump terus melayangkan kritik dengan lantang terkait perjanjian ini. Pada masa kampanye, Trump mengatakan bahwa akan terus berusaha untuk menegosiasikan kembali perjanjian dengan tujuan menegakkan ketentuan secara ketat atau keluar dari perjanjian tersebut (http://lobelog.com/can-the-iran-deal-survive-a-us-withdrawal/, diakses 6 Maret 2019). Setelah menjabat sebagai presiden, Donald Trump banyak mengeluarkan kritiknya. Beberapa pernyataan Presiden Donald Trump terkait perjanjian JCPOA ini adalah kritiknya terhadap pemerintahan Presiden Barack Obama sebelumnya. Trump menganggap bahwa kebijakan AS terhadap Iran pada saat pemerintahan sebelumnya sangat kontras dengan kebijakannya pada saat ini. Kritik-kritik tersebut terkait dengan isu-isu seperti terorisme Iran yang diklaim menjadi negara sponsor terorisme. Pemerintahan Obama dianggap gagal melakukan paksaan terhadap Iran. Presiden Donald Trump juga menyebut pemerintah Presiden Obama sebagai pemerintah yang kurang berpikir panjang dalam mengambil keputusan, karena telah menjual sanksi multilateral yang kuat dengan kesepakatan nuklir yang lemah yaitu *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) (https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-iran-nuclear-deal/, diakses 6 Maret 2019).

Namun dibalik kritikan tersebut pada masa tahun pertama pemerintahan Trump, pemerintah menunjukkan dukungan terhadap JCPOA. Hal ini ditekankan pada pertemuan pemerintah Amerika Serikat dengan *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* yaitu Frederica Mogherini pada 10 Februari 2017, pertemuan dengan fokus bahasan JCPOA ini menyatakan bahwa pemerintah Amerika Serikat meyakinkan bahwa mereka akan sepenuhnya melaksanakan kesepakatan tersebut (http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-eu-idUSKBN15P1XM, diakses 6 Maret 2019).

Namun setelah beberapa bulan kemudian pemerintah AS berubah sikap,

terlihat dari beberapa pernyatan para pejabat Amerika Serikat menunjukkan permusuhan atau antipatinya terhadap JCPOA. *Secretary of State* Rex Tillerson mengatakan kepada wartawan pada 19 April 2017 bahwa pemerintah AS akan melakukan peninjauan terhadap JCPOA secara menyeluruh (https://www.presstv.com/DetailFr/2017/04/19/518600/Iran-complyingwith%20nuclear-deal-Tillerson, diakses 6 Maret 2019). Tillerson mengatakan bahwa ambisi nuklir Iran merupakan risiko besar bagi perdamaian dan keamanan internasional. Tillerson berpendapat bahwa JCPOA gagal mencapai tujuan yaitu menjadikan Iran sebagai negara non-nuklir, JCPOA hanya menunda mereka menjadi negara nuklir (Kerr & Katzman, 2018:22).

Pada 12 Januari 2018, Presiden Donald Trump menuntut amandemen baru terhadap perjanjian JCPOA, yaitu menuntut Iran untuk memberikan izin inspeksi terhadap semua situs nuklir yang dimilikinya dengan tepat waktu dan segera, memastikan Iran tidak memproduksi bahan *fissile* untuk senjata nuklir dalam waktu kurang dari satu tahun, menerapkan kembali sanksi apabila Iran tidak mematuhi tuntutan baru ini dan menuntut bahwa JCPOA harus menyatakan bahwa program rudal jarak jauh dan senjata nuklir adalah satu kesatuan sehingga pengembangan dan pengujiannya harus dikenai sanksi yang berat (https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-iran-nuclear-deal/, diakses 6 Maret 2019).

Setelah pernyataan tersebut, masing-masing perwakilan dari Amerika Serikat, Inggris, Perancis dan Jerman bertemu beberapa kali dan membahas permintaan Presiden Trump, namun tidak mencapai kesepakatan. Pada 8 Mei 2018, Presiden Trump mengatakan bahwa kedua pihak tidak mencapai kesepakatan, dan kemudian mengumumkan bahwa Amerika Serikat tidak akan lagi berpartisipasi dalam JCPOA dan akan menerapkan kembali sanksi yang dihilangkan oleh kesepakatan JCPOA (https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/ceasing-u-s-participation-jcpoa-taking-additional-action-counter-irans-malign influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon/, diakses 6 Maret 2019).

Berdasarkan jabaran tersebut, penulis ingin menganalisis kasus mundurnya AS dari JCPOA, perlu diteliti apa yang membuat AS keluar dari perjanjian tersebut. Kemudian sesuai dengan judul tulisan ini, kebijakan apa saja yang telah dikeluarkan dan bagaimana respon yang diambil oleh Iran dalam menghadapi kebijakan luar negeri AS tersebut. Hal tersebut akan lebih jelas penulis tuangkan pada subbab rumusan masalah.

1.2 Rumusan Masalah

1.2.1 Rumusan Masalah Mayor

Bagaimana kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran pasca mundurnya Amerika Serikat dari *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA)?

1.2.2 Rumusan Masalah Minor

1. Mengapa Amerika Serikat mundur dari perjanjian *Joint Comprehensive Plan of Action*?

2. Apa saja kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran pasca mundurnya dari *Joint Comprehensive Plan of Action*?

