

BAB IV

Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Dalam Menyetujui Perjanjian Program Nuklir Iran *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)* Pada Tahun 2015

Kebijakan luar negeri Amerika Serikat merupakan upaya pemerintah melaksanakan kepentingan nasional. Kebijakan yang dilaksanakan dapat berbeda tergantung siapa yang berkuasa dan dari Partai mana pimpinan tersebut berasal. Bab ini akan menjelaskan perubahan kebijakan dari Presiden Bush ke Presiden Obama terkait nuklir Iran dan aspek-aspek apa saja yang dapat mempengaruhi Obama dalam menentukan kebijakannya menyetujui program nuklir Iran.

A. Perubahan Kebijakan Dari Presiden Bush ke Presiden Obama Terkait Nuklir Iran

Pengembangan nuklir oleh Iran telah menjadi perdebatan internasional, pemberian dukungan yang massif maupun kritikan hingga sanksi telah menjadi tontonan selama bertahun-tahun. Amerika Serikat sebagai motor penggerak Dewan Keamanan telah berulang kali menyatakan bahwa program nuklir Iran dapat berbahaya karena Iran secara rahasia merakit dan mengembangkan senjata pemusnah massal yang sangat berbahaya. Sebagai Negara adikuasa Amerika Serikat memiliki kekuatan untuk memberikan sanksi terhadap Negara yang dianggap mengancam kepentingannya, selama 36 tahun Amerika Serikat secara berkelanjutan memberikan sanksi yang merugikan pihak Iran, diikuti oleh Negara yang bersekutu dengan Amerika Serikat.

Selama Amerika Serikat dipimpin oleh Presiden George Walker Bush yang memerintah dari tahun 2001-2009, Amerika Serikat secara frontal menolak dan menuduh Iran sebagai pendukung terorisme yang harus didisiplinkan. Secara singkat, gambaran terbaik untuk menjelaskan kebijakan Iran George W. Bush adalah "diplomasi koersif", sebuah istilah yang dipinjam dari Studi Diplomati yang menandakan sebuah kebijakan sebagian besar bergantung pada tindakan hukuman (sanksi ekonomi, tekanan politik dan militer) terhadap Koneksi memaksa dari sisi lain. Dengan demikian, strategi pemaksaan benar-benar menyimpang dari gagasan diplomasi yang seharusnya dilakukan dengan itikad baik yang dapat membawa hasil yang memuaskan kepada pihak-pihak yang terlibat. Dibalik kebijakan kerasnya terhadap Iran dan Negara-negara lain yang tidak patuh, keputusan Presiden Bush dipengaruhi oleh Kelompok Neokonservatif dan *Liberal Hawks* yang lebih menyukai diplomasi dengan memakai strategi pemaksaan. Ditambah dengan adanya pengaruh dari "Lobi Israel" Amerika Serikat, dengan think tanknya *Washington Institute for Near East Policy* (WINEP), dan *Bipartisan Policy Center* (BPC), secara *de facto* telah menganjurkan "peta jalan menuju perang" berdasarkan motto kapitulasi atau perang. Kelompok-kelompok tersebut membuat asumsi tentang betapa besar bahaya yang akan dihasilkan oleh nuklir Iran. Menurut kelompok-kelompok tersebut apabila Iran tetap bersikeras dengan pengembangan nuklir maka ini adalah sebuah ultimatum. Amerika Serikat mempunyai tujuan utama untuk melegitimasi di mata publik agar perang menjadi jalan keluar. Logika di sini sangat sederhana, dengan membuat tuntutan yang tidak realistis, kegagalan setiap negosiasi diantisipasi dengan pasti, yang kemudian menurut BPC akan membuka

jalan bagi tindakan ilegal seperti blokade ekonomi dan serangan militer⁷⁹. Keputusan Amerika Serikat menjatuhkan sanksi dapat dikatakan bahwa hal tersebut merupakan jalan terakhir untuk menekan Iran untuk mundur dari pengembangan nuklir, selama tiga dasawarsa terakhir ini, Amerika Serikat telah bereksperimen dengan berbagai taktik yang berbeda untuk meyakinkan Teheran untuk mengubah kebijakannya, mulai dari belenggu saluran belakang sampai peperangan yang tidak diumumkan. Pergeseran taktis Washington secara periodik mencerminkan perubahan siklus dalam pertimbangan filosofis, partisan dan praktis yang membentuk pendekatannya terhadap Iran⁸⁰.

Keengganan Washington untuk berpartisipasi dalam diplomasi nuklir awal dengan Teheran mencerminkan keputusan Bush yang menolak setiap kontak langsung dengan pemerintah Iran. Ini merupakan penolakan kritis terhadap semua kebijakan Amerika Serikat. Seiring dengan penolakan untuk terlibat dengan rezim teokratis, Washington mulai mencari cara baru untuk membentuk kembali konteks politik di Teheran. Pada awalnya Amerika Serikat mendukung kebijakan Iran yang fokus pada urusan dalam negeri, terpilihnya Mahmoud Ahmadinejad tahun 2005 sebagai Presiden Iran tampaknya secara bersamaan meningkatkan taruhannya dan membuka peluang baru untuk pengaruh Amerika Serikat. Washinton atas desakan Kongres memilih untuk merangkul Iran dengan cara mendanai program promosi demokrasi sebagai kepentingan nasional Amerika Serikat. Inti dari kebijakan ini adalah Amerika Serikat berharap dengan perubahan

⁷⁹ Ali Fathollah-Nejad, "From Bush to Obama: US Policy Towards Iran", dalam <http://www.globalresearch.ca/from-bush-to-obama-us-policy-towards-iran/26669> diakses pada 6 Agustus 2017

⁸⁰ Suzanne Maloney, "U.S. Policy Toward Iran Since 9/11", dalam http://www.cairn-int.info/article-E_PE_113_0573--us-policy-toward-iran-since-9-11.html, diakses pada 7 Agustus 2017

rezim dapat mengubah pola pikir Iran terbuka dengan Amerika Serikat. Dana yang dikeluarkan oleh Amerika untuk mempromosikan sistem demokrasi sekitar \$ 75 juta, prakarsa ini sebagai upaya Amerika Serikat mendekati Iran.

Ironisnya, bahkan ketika semua komponen dikerahkan untuk merangkul Iran dengan rezim yang baru, namun keadaan memaksa Amerika Serikat untuk mempertimbangkan kembali sekali lagi pendekatannya ke Teheran. Meningkatnya ketidakstabilan dalam perundingan nuklir dengan Iran mendorong pergeseran posisi Washington menuju perundingan⁸¹. Gedung Putih juga menyampaikan tawarannya sendiri pada bulan Mei 2006, Sekretaris Negara Condoleezza Rice mengumumkan bahwa Amerika Serikat akan bergabung dalam perundingan UE-3 (Inggris, Prancis, Jerman) dengan Iran setelah Teheran menangguk semua kegiatan yang terkait dengan pengayaan. Bulan berikutnya kelompok P5 + 1 menawarkan insentif tambahan. (P5 + 1 termasuk lima anggota tetap Dewan Keamanan PBB - Inggris, China, Prancis, Rusia, dan Amerika Serikat - ditambah Jerman.) Kepala kebijakan luar negeri Uni Eropa Javier Solana meluncurkan serangkaian pertemuan dengan juru runding nuklir Iran Ali Larijani. Tapi setiap forum diadakan dan menunjukkan suatu kemajuan, Ahmadinejad secara terbuka menyerang dan kontra dengan proses tersebut. Pada tahun 2007, Larijani mengundurkan diri karena frustrasi dengan kebuntuan yang dihadapi. Upaya diplomasi P5 + 1 terakhir menawarkan paket insentif baru di Jenewa pada tahun 2008, dengan Wakil Menteri Luar Negeri Amerika Serikat William Burns. Namun,

⁸¹ Suzanne Maloney, "U.S. Policy Toward Iran Since 9/11", dalam http://www.cairn-int.info/article-E_PE_113_0573--us-policy-toward-iran-since-9-11.html, diakses pada 7 Agustus 2017

Rezim Iran secara bertahap memperluas aktivitas nuklirnya dan tidak memperdulikan rezim internasional yang mendesaknya⁸².

Pada tahun 2009 Barrack Obama terpilih menjadi Presiden Amerika berkulit hitam pertama. Slogan yang dipakai selama kampanye adalah '*Change We Can Believe In*' Presiden Obama berjanji untuk membangun kembali hubungan buruk dengan Negara-negara Islam dengan mengedepankan perundingan. Enam hari setelah peresmiannya pada Januari 2009, Obama mengatakan dalam sebuah wawancara dengan Al-Arabiyya bahwa prasangka negatif berada di jantung perselisihan Timur Tengah. Obama memang tidak menyebut Iran secara khusus, tapi maknanya jelas bahwa selama orang Amerika dan orang Iran berasumsi buruk satu sama lain, tidak akan ada kesempatan untuk mengakhiri kerenggangan tiga dekade mereka. Pada maret 2009 untuk pertama Presiden Amerika Serikat diijinkan berbicara langsung kepada pemerintah Iran dan rakyatnya dalam acara menandai tahun baru Iran (Nowruz). Obama mengatakan bahwa hubungan yang seharusnya terjadi adalah berdasarkan kejujuran dan didasarkan pada saling menghormati. Dalam pidatonya 4 Juni 2009 di Kairo Mesir, Obama berbicara tentang sebuah awal baru antara Amerika Serikat dan Muslim di seluruh dunia, ia mengharapkan hubungan yang terjalin berdasarkan kepentingan bersama dan saling menghormati. Obama pun berbicara mengenai Iran, dia mengakui kesulitan dalam mengatasi puluhan tahun ketidakpercayaan, tapi dia berjanji untuk melanjutkan hubungan dengan keberanian, kejernihan dan keteguhan hati. Dia

⁸² Stephen J. Hadley, "Iran Primer: The George W. Bush Administration", dalam <http://www.pbs.org/wqbh/pages/frontline/tehranbureau/2010/11/iran-primer-the-george-w-bush-administration.html>, diakses pada 7 Agustus 2017

mengatakan bahwa Washington bersedia untuk maju tanpa prasyarat atas dasar saling menghormati⁸³.