3. Bagaimana respon Iran terhadap kebijakan yang dikeluarkan Amerika Serikat pasca mundurnya dari *Joint Comprehensive Plan of Action*?

1.3 Maksud dan Tujuan

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis mengapa atau apa saja yang mendorong Amerika Serikat mengeluarkan kebijakan untuk mundur dari perjanjian *Joint Comprehensive Plan of Action*. Apa saja kebijakan Amerika Serikat untuk Iran pasca mundurnya dari perjanjian tersebut. Kemudian untuk mengetahui bagaimana respon dan

konsekuensi yang diterima Iran pasca mundurnya Amerika Serikat dari *Joint Comprehensive Plan of Action*.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu gambaran mengenai karakter dan interaksi Amerika Serikat di dalam politik internasional khususnya pada masalah program nuklir Iran. Kemudian diharapkan dapat memberikan gambaran politik luar negeri Amerika Serikat pada pemerintahan Presiden Donald Trump.

Dari segi praktis, penelitian ini diharapkan menambah wawasan bagi para pembaca terutama para penstudi ilmu hubungan internasional untuk mengetahui fenomena yang terjadi di dalam *Joint Comprehensive Plan of Action* dan peran Amerika Serikat di dalamnya serta dapat dijadikan sebagai acuan maupun referensi bagi peneliti selanjutnya yang akan membahas mengenai kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam salah satu perjanjian internasional terkait isu nuklir dalam hubungan internasional yaitu *Joint Comprehensive Plan of Action*.

2. Kajian Pustaka dan Kerangka Pemikiran

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Kebijakan Luar Negeri

Inti dari mempelajari kebijakan luar negeri adalah untuk mengetahui dan memahami aksi dan perilaku dari suatu negara ke negara lainnya atau terhadap lingkungan internasional secara umum. Kebijakan luar negeri sendiri didefinisikan sebagai keseluruhan dari kebijakan suatu negara dan interaksinya terhadap lingkungan di luar batasan negaranya (Breuning, 2007:5). Dalam definisi lain, kebijakan luar negeri dimaknai sebagai seperangkat aksi atau aturan yang berasal dari otoritas politik independen dan ditujukan pada lingkungan internasional (Morin & Paquin, 2018:3)

Untuk memahami kebijakan luar negeri, Modelski mengambarkan bahwa kebijakan luar negeri sebagai suatu sistem di mana keputusan dirumuskan dan direncanakan dan kemudian dilaksanakan. Sistem kebijakan luar negeri tersebut dirumuskan mulai dari pembuat keputusan, tujuan kebijakan luar negeri, prinsip-prinsip yang dianut dalam politik luar negeri, kemampuan negara untuk mengeksekusinya serta di mana kebijakan tersebut di tempatkan (Dugis, 2008:102).

2.1.1.1 *Rational Choice* dalam Kebijakan Luar Negeri

Konsep dari rasionalitas memiliki beberapa makna. Pada kerangka teori *rational choice*, sangat penting untuk menghindari tafsiran rasionalitas sebagai suatu hal yang ditujukan untuk mencari kebaikan, keadilan atau kebenaran. Sebuah keputusan dari kebijakan luar negeri yang diklasifikasikan sebagai sesuatu yang rasional belum tentu sebuah hasil dari proses inklusif di mana pihak-pihak yang terkait berbagi tujuan bersama dan berusaha mencapai konsesus, juga bukan sebuah keputusan yang dibuat oleh seorang aktor dengan tujuan untuk mencapai kebaikan bersama (Morin & Paquin, 2018:217-218).

Di dalam bukunya, Perwita dan Yani mengistilahkan teori *rational choice* ini sebagai model rasional atau model strategik. Bagi para analisis kebijakan luar negeri, model rasional ini adalah model yang mendominasi dalam analisis kebijakan luar negeri, karena model ini menggambarkan interaksi politik luar negeri dari beberapa negara sebagai reaksi atau respon dari negara lainnya. Model aksi reaksi yang digunakan para analis kebijakan luar negeri dalam menerapkan setiap respon yang muncul sebagai suatu perhitungan rasional (*rational calculation*) untuk menghadapi tindakan atau perilaku yang timbul dari pihak lain. Pada model rasional, setiap negara diasumsikan sebagai sebuah

aktor yang berupaya memaksimalkan peraihan kepentingan dan tujuannya yang dilandasi kalkulasi rasional dalam ruang politik internasional. Berbagai tujuan strategis para pembuat keputusan digunakan untuk menjelaskan perubahan politik luar negeri (Perwita & Yani, 2017:61).

2.1.2 Kepentingan Nasional

Charles Beards mengatakan bahwa kepentingan nasional merupakan alasan negara (*raison d'etat*) yang ada pada tujuan dan ambisi sebuah negara dalam berperan di hubungan internasional (Burchill, 2005:1). Kepentingan nasional juga sering menjadi patokan atau landasan utama oleh para pembuat keputusan sebelum mereka mengambil tindakan atau kebijakan luar negerinya. Rudy mengatakan bahwa setiap kebijakan luar negeri yang dikeluarkan harus dilandasi oleh kepentingan nasional dan diarahkan untuk meraihnya (2002:116). Menurut Theodore Couloumbis dan James Wolfe, kepentingan nasional akan terus menjadi konsep yang penting untuk mendeskripsikan, membuat prediksi dan preskripsi mengenai perilaku internasional (Bakry, 2017:58).