Menanggapi pidato Obama di Kairo dan keinginan Obama yang ingin memperbaiki hubungan dengan Negara-negara muslim khususnya Iran, Ali Khamenei pemimpin tertinggi setelah Ali Khomeini meninggal memberikan responnya,

“To prove its credibility, the new U.S. administration must change its policies toward Iran and the region, and to end its arrogant approach toward other nations. We have no experience of this new president and administration...We will wait and see. If you change your attitude, we will change, too. If you do not change, then our nation will build on its experience of the past 30 years”⁸⁴

Menurut Ali Khamenei Amerika Serikat harus merubah kebijakan terhadap dan wilayah disekitarnya. Amerika Serikat dapat mengakhiri situasi buruk dengan diawali menghentikan sikap arogan kepada Negara lain. Dikarenakan Ali Khamenei mengakui dia tidak dapat menilai dini Obama karena belum pernah melihat kinerja dan sikap Obama dalam hubungannya dengan Negara lain. Ali Khamenei akan menunggu dan menilai, jika Obama dapat merubah kebijakan luar negeri Amerika Serikat maka Iran akan secara proaktif mengikuti, namun apabila tidak ada perubahan dan terus mendesak Iran mundur dari program nuklir maka ketegangan akan berlanjut. Hal tersebut dinilai pernyataan tegas dari Ali Khomeini untuk melindungi Negara Iran dari pengaruh Amerika Serikat namun

⁸³ John Limbert, *“The Obama Administration”*, dalam <http://iranprimer.usip.org/resource/obama-administration>, diakses pada 8 Agustus 2017

⁸⁴ ERDBRINK, *“Iran’s Supreme Leader Rebuffs Obama”*, dalam <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/21/AR2009032100217.html>, diakses pada 8 Agustus 2017

tidak menutup kemungkinan untuk membuka ruang diplomasi diantara kedua Negara yang telah bersitegang lebih dari 30 tahun ini.

Untuk membuktikan perkataannya Presiden Obama memberikan kesediaannya untuk mengakui hak Iran untuk mengakses teknologi nuklir selama Iran melaksanakan kewajibannya. Pada bulan Juni Presiden Obama mengumumkan bahwa Iran memiliki hak untuk mengakses tenaga nuklir damai jika mematuhi tanggung jawabnya berdasarkan Perjanjian Non-Proliferasi Nuklir. Mengenai pemrosesan ulang nuklir menurut Obama, Iran harus menerima pengembangan nuklir diawasi. Obama yakin Iran memiliki hak untuk mengembangkan nuklir atas dukungan aspirasi dalam negeri yang sah namun disisi lain Iran juga harus mempertimbangkan kekhawatiran masyarakat internasional mengenai perlombaan senjata nuklir⁸⁵.

Kebijakan Obama yang ingin membuka ruang diplomasi dengan Iran berseberangan dengan apa yang partai oposisi dari Republik melalui Bush lakukan. Bush lebih menekan Iran dengan menggunakan sanksi ekonomi dan jalur militer untuk mencapai kepentingan nasional. Apa yang dilakukan Obama merupakan hal baru selama 36 tahun buruknya hubungan Iran dan Amerika Serikat dikarenakan Ayatullah Khomeini pemimpin tertinggi Iran anti Amerika Serikat dan sekutunya yang telah membuat Iran sempat mengalami kehilangan jati diri dengan dimasukkannya nilai-nilai barat di negeri mullah ini. Sikap terbuka Obama ini dipuji masyarakat dunia sebagai pelopor perdamaian yang mempunyai citra berbeda dengan Presiden sebelumnya yang cenderung agresif.

⁸⁵ Maseh Zarif, "U.S. Policy Toward Iran's Nuclear Program", dalam <https://www.criticalthreats.org/analysis/u-s-policy-toward-irans-nuclear-program#expressed%20policy>, diakses pada 8 Agustus 2017

Strategi Obama dalam kebijakan luar negeri berdasarkan tiga pilar; merubah hubungan dengan kekuatan Asia terutama Tiongkok, memperbaiki hubungan dengan Negara-negara Islam dengan menjalin kerjasama menggantikan konflik, memperbaharui proses menuju Non Proliferasi dan pelucutan senjata nuklir⁸⁶. Dalam *American Foreign and Security Policy under Barack Obama: Change and Continuity*, Robert Ondrejcsak meyakini bahwa pemerintahan Obama datang dengan membawa perubahan bagi kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Isu mengenai nuklir Iran memang tidak dapat dipungkiri menjadi tantangan bagi komitmen perubahan kebijakan luar negeri Obama. Hal ini dikarenakan, tujuan utama dari kebijakan Amerika Serikat di Timur Tengah ialah tetap menjaga stabilitas dan melestarikan pengaruhnya. Obama menyatakan kesediaan untuk bekerja sama dengan Iran berdasarkan kepentingan bersama⁸⁷. Pemikiran Obama menunjukkan perubahan besar dikalangan dalam negeri maupun internasional.

Indikasi memperbaiki hubungan dengan Timur Tengah khususnya Iran telah disampaikan Obama di setiap kesempatan, bahkan Obama menghapuskan panggilan *Axis of Evil* agar rasa percaya mulai tumbuh diantara dua negara tersebut.