2.1.3 Proliferasi Nuklir dalam Kajian Hubungan Internasional

Sebagai salah satu hal yang paling penting dan perlu disorot lebih dalam terkait usaha dunia menentang proliferasi nuklir adalah kesepakatan atau perjanjian non proliferasi nuklir atau *Non-Proliferation Treaty* (NPT). NPT merupakan sebuah perjanjian internasional dan memiliki tujuan untuk mencegah penyebaran senjata nuklir dan teknologi senjata yang berhubungan dengan nuklir. Tiga inti utama di dalam perjanjian ini adalah non proliferasi, perlucutan, dan hak untuk menggunakan teknologi nuklir dalam kepentingan damai. NPT mulai diterapkan pada tahun 1970. 191 negara telah mengikuti perjanjian ini. NPT membagi dua kategori negara di dalam perjanjiannya, yaitu *nuclear-weapon states* dan *non-nuclear weapon states*. Adapun *nuclear weapon states* yaitu Dewan Keamanan PBB, Amerika Serikat, China, Inggris, Perancis dan Rusia (Simpson & Elbahtimy, 2018:102).

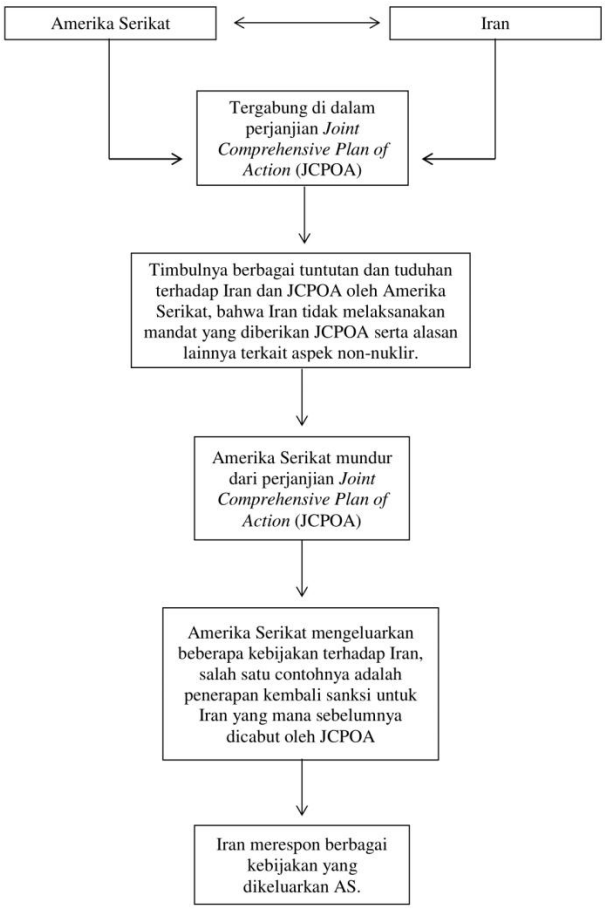
Lima negara tersebut sepakat untuk tidak melakukan transfer teknologi senjata nuklir maupun *nuclear warhead* ke negara lain dan negara-negara *non-nuclear weapon states* sepakat untuk tidak melakukan penelitian dan mengembangkan senjata nuklir.

2.2 Kerangka Pemikiran

Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) adalah salah satu langkah politis dari negara-negara Dewan Keamanan tetap PBB dan Jerman terhadap Iran yang memiliki dua cabang tujuan yaitu tujuan ekonomi dan keamanan global. Pada tujuan ekonomi, JCPOA fokus pada sanksi-sanksi ekonomi yang diberikan oleh Amerika Serikat, Uni Eropa dan PBB, dimana JCPOA mengangkat berbagai sanksi yang diterapkan oleh pihak-pihak tersebut untuk Iran sebelum dibentuknya perjanjian ini. Pada aspek keamanan global, negara-negara yang menuntut Iran khususnya Amerika Serikat sangat berhasrat menuduh Iran sedang mengembangkan senjata nuklir dan hal tersebut dianggap akan mengancam keamanan global apabila tidak dicegah. Maka dari itu Amerika Serikat melancarkan kebijakan luar negerinya dengan instrumen koersif atau paksaan untuk memengaruhi perilaku Iran.

Setelah berjalannya JCPOA, pergantian kepemimpinan AS membawa perubahan pula terhadap perjanjian tersebut. Hal ini menunjukkan adanya arah kebijakan luar negeri yang sangat kontras dari pemerintahan AS sebelumnya. Kebijakan mundurnya AS dari JCPOA ini merupakan suatu hal yang perlu diteliti lebih lanjut karena untuk mengetahui alasan-alasan mundurnya AS dari JCPOA dengan analisis yang lebih mendalam, terkait kebijakan luar negeri dan kepentingan

nasional di dalamnnya. AS sebagai pihak yang menyendiri dalam hal ini, negara lain yang tergabung di dalam JCPOA menyatakan bahwa Iran memegang komitmennya terhadap JCPOA. Begitu juga dengan IAEA sebagai fasilitator dan pengawas program nuklir Iran menyatakan bahwa Iran tunduk dalam regulasi yang telah disepakati. Mundurnya AS dari JCPOA juga diklaim atas dasar isu non-nuklir, seperti hak asasi manusia dan terorisme. Dengan mundurnya AS dari JCPOA ini maka kebijakan luar negeri yang diambil oleh AS terhadap Iran pun memiliki perubahan, salah satunya yang masih terkait dengan JCPOA adalah diterapkannya kembali sanksi untuk Iran. Semua hal yang kebijakan yang diambil AS untuk Iran memiliki konsekuensinya terhadap Iran itu sendiri dan tentu direspon Iran. Untuk lebih jelas maka peneliti sampaikan kerangkan pemikiran melalui bagan di bawah ini :



Bagan 2.1 Alur Kerangka Pemikiran

3. Metode Penelitian

Metode dari penelitian ini adalah kualitatif. Dengan menggunakan teknik studi pustaka yaitu dengan menelaah, membaca dan memahami buku, teori, opini dan jurnal yang terkait dengan tema penelitian, serta data-data pendukung dari media internet maupun media cetak. Dengan teknik studi kepustakaan peneliti dapat mengumpulkan data sekunder yaitu dengan studi kepustakaan mengenai kebijakan luar negeri Amerika Serikat, Iran dan dinamika hubungan kedua negara serta perjanjian *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). Teknik analisa data menggunakan metode triangulasi data.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Alasan Mundurnya Amerika Serikat dari JCPOA

Keputusan AS untuk mundur dari JCPOA tentu sudah melalui proses pengambilan keputusan yang dilakukan dengan mengikutsertakaan prinsip dan faktor-faktor yang ada, baik internal maupun eksternal. Dengan hal tersebut maka sebagai sebuah negara yang sifat umumnya sama dengan negara lain, AS memberikan beberapa alasan mengapa AS mengeluarkan kebijakan untuk mundur dari perjanjian internasional yang bernama JCPOA tersebut. Alasan mundurnya AS dari JCPOA pertama kali dikemukan dalam dokumen resminya yaitu *National Security Presidential Memorandum-11* (NSPM-11) yaitu tepat pada saat keputusan mundurnya AS dari JCPOA.

Alasan pertama yang mana hal ini tercantum di dalam NSPM-11 tersebut adalah disebutkan bahwa Iran telah melanggar JCPOA. Sebagai salah satu contoh, disebutkan di dalam NSPM-11 bahwa Iran telah melanggar perjanjian atau ketentuan dari JCPOA pada tahun 2016 yang berkaitan dengan hal batas pesediaan *heavy water*, AS menyebut bahwa Iran telah melanggarnya sebanyak dua kali. AS menganggap bahwa hal ini tidak bisa diterima karena sebelum dari

terbentuknya JCPOA, AS telah menuduh bahwa Iran telah melanggar kewajibannya di Traktat NPT. Tuduhan demi tuduhan terhadap Iran terus dilayangkan oleh AS, bahkan semenjak masa kampanye Presiden Donald Trump pun telah menyatakan bahwa JCPOA adalah perjajian yang terburuk.

Jika dilihat dari isi dan stuktur yang ada pada perjanjian JCPOA, maka pihak yang paling layak untuk mengeluarkan pernyataan bahwa Iran mematuhi JCPOA atau tidak adalah IAEA. IAEA ditunjuk dan ditugaskan oleh JCPOA dan resolusi Dewan Keamanan PBB nomor 2231 pada tahun 2015 sebagai pihak yang melakukan verifikasi dan pemantauan aktivitas program nuklir Iran, hal ini juga telah peneliti jelaskan pada bab kerangka pemikiran. Tuduhan AS bahwa Iran telah melakukan pelanggaran terkait batas persediaan *heavy water*, maka hal ini bertolak belakang dengan laporan yang dikeluarkan IAEA pada tahun 2016. Disebutkan di dalam laporan IAEA yang dirilis pada tahun 2016 bahwa Iran tidak melakukan apa yang disebut AS tadi, yaitu melebihi batas persediaan *heavy water*, bahkan disebutkan di dalam laporan tersebut bahwa Iran tidak melakukan aktivitas pembangunan di fasilitas *heavy water* di Arak (Laporan IAEA, 2016:2).

Alasan kedua yang peneliti ambil sebagai landasan mundurnya AS dari JCPOA adalah tidak tercapainya usulan revisi JCPOA dan tuntutan AS terhadap Iran. Pada 12 Januari 2018, Presiden Donald Trump menuntut amandemen baru terhadap perjanjian JCPOA. Kemudian Donald Trump mengatakan bahwa jika Iran tidak mematuhi semua ketentuan ini, maka sanksi nuklir AS akan secara otomatis dilanjutkan, dan hal tersebut telah dilakukannya. Pada saat menyampaikan tuntutan itu juga Donald Trump mengatakan bahwa AS telah menggariskan dua kemungkinan yang akan dilakukan kedepannya yaitu memperbaiki kesepakatan JCPOA atau AS akan mundur.

Alasan ketiga yang membuat AS membulatkan keputusan untuk mundur dari JCPOA adalah AS menganggap Iran masih sebagai negara yang mensponsori terorisme dan melakukan kekerasan di Timur Tengah.

Kontra teroris adalah kebijakan luar negeri yang selalu masuk pada agenda keamanan nasional AS sejak peristiwa 9/11. Begitu juga pada pemerintahan Donald Trump yang melanjutkan upaya untuk membendung kelompok teroris masuk ke AS dan juga di luar AS yang dapat menganggu kepentingan nasional AS. Dengan mundurnya AS dengan alasan ini maka AS berharap Iran dapat mengubah perilaku dan rezimnya, karena adanya tekanan dari AS.