⁸⁶ Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal, dan Michael E. O'Hanion, dalam "*Council on Foreign Relations*", jstor.org, vol. 01 no.3 May/June 2012, hlm. 32

⁸⁷ Meutia Larasati, "*Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Terhadap Program Nuklir Iran Pada Masa Pemerintahan George W. Bush dan Barrack Hussein Obama*", Tesis Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2015, hlm 5

B. Aspek-Aspek Perubahan Kebijakan Politik Pada Masa Obama

1. Kondisi Dalam Negeri

Masyarakat Amerika Serikat melihat dengan objektif pendekatan yang dilakukan Obama dapat membawa konflik ke meja perundingan. Mayoritas masyarakat Amerika Serikat berpikiran terbuka dan sudah lelah dengan pandangan internasional yang menjadikan Amerika Serikat tersanagka kejahatan dunia, mereka mengharapkan dengan adanya forum pertemuan pemimpin negara yang berkonflik dapat memperbaharui kondisi yang berlangsung dan mengembalikan citra Amerika Serikat sebagai negara pelindung. Jajak pendapat yang dilakukan oleh Washinton Post menemukan bahwa 59 % rakyat Amerika Serikat dan mitranya mendukung untuk mencabut sanksi ekonomi utama dengan syarat pembatasan program nuklir Iran⁸⁸.

Namun jelas, tidak semua warga Amerika menyetujui Obama mendukung diteruskannya program nuklir Iran, untuk menyuarakan pendapatnya 22 Juli 2015 ribuan warga Amerika Serikat tumpah ruang di jalan Times Square. Menurut mereka, kesepakatan tersebut akan memberikan Iran ruang untuk membuat senjata nuklir dan menyerang negara lain, massa ingin agar pemerintah tidak percaya pada Iran, dan menyatakan bahwa kesepakatan tersebut mengancam Israel dan keamanan global. Diantara yang hadir dan berorasi adalah para politisi Partai Republik yang mendesak Kongres untuk menolak sayap-kanan Yahudi dan Kristen Evangelis. Kebanyakan massa aksi mendukung Perdana Menteri Israel Benjamin

⁸⁸ Scott Clement dan Peyton M. Craighill, "Poll: Clear majority supports nuclear deal with Iran", dalam https://www.washingtonpost.com/world/national-security/poll-2-to-1-support-for-nuclear-deal-with-iran/2015/03/30/9a5a5ac8-d720-11e4-ba28-f2a685dc7f89_story.html?utm_term=.c72cffe9c499, diakses pada 10 Agustus 2017

Netanyahu yang mengatakan bahwa kesepakatan tersebut mengganggu hubungannya dengan Amerika Serikat⁸⁹. Ancama Netahyu bukan tanpa alasan, selama ini Lobi Yahudi telah mendukung Partai Demokrat dan Obama dalam kemenangan pemilu namun tindakan yang diambil oleh Obama tidak sesuai dengan kepentingan nasional Israel. Menanggapi Netahyu, Obama secara tegas menolak tegas seruan pemimpin Israel agar Washinton kembali pada garis batas merah kepada Teheran.

Bukan hal asing apabila tim lobi Israel menentang Amerika Serikat dalam mengembangkan energi nuklir. Selama ini program, nuklir Israel telah mendapatkan dukungan dan perlindungan dari Amerika Serikat selaku Dewan Keamanan PBB. Majalah Fortune pernah memberi label AIPAC lobi kedua yang paling kuat di Amerika. Menurut situs AIPAC, 100.000 anggota kelompok tersebut telah memperjuangkan pelepasan lebih dari selusin tagihan untuk menjatuhkan sanksi lebih keras kepada Iran dan mendukung bantuan keamanan ke Israel dalam 15 tahun terakhir. Israel sejauh ini merupakan penerima bantuan luar Amerika Serikat. terbesar sejak Perang Dunia II, yang hampir mencapai \$ 3 miliar per tahun selama seperempat abad terakhir⁹⁰.

Hal yang Israel takutkan adalah adanya ancaman yang besar dari nuklir Iran di kawasan Timur Tengah karena selama ini Iran menjadi Negara yang berani menentang rezim Internasional dan mendapat dukungan dari Negara-negara

⁸⁹ Denny Armandhanu, "Ribuan Warga AS Tolak Kesepakatan Nuklir Iran", dalam <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20150723102221-134-67715/ribuan-warqa-as-tolak-kesepakatan-nuklir-iran/>, diakses pada 9 Agustus 2017

⁹⁰ Michelle Leach, "10 Most Powerful Special Interest Groups in America", dalam <http://listosaur.com/politics/10-powerful-special-interest-groups-america/>, diakses pada 10 Agustus 2017

muslim. Dengan adanya pergantian Presiden dari Bush ke Obama maka berubah pula partai penguasa dari Republik yang didukung oleh kelompok Neo Konservatif yang memakai *hard power* dalam menjalankan kepentingan nasionalnya, sedangkan Partai Demokrat lebih memilih cara *soft power* apalagi Obama adalah senator penentang kebijakan Bush yang memakai militer disetiap kebuntuan diplomasi.

Arah kebijakan luar negeri dapat dipengaruhi oleh Partai Politik yang berkuasa yang mempunyai kepentingan dan mempengaruhi perumusan yang dilakukan oleh Presiden sebagai wakil dari Partai. Partai Demokrat agenda luar negerinya lebih banyak menawarkan kebijakan politik untuk menghindari perang⁹¹. Demokrat cenderung menyelesaikan masalah dengan diplomasi dan perundingan untuk mencapai kepentingan nasional, ia lebih ketat terhadap penggunaan militer yang mana mengurus keuangan Amerika Serikat.