4.2 Kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran Pasca Mundur dari JCPOA

Kebijakan pertama yang dikeluarkan AS pasca mundurnya dari JCPOA adalah mengeluarkan tuntutan terhadap Iran, tuntutan ini berisi aspek nuklir dan non-nuklir. Pada 12 Mei 2018 AS melalui Mike Pompeo sebagai *Secretary of State* menyampaikan tuntutan AS terhadap Iran dengan tujuan agar Iran mematuhi dan mengubah perilakunya. Tuntutan tersebut berisikan dua belas poin. Secara garis besar, isi dari tuntutan tersebut menyangkut aspek nuklir, seperti Iran harus mengakhiri proliferasi rudal balistiknya dan berhenti melakukan pemoresan ulang *plutonium*. Tuntutan AS juga terkait dengan aktivitas dukungan terorisme yang dilakukan Iran di kawasan Timur Tengah, seperti mendesak Iran untuk berhenti memberikan dukungan militernya terhadap milisi Houthi dan Hizbullah serta menarik semua pasukan yang berada pada komando Iran di Suriah. Kemudian garis besar ketiga dari tuntutan AS adalah Iran harus mengakhiri aktivitas mengancamnya terhadap sekutu AS di Timur Tengah, seperti Israel, Arab Saudi dan Uni Emirat Arab.

Kebijakan luar negeri AS dengan mengeluarkan tuntutan tersebut merupakan sebuah hal yang mengandung fungsi politik di dalamnya, yaitu melindungi keamanan nasional AS itu sendiri, dengan cara berupaya

untuk mengubah perilaku Iran agar tidak berdampak pada kepentingan AS. Namun beberapa para pengamat berpendapat bahwa berbagai tuntutan tersebut memang sengaja dirancang agar tidak bisa diterima Iran karena adanya tujuan tersirat dari pemerintahan Trump yaitu menggulingan rezim teokratis Iran (Powaski, 2019:253).

Kebijakan kedua yang dikeluarkan AS untuk Iran adalah AS kembali memberlakukan sanksi ekonomi untuk Iran dan sanksi-sanksi lainnya yang belum pernah dikenakan sebelumnya. Sanksi tahap pertama dikenakan AS pada tanggal 7 Agustus 2018, sanksi ini menargetkan dan melarang Iran menggunakan dolar AS, sanksi ini juga menyangkut sektor emas, logam mulia, industri karpet dan otomotif. Sanksi tahap kedua pada tanggal 5 November 2018, sanksi ini menyerang sektor penting Iran yaitu energi atau minyak, perbankan dan perkapalan Iran. Sanksi tahap ketiga pada tanggal 8 Mei 2019, sanksi ini menyerang sektor tambang, seperti baja, alumunium dan tembaga. Hingga sanksi terbaru saat penelitian ini dibuat adalah sanksi pada tanggal 24 Juni 2019 yang dikenakan pada *Supreme Leader* Iran yaitu Ayatullah Ali Khamenei yang diberlakukan pasca peristiwa jatuhnya *drone* AS yang ditembak oleh Iran.

Beragam sanksi yang dikenakan AS tersebut tujuannya adalah untuk mengubah perilaku Iran agar menuruti kemauan AS. Di dalam analsis kebijakan luar negeri, kebijakan AS tersebut masuk pada penggunaan instrumen koersif atau paksaan. AS ingin Iran mengikuti tuntutannya yaitu mau merevisi program nuklirnya, mengentikan dukungannya terhadap kegiatan kelompok terorisme dan hal lainnya. Namun efektif atau tidaknya instrumen yang digunakan AS untuk mengubah perilaku Iran tersebut dapat dilihat pada jawaban rumusan masalah ketiga yaitu bagaimana respon Iran terhadap kebijakan AS yang peneliti bahas di bab 4.3.

Kemudian kebijakan lainnya yang dikeluarkan AS adalah kebijakan yang diistilahkan dengan *Significant Reduction Exceptions* (SREs) yang mana tidak hanya melibatkan Iran namun juga negara-negara lainnya seperti India, China, Jepang, Korea Selatan, Turki, Yunani, Taiwan dan Italia yang merupakan negara pengimpor minyak Iran. Sanksi ini bertujuan untuk menekan ekspor minyak Iran ke nol atau *export to zero* yang mana minyak merupakan sumber utama pendapatan Iran. Negara-negara yang disebut tersebut dilarang oleh AS untuk membeli minyak dari Iran, apabila mereka tetap membeli, maka AS akan memberikan pula sanksi untuk mereka.

4.2.1 Konsekuensi dari Kebijakan Sanksi Amerika Serikat

Setelah berbagai macam sanksi ekonomi yang dikenakan AS untuk Iran, kondisi ekonomi Iran memburuk dan produksi minyak dan pertumbuhan produk domestik bruto (PDB) runtuh serta mata uang Iran melemah dan inflasi meningkat. Banyak perusahaan asing yang berencana untuk keluar dari Iran, seperti Total, Maersk, Peugeot, Boeing, Siemens, Honeywell dan lainnya (https://www.forbes.com/sites/ellenrwald/2018/06/06/10-companies-leaving-iran-as-trumps-sanctions-close-in/#3605e22bc90f, diakses 15 Juli 2019).

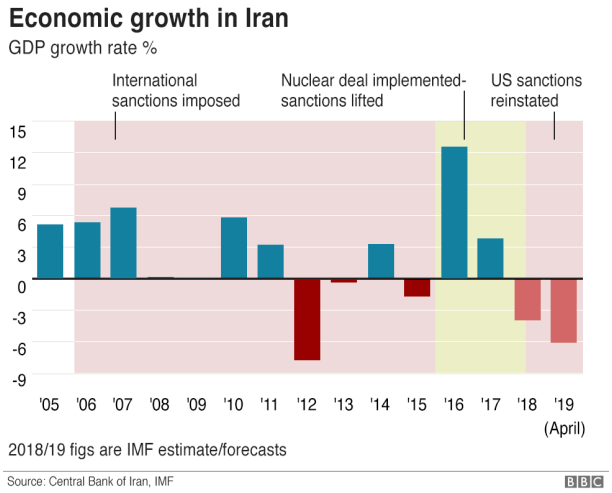
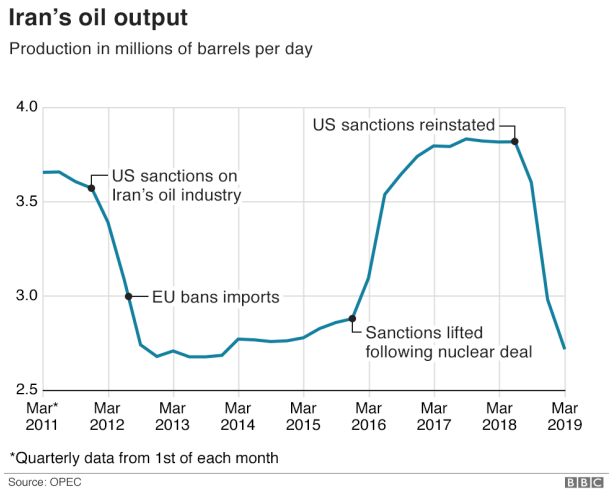


Diagram 4.1 Pertumbuhan Ekonomi Iran

Apabila merujuk pada diagram di atas, pasca diimplementasikannya JCPOA tingkat pertumbuhan ekonomi Iran meningkat yang

ditandai dengan meningktanya PDB sebesar 12,3%, namun setelah sanksi AS dikenakan kembali, IMF memprediksi pertumbuhan ekonomi Iran memburuk seperti yang digambarkan pada diagram di atas.



Grafik 4.1 Produksi Minyak Iran Terkait Sanksi

Dapat dilihat bahwa produksi minyak mentah Iran meningkat setelah diangkatnya sanksi dari berbagai pihak yang mana diatur di dalam JCPOA. Namun seiring mundurnya AS dari JCPOA dan dikenakannya kembali sanksi, maka produksi minyak Iran menurun sejalan dengan berkurangnya ekspor minyak Iran yang juga disanksi AS melalui kebijakan *export to zero*.

Tekanan masif dari kebijakan sanksi AS ini merupakan cara AS untuk memaksa Iran mengikuti apa yang AS inginkan, seperti yang telah peneliti sebutkan sebelumnya, yaitu AS mengunakan instrumen koersif pada kebijakan luar negerinya. Kebijakan AS ini disebut dengan istilah 'tekanan maksimum' agar Iran mengubah perilakunya seperti yang dinyatakan dalam kutipan berikut ini, "Tekanan maksimum pada rezim Iran akan berlanjut sampai para pemimpinnya mengubah tindakan mereka. Rezim Iran harus mengakhiri ambisi nuklirnya dan semua fitnahnya" (https://www.whitehouse.gov/briefingsstatements/statement-press-secretary-60/, diakses pada 15 Juli 2019).

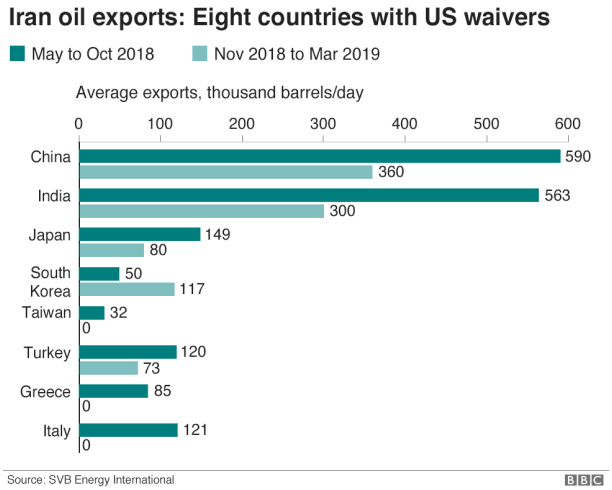


Diagram 4.2 Ekspor Minyak Iran ke Delapan Negara

Menurut *SVB Energy International*, pada Maret 2019 ekspor minyak Iran rata-rata turun 1,1 juta barel perhari. Yunani, Taiwan dan Italia telah menghentikan impornya ke Iran, sementara China dan India sebagai dua pengimpor minyak terbesar Iran dilihat telah mengurangi impor mereka sebesar 39% dan 47% (https://www.bbc.com/news/world-middle-east-48119109, diakses 16 Juli 2019).