Menurut Shireen T. Hunter seorang dosen di Universitas Georgetown, para penentang kesepakatan nuklir Iran di Kongres Amerika Serikat adalah pendukung rezim Israel. Menurutnya dengan adanya penolakan kesepakatan nuklir Iran, Barrack Obama telah menggunakan hak vetonya walaupun kubu penentang tetap akan mengunggulinya⁹². Hal ini dapat dipahami bahwa keputusan yang diambil oleh Barrack Obama sebagai Presiden mutlak keputusannya menimbang dari banyaknya dukungan dari masyarakat sesuai dengan tradisi Partai Demokrat.

⁹¹ Kamil, L. "Bush dan Politik Realisme AS" dalam http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=4419&coid=1&caid=24&qid=4 diakses pada 10 Agustus 2017

⁹² Irib Indonesia, "Keputusan Obama Soal Nuklir Iran Sesuai dengan Kepentingan AS", dalam <http://indonesian.irib.ir/iran/politik/item/98698-keputusan-obama-soal-nuklir-iran-sesuai-dengan-kepentingan-as>, diakses pada 11 Agustus 2017

Program nuklir Iran didukung oleh dua Negara Dewan Keamanan seperti Rusia dan Tiongkok. Hal ini mengganggu kepentingan nasional Amerika Serikat dalam menyebarkan paham demokrasi dan liberalisasi ke Iran. Dengan kuatnya pengaruh Rusia dan Tiongkok, Amerika Serikat khawatir adanya penyebaran ideologi komunis kembali terjadi. Maka Amerika Serikat menentang bentuk dukungan program nuklir dan bersikeras membuat Rusia dan Tiongkok melepaskan pengaruhnya di Iran.

Dengan sikap terbukanya Amerika Serikat dapat mencapai kepentingan nasionalnya terkait pelarangan nuklir Iran. Ancaman yang terjadi mungkin akan ada. Namun Amerika Serikat telah selangkah lebih maju untuk melucuti ancaman terbentuknya senjata nuklir yang mencadi ancaman keamanan internasional. Beberapa decade dengan tindakan keras Obama melihat Amerika Serikat tidak mendapatkan apa-apa kecuali kecemasan dari negara-negara lain dan dari Iran sendiri. Bagi Iran pencabutan sanksi yang berat merupakan suatu bentuk kemenangan rakyat, sehingga kedua belah pihak mendapat keuntungan.

2. Ekonomi dan Militer

Sebelum terjadi Revolusi Islam Iran 1979 Amerika Serikat pernah menjadi penyuntik dana dan penggerak ekonomi Iran. Selain mempromosikan nilai-nilai demokrasi yang menjadi kepentingan amerika yakni partner bisnis. Kaum Neokonservatif menjadi arsitek politik luar negeri Presiden Bush, melihat ruang gerak dan pengaruh (*sphere of influence*) dibidang ekonomi semakin menyempit dengan banyaknya pesaing bisnis seperti Jerman, Prancis, Inggris. Petinggi

Gedung Putih seperti Wapres Dick Cheney ingin secepatnya untuk menguasai Iran. Dan itu berarti, secepatnya harus dilakukan aksi militer. Hal ini cukup menjelaskan mengapa Amerika Serikat bersikeras dengan kecurigaannya bahwa Iran sedang mempersiapkan persenjataan nuklir dengan dalih pengayaan uranium. Padahal, dalam pernyataannya pada 28 oktober 2007 lalu Direktur Jenderal Badan Energi Atom Internasional (IAEA) Mohammed Al Baradei menegaskan bahwa saat ini tidak ada alasan yang cukup kuat untuk mencurigai Iran bahwa negara ini memiliki persenjataan nuklir. Bagi Baradei, satu-satunya solusi masalah Iran adalah melalui perundingan dan inspeksi. Bahkan dalam pidatonya di depan sidang Dewan Keamanan PBB, Al Baradei mengatakan bahwa Iran telah memberi izin para inspektur dari IAEA untuk mencek dan memeriksa yang berkaitan dengan bahan-bahan nuklir dan obyek-obyek nuklir di Iran.⁹³ Bahkan dalam hubungannya dengan Negara-negara pendukung nuklir Iran Amerika tidak segan untuk mengancam akan memberikan sanksi yang berat.

Dengan dicabutnya sanksi ekonomi setelah perjanjian JCPOA memungkinkan Iran untuk kembali ke panggung ekonomi dunia dan mengekspor barang termasuk minyak bumi. Amerika sebagai salah satu negara produsen minyak tidak tinggal diam menanggapi kondisi ini. Senator Amerika Serikat menyiapkan langkah untuk memulai perang dengan Iran dalam penjualan minyak di pasar global. Senator Republik, Lisa Murkowski mendesak agar RUU larangan ekspor minyak mentah Amerika segera dicabut. Dia menginginkan minyak Amerika Serikat dikirim ke luar negeri sehingga Amerika bisa bersaing dengan

⁹³ Hendarjit, "Masalah Nuklir Iran, Dalih AS Untuk Singkirkan Pesaing Bisnis" dalam http://www.theglobalreview.com/content_detail.php?lang=id&id=82&type=1#.UOKf4fmSw8p, diakses pada 8 agustus 2017

Iran. Dengan kata lain, dia mensponsori agar AS dan Iran bersaing di pasar minyak dunia. Larangan ekspor minyak di Amerika sudah ada sejak 1970-an. Kebijakan ini diambil untuk menjaga harga gas dan minyak tetap rendah. Selain itu, ini juga untuk menjaga keamanan nasional, khususnya disaat perang. Senator Demokrat dari New Jersey, Bob Menendez berpendapat ini perlu dipertahankan sebagai kunci keamanan energi Amerika. Amerika Serikat perlu mengekspor minyak untuk alasan diplomatic. Iran memiliki cadangan minyak dan gas terbesar ke-4 di dunia. Amerika menduga, dicabutnya sanksi ekonomi maka Iran akan mengekspor minyak mentah secara besar-besaran ke pasar global. Di kesempatan ini, produsen minyak Amerika Serikat ingin mengekspor minyak ke pasar global untuk mengambil keuntungan⁹⁴.