Konsekuensi lainnya adalah terhadap hubungan kedua negara. Setelah terbentuknya JCPOA, hubungan AS dan Iran membaik namun ketika mundurnya AS dari JCPOA hubungan AS dan Iran kembali memburuk, hal ini diperparah dengan sanksi yang diberikan AS dalam tiga tahap tersebut. Beberapa peristiwa penting telah terjadi di dalam dinamika hubungan AS dan Iran setelah diberlakukannya kembali sanksi. Peristiwa ini dapat menggambarkan ketegangan yang terjadi. Beberapa peristiwa tersebut diantaranya, pengiriman 1000 personel ke Timur Tengah dan penembakan *drone* AS. Pada intinya hubungan AS dan Iran memburuk semenjak AS mundur dari JCPOA dan konflik semakin meningkat sejak AS mengeluarkan kebijakan untuk memberi sanksi terhadap Iran. Hal tersebut dapat dilihat dari interaksi yang terjadi.

4.3 Respon Iran terhadap Kebijakan Amerika Serikat

Di dalam hubungan internasional sudah pasti terjadi yang namanya aksi-reaksi. Kebijakan sanksi AS yang dikatakan sebagai langkah tekanan maksimum tersebut tentu direspon oleh Iran. Respon pertama kali sejak mundurnya AS dari JCPOA telah terlihat sudah menuju ke arah yang lebih panas. Para anggota parlemen Iran melakukan pembakaran bendera AS sembari meneriakan slogan *'death to america'* yang mana slogan ini pernah juga digunakan oleh warga Iran sejak revolusi 1979. Ancaman Iran untuk melakukan kembali pengayaan uranium juga disampaikan pada awal mundurnya AS dari JCPOA

Setelah beragam sanksi yang dijatuhkan AS, Iran meminta bantuan dari Uni Eropa. Namun *lobby* tersebut dilakukan Iran dengan ancaman. Iran mengeluarkan ultimatum yang diistilahkan sebagai *60 Days Ultimatum* pada 8 Mei 2019. Iran mengancam untuk tidak lagi mematuhi batas pengayaan uranium jika dalam waktu 60 hari Eropa tidak membantu ekonomi Iran dalam menanggapi sanksi AS Namun ultimatum Iran ditolak oleh Uni Eropa dengan mengatakan bahwa mereka akan terus meninjau komitmen Iran dibawah kesepakatan JCPOA dan NPT (https://en.mehrnews.com/news/145062/EU-rejects-Iran-s-60-day-ultimatum-on-JCPOA, diakses 16 Juli 2019).

Kemudian seiring berjalannya waktu, IAEA mengumumkan bahwa Iran telah memperkaya uranium melewati batas yang ditentukan JCPOA. Batas uranium yang harus dipatuhi Iran berdasarkan JCPOA dalah 3,67% namun inspektur IAEA menyatakan bahwa Iran telah melebihi batas tersebut dan diperkirakan diakhir tahun akan mencapai 20%. Iran menyatakan akan terus melakukan pengayaan uranium apabila Eropa tidak membantu Iran menghadapi berbagai sanksi AS yang begitu melumpuhkan perekonomian Iran seperti yang sudah peneliti jelaskan pada analisis kebijakan AS sebelumnya (https://www.theguardian.com/world/2019/jul 08/iran-has-enriched-uranium-past-key-limit-iaea-confirms, diakses 16 Juli 2019).

Respon Iran ini menunjukkan bahwa tidak efektifnya kebijakan serangkaian sanksi yang diberlakukan AS. Penggunaan instrumen koersif AS terhadap Iran tidak berhasil mengubah perilaku Iran dan tidak membuat Iran mengikuti kemauan AS, meskipun AS berhasil memberikan depresi terhadap kondisi ekonomi Iran.

5. Kesimpulan dan Rekomendasi

5.1 Kesimpulan

Mundurnya AS dari JCPOA berangkat dari tiga alasan yaitu, adanya pelanggaran Iran terhadap ketentuan JCPOA menurut AS, tidak tercapainya usulan kesepakatan baru dari AS, dan klaim AS bahwa Iran mendukung aktivitas terorisme dan kekerasan di kawasan Timur Tengah, yang hal tersebut bertolak belakang dengan prinsip dan cita-cita kebijakan luar negeri AS yang menjunjung tinggi demokrasi, hak asasi manusia dan memberantas kegiatan atau kelompok terorisme.

Kebijakan AS terhadap Iran pasca mundur dari JCPOA di dominasi oleh kebijakan sanksi ekonomi dalam empat tahap, sanksi ini membuat ekonomi Iran terpuruk. Kebijakan AS juga memiliki dampak atau konsekuensi yang signifikan terhadap kondisi ekonomi Iran. Meskipun sanksi AS berhasil menekan ekonomi Iran, namun kebijakan tersebut peneliti nilai tidak efektif dalam mengubah perilaku Iran yang mana hal tersebut merupakan tujuan dari diberlakukannya sanksi-sanksi tersebut.

Ketidakefektifan sanksi tersebut terlihat dari respon Iran yang kembeli melakukan pengayaan uranium melebihi batas yang ditentukan JCPOA, yang telah mencapai 5 persen dan diprediksi akan mencapai 20 persen pada akhir tahun 2019. Kebijakan luar negeri AS malah mengubah perilaku Iran yang semakin tidak terkontrol.