Sebagai Negara di Timur Tengah Iran dianugerahi dengan sumber daya alam berupa minyak dan gas yang melimpah. Hal ini menjadi daya tarik Iran dimata internasional yang menginginkan adanya kerjasama terkait minyak dan gas. Iran yang merupakan negara kelima terbesar perighasil minyak dunia mengembangkan program nuklirnya untuk kepentingan ekonomi, yaitu sebagai bahan energi pengganti minyak. Dalam perkembangan selanjutnya, nuklir Iran tidak pernah bisa dilepaskan dari isu politik Internasional. Hal ini terkait dengan efek nuklir yang bisa melampaui kedaulatan teretorial suatu Negara. Perebutan hegemoni antara suatu Negara dengan Negara lain pun tak urung juga dapat menggunakan nuklir.

⁹⁴ Idris Rusadi Putra, "Amerika siap 'perang' dengan Iran dalam menjual minyak bumi", dalam <https://www.merdeka.com/uang/amerika-siap-perang-dengan-iran-dalam-menjual-minyak-bumi.html>, diakses 10 Agustus 2017

Akibatnya, nuklir menjadi salah satu piranti efektif untuk memaksa menaklukkan lawan⁹⁵.

Dalam bidang militer keinginan Amerika Serikat untuk menyerang Iran terbukti 17 April 2006 tercatat bahwa Amerika Serikat telah menulis rancangan serangan untuk menghancurkan situs nuklir Iran dan juga menumbangkan Presiden Ahmadinejad⁹⁶. Rancangan serangan yang akan dilakukan Amerika Serikat ini memiliki kesamaan ketika Amerika Serikat menginvasi Irak, yakni nuklir hanyalah titik tolak belaka, namun tujuan dari penyerangan tersebut sesungguhnya untuk mengamankan kebutuhan minyak dan energy Amerika Serikat terutama setelah beberapa Negara kawasan Timur Tengah mengurangi pasokan minyak ke Amerika Serikat⁹⁷

Sampai sekarang senjata pemusnah massal yang dituduhkan Rezim Bush tidak pernah terbukti. Belakangan di tengah ancaman serangan Israel dan Amerika Serikat terhadap Iran, bila Iran tidak menghentikan program nuklirnya juga menyingkapkan ada upaya lewat diplomasi minyak. Iran dikabarkan telah bersiap-siap menggunakan minyak sebagai senjata diplomatik dengan menutup Selat Hormuz jika terjadi konflik dengan Barat. Teheran memiliki keuntungan diplomatik dengan menutup jalur kapal-kapal untuk pengiriman minyak di selat yang memisahkan Teluk Persia dan Teluk Oman tersebut. Nampaknya, hal ini menjadi ketakutan Amerika Serikat dan berpikir ulang untuk menyerang Iran.⁹⁸

⁹⁵ Musthofa, Atok Romli, "Nuclear Deterrence di Iran (Studi Kasus tentang Program Nuklir Iran Periode 1979-2004)", Tesis Universitas Indonesia, abstrak

⁹⁶ Shoelhi, M 2007, *Di Ambang Keruntuhan Amerika*, Grafindo Khazanah Ilmu, Jakarta, hlm. 177

⁹⁷ Shoelhi, M 2007, *Di Ambang Keruntuhan Amerika*, Grafindo Khazanah Ilmu, Jakarta, hlm. 177

⁹⁸ MJamzuri, "Geopolitik Timur Tengah", dalam <http://mjamzuri.com/index.php/artikel/politik-hub-internasional/125-geopolitik-timur-tengah>, diakses pada 12 Agustus 2017

Dalam melaksanakan tindakan militer Amerika Serikat harus mempertimbangkan aspek ekonomi dimana tindakan militer memerlukan dana yang besar namun setelah terjadi krisis ekonomi yang terjadi tahun 2008 berakibat pada kas Amerika Serikat selama bertahun-tahun mendatangi dan Amerika Serikat mengalami pemborosan dana setelah membiayai invansi militernya ke Afghanistan dan Iraq. Alasan kedua Amerika Serikat merupakan konsumen terbesar minyak dunia, hal menjadikan Amerika Serikat bergantung pada produsen minyak di kawasan Timur Tengah seperti Iran, apabila Amerika Serikat berani menyerang Iran maka akan mengusik kondisi kawasan selat Hormus yang menjadi pusat kilang minyak Iran. Dengan demikian tindakan militer akan menjadi sia-sia karena hanya menjadi malapetaka kerugian untuk Amerika Serikat.

3. Konteks Internasional

Pada kawasan Timur Tengah Iran memiliki kekuatan untuk menjadi pemimpin dan mendapat dukungan dari Negara-negara muslim, hal ini dikhawatirkan akan mengancam eksistensi Israel sebagai Negara aliansi Amerika Serikat. Konflik Israel dengan Negara-negara lain terutama Negara muslim seperti Palestina, Arab, Mesir, Suriah dll dapat memicu tindakan militer Iran. Sebagai Negara para ulama dan berideologi Islam yang kuat Iran tidak segan menggunakan nuklir sebagai senjata dan pembangkit listrik yang dapat membantu Negara-negara yang dimusuhi Israel.

Pada masa Presiden Bush, Amerika Serikat menganggap program nuklir Iran dapat mengancam ambisi hegemoninya di masa yang akan datang. Menurut Amerika Serikat, keinginan besar Iran untuk terus melanjutkan program nuklirnya akan berujung pemanfaatan untuk membuat senjata nuklir. Presiden George Bush

menghimbau para pemimpin dunia untuk mencegah Teheran memiliki senjata tersebut dan menghindari bencana. Pengembangan program nuklir Iran juga dianggap Presiden George Bush sebagai ancaman terhadap eksistensi Israel. Israel merupakan partner regional yang dapat diandalkan untuk menjamin kepentingan Amerika Serikat di Timur Tengah. Selama ini, Israel begitu keras dalam mengecam dan ikut melarang Iran untuk melanjutkan proyek nuklirnya. Amerika Serikat tentu akan melindungi Israel jika Iran mengancam akan menyerang Israel dengan rudal-rudalnya⁹⁹. Dengan adanya status quo yang timbul karena senjata nuklir tersebut, maka setidaknya kepentingan nasional dalam hal pertahanan dapat terpenuhi. Akan tetapi, program nuklir Iran kemudian menjadi sumber ancaman yang akan menimbulkan efek domino, terutama penggunaannya yang ditujukan untuk melawan Israel¹⁰⁰.

Yang membuat Amerika Serikat terdesak adalah banyaknya Negara-negara yang mendukung program nuklir Iran dengan alasan rasional, bagi Dewan Keamanan yang non aliansi keputusan Amerika Serikat dalam menentang program nuklir Iran harus dipertimbangkan kembali sehingga dapat mendukung program nuklir Iran dengan bijak.

Seperti Rusia. Menteri Luar Negeri Rusia Sergei Lavrov mengatakan, langkah Iran untuk menggunakan mesin pemutar pengayaan uranium yang lebih modern berada dalam batas-batas hukum. Rusia yakin apabila Iran taat pada Perjanjian Perlindungan, yang ditandatangani antara IAEA dan Iran pada tahun

⁹⁹ Putri, Shinta Ayudya (2009), "Nuklir Sebagai Ancaman Kekuatan Nasional: Studi Kasus Program Nuklir Iran dan Ancaman Hegemoni Amerika Serikat (2003-2007)", dalam *Transnasional Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*, Volume 4, Nomor 3, hal 68-99

¹⁰⁰ Aghsan, Ali Rahigh dan Peter Viggo Jakobsen. 2010. "The Rise of Iran: How Durable, How Dangerous?", dalam *The Middle East Journal*, Volume 64, Nomor 4, hal 559-573

1974, yang menetapkan parameter untuk kegiatan nuklir Tehran. Maka program nuklir Iran yang saat ini dijalani adalah untuk kebutuhan pembangkit listrik dan penelitian medis. Menurutnya, masyarakat internasional juga harus memberi respon positif terhadap langkah-langkah konstruktif Iran dan secara bertahap mengambil kebijakan untuk mencabut sanksi-sanksi atas Tehran. Sedangkan ancaman militer yang dipakai Amerika Serikat menurut Rusia skenario militer tersebut akan memiliki konsekuensi yang sangat mengerikan bagi keamanan regional dan dunia. Rusia mendukung hak Iran untuk memanfaatkan energi nuklir damai dan menyelesaikan semua masalah terkait program nuklir melalui perundingan¹⁰¹.

Sejak awal masalah nuklir Iran bergulir, Tiongkok telah berada pada posisi yang berseberangan dengan Amerika Serikat dan sekutunya, didukung oleh Rusia. Tiongkok menolak penjatuhan sanksi atas Iran dan mengajukan penyelesaian lewat jalur dialog dan negosiasi. Tiongkok senantiasa berargumen bahwa sanksi maupun embargo bukanlah solusi dalam menyelesaikan nuklir Iran. Sikap Tiongkok yang menolak pemberian sanksi militer terhadap Iran merupakan bentuk kekhawatiran Tiongkok terhadap aset-asetnya di Iran dan terganggunya suplai minyak ke Tiongkok. Kebijakan politik luar negeri Tiongkok memilih negara penghasil minyak dan gas yang bertentangan dengan Barat semakin jelas ketika dikeluarkannya sanksi DK PBB terhadap Iran dan sanksi secara sepihak yang diterapkan Barat terhadap Iran. Tiongkok dan Rusia adalah negara yang tidak melaksanakan sanksi kerjasama terhadap Iran, padahal kedua negara turut

¹⁰¹ Endah Hapsari, *"Ini Dia Negara yang Bela Nuklir Iran"*, dalam <http://www.republika.co.id/berita/internasional/timur-tengah/13/01/28/mhc6nf-israel-takut-hiz-bullah-miliki-senjata-nuklir>, diakses pada 10 Agustus 2017

menyepakati resolusi terhadap Iran setelah berbagai poin revisi yang diajukan Cina dan Rusia disepakati. Pemberlakuan sanksi Barat terhadap Iran tersebut telah menimbulkan kekosongan investasi di Iran, sebab selama ini negara-negara Barat telah menanamkan investasinya disektor energi di Iran¹⁰².