Dari fenomena JCPOA, AS dan Iran ini, peneliti juga mengambil kesimpulan bahwa perilaku AS di politik internasional

dapat secara drastis berubah seiring dengan pergantian kepemimpinan. Prinsip idealisme dan realisme pada kebijakan luar negerinya pun juga. Pada era Donald Trump ini, kebijakan AS peneliti nilai di dominasi oleh landasan pemikiran realisme. Hal tersebut terbukti dengan mundur atau keluarnya AS dari banyak perjanjian internasional seperti *Trans-Pacific Partnership* dan *Paris Agreement* dan yang dibahas pada paper ini yaitu *Joint Comprehensive Plan of Action*.

5.2 Rekomendasi

Hendaknya pemerintah AS membuka kembali pintu diplomasi dan negosiasi dengan Iran dan anggota JCPOA lainnya. Karena dampak yang ditimbulkan dari kebijakan sanksi AS sangat membuat Iran terpuruk. Sanksi tersebut juga berimplikasi pada negara-negara lainnya yang memiliki hubungan ekonomi dengan Iran. Hal tersebut kemudian berdampak pada stabilitas ekonomi global. Saran bagi Iran, hendaknya menghentikan dukungannya untuk kelompok-kelompok terorisme yang telah terbukti. Karena hal tersebut menjadi penghambat Iran dalam melakukan relasi dengan negara-negara lain karena telah merubah pandangan mereka terhadap Iran.

Mengenai rekomendasi untuk peneliti selanjutnya, peneliti sarankan untuk meneliti bagaimana Idiosinkretik Donald Trump dalam kebijakan luar negeri AS untuk Iran. Karena setelah jauh melangkah di dalam kasus ini, peneliti memiliki hipotesis bahwa faktor terkuat dan dominan yang ada pada kebijakan luar negeri AS terhadap Iran pada kasus program nuklir Iran ini adalah karakter dan cara pandang Presiden Donald Trump.

Daftar Pustaka

Buku

Bakry, Umar Suryadi. 2017. *Dasar-dasar Hubungan Internasional*. Depok:Kencana.

Breuning, Marijke. 2007. *Foreign Policy Analysis A Comparative Introduction*. New York:Palgrave Macmillan.

Burchill, Scott. 2005. *The National Interest in International Relations Theory*. Basingstoke:Palgrave Macmillan.

Morin, Jean-Frederic dan Paquin, Jonathan. 2018. *Foreign Policy Analysis A Toolbox*. Cham:Springer Nature.

Perwita, Anak Agung Banyu dan Yani, Yanyan Mochamad. 2017. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung:Remaja Rosdakarya.

Rudy, T. May. 2002. *Hukum Internasional*. Bandung:Refika Aditama.

Simpson, John dan Elbahtimy, Hassan. 2018. *NPT Briefing Book*. London:King's College.

Jurnal

Dugis, Vinsensio. 2008. Explaining Foreign Policy Change. *Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik* 2:101-104. Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Airlangga.

Pratiwi, Amelia Yuli. 2013. Peran IAEA (International Atomic Energy Agency) dalam Menyikapi Tindakan Korea Utara dalam Pengembangan Tenaga Nuklir Untuk Tujuan Tidak Damai. *Calyptra:Jurnal Ilmiah Mahasiswa Universitas Surabaya* 2:1-15. Universitas Surabaya.

Rujukan Elektronik

Arms Control Association. 2018. The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) at a Glance. Melalui https://www.armscontrol.org/factsheets/JCPOA-at-a-glance[5/3/19].

BBC. 2019. Six Charts That Show How Hard US Sanctions Have Hit Iran. Melalui https://www.bbc.com/news/world middle-east-48119109[16/7/19].

Beaumont, Peter. 2019. Iran Has Enriched Uranium Past Key Limit, IAEA Confirms. Melalui https://www.theguardian.com/world/2019/jul/08/iran- has-enriched-uranium-past-key-limit-iaea-confirms[16/7/19].

EU Rejects Iran's 60-day Ultimatum on JCPOA. 2019. Melalui https://en.mehrnews.com/news/145062/EU-rejects-Iran-s-60-day-ultimatum-on-JCPOA[16/7/19].

Nicoullaud, Francois. 2016. Can The Iran Deal Survive A US Withdrawal?. Melalui https://lobelog.com/can-the-iran-deal-survive-a-us- withdrawal/[6/3/19].

Presstv. 2017. Iran Complying with Commitments Under Nuclear Deal: Tillerson. Melalui https://www.presstv.com/DetailFr/2017/04/19/518600/Iran- complying-with%20nuclear-deal-Tillerson[6/3/19].

The White House. 2018. Ceasing U.S Participation in the JCPOA and Taking Additional Action to Counter Iran's Malign Influence and Deny Iran All Paths to a Nuclear Weapon. Melalui https://www.whitehouse.gov/presidentialactions/ceasing-u-s-participation-jcpoa-taking-additional-action-counter-irans-malign-influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon/[6/3/19].

_____. 2018. Statement by the President on the Iran Nuclear Deal. Melalui https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-iran-nuclear-deal/[12/7/19].

_____. 2019. Statement from the Press Secretary. Melalui https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-60/[15 /7/19].

Wald, Ellen R. 2018. 10 Companies Leaving Iran As Trump's Sanctions Close In. Melalui https://www.forbes.com/sites/ellenrwald/2018/06/06/10-companies-leaving-iran-as-trumps-sanctions-close in/#2bad3a18c90f[15/7/19].

Wroughton, Lesley. 2017. EU's Mogherini: U.S Says Will Fully Implement Iran Nuclear Deal. Melalui http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-eu-idUSKBN15P1XM[6/3/19].