C. *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*

Pada 24 November 2013 para Menteri Luar Negeri P5+1 dan Perwakilan Senior Uni Eropa berkumpul untuk merumuskan kesepakatan terkait nuklir Iran. Forum ini diadakan terkait dengan pernyataan IAEA mengenai *Joint Statement on a Framework for Cooperation* yang telah ditandatangani dua minggu sebelumnya. Perjanjian tersebut diharapkan dapat berjalan efektif dalam 16 bulan kedepan dalam memperbaharui kembali program nuklir Iran pertama kalinya dalam satu dekade dengan menerapkan langkah-langkah inspeksi inovatif dapat memberikan sanksi lebih sederhana dan adil untuk Iran.

Perumusan Rencana sementara terjadi di Jenewa bertujuan untuk menyelesaikan dua isu utama sebelum kesepakatan komprehensif dapat diselesaikan. Pertama, semua kekhawatiran IAEA tentang apa yang sudah dilakukan Iran tentang senjata nuklir dan kegiatan nuklir militer ini harus diselesaikan. Kedua, Iran perlu memahami dan menyetujui resolusi Dewan Keamanan PBB, seperti penangguhan program sentrifugasnya kemudian memberikan solusi dengan langkah nyata untuk mengurangi kekhawatiran internasional mengenai aspek program nuklirnya dan juga reaktor air berat Arak.

¹⁰²Agung Nugroho, "Dukungan Cina Terhadap Program Nuklir Iran (2006-2009)", *ejournal.unri, Jurnal Transnasional* Vol. 4 No. 1 Juli 2012, diakses pada 10 Agustus 2017 hlm 40

Melanjutkan dari rencana yang sudah disusun Iran menyetujui kesepakatan dengan demikian *Joint Comprehensive Plan of Action* dapat dilaksanakan. Agar terjadi kesepakatan yang menguntungkan kedua belah pihak Iran ingi terbuka bahkan mengejutkan public dengan menyetujui untuk terikat dengan pengayaan dan rencana litbang jangka panjang bersama P5+1, dan disepakati dalam *framework* untuk JCPOA bahwa Iran akan mengurangi alat pengayaan pengayaannya yang terpasang, hanya satu mesin yang dapat diuji selama 8,5 tahun pertama setelah pelaksanaan perjanjian, setelah pengujian cascades hingga 30 mesin dapat dimulai. Fordow akan menghentikan semua pengayaan dan diubah menjadi pusat penelitian fisika. Iran tidak akan menghasilkan atau menyimpan bahan fisil setidaknya selama 15 tahun dan sebagian besar sentrifugalnya akan dikeluarkan dan ditempatkan di bawah pengawasan IAEA. Stok LEU akan berkurang dari 10.000 kg menjadi 300 kg 3,67% LEU selama 15 tahun. Reaktor air berat di Arak akan didesain ulang dan dibangun kembali sesuai dengan disain yang disepakati oleh P5 + 1, dan inti aslinya akan dihancurkan atau dikeluarkan dari negara tersebut. Semua bahan bakar bekas dari reaktor akan dikirim ke luar negeri, tanpa batas waktu. Tidak ada reaktor air berat lainnya yang akan dibangun selama 15 tahun, dan kelebihan air berat akan dijual ke luar negeri. Bila Iran terus berikap terbuka dengan forum negosiasi aka nada kemungkinan besar bahwa pencabutan sanksi luar biasa dari Amerika Serikat dan Uni Eropa dapat terlaksana. IAEA merasa sangat terbantu dengan sikap koordinatif Iran pada kepemimpinan Presiden Rouhani.

Akhirnya 14 Juli 2015 Iran dapai menandatangani JCPOA. Berkat kesepakatan ini, Iran akan membuang dua pertiga mesin sentrifugalnya (mesin yang digunakan

untuk memproduksi uranium berkadar tingkat untuk sebuah bom) dan menyimpannya di bawah pengawasan internasional. Iran tidak akan menggunakan mesin sentrifugal canggihnya itu untuk memproduksi uranium berkadar tinggi selama sepuluh tahun. Iran juga akan membuang 98 persen persediaan uranium berkadar tingginya.

Dalam perspektif tersebut, Iran saat ini memiliki persediaan yang dapat memproduksi hingga 10 buah senjata nuklir. Berkat kesepakatan ini, jumlah persediaan tersebut akan dikurangi hingga mencapai jumlah yang diperlukan membuat satu senjata. Pembatasan jumlah persediaan tersebut akan berlangsung selama 15 tahun. Dengan kesepakatan ini, Iran akan memodifikasi inti reaktor-nya di Arak sehingga tidak akan menghasilkan mutu-senjata plutonium. Iran juga setuju untuk mengapalkan bahan bakar minyak yang tersimpan di dalam reaktornya keluar dari Iran selama masa operasi reaktor tersebut. Setidaknya untuk 15 tahun kedepan, Iran tidak akan membangun reaktor baru. Selanjutnya, untuk pertama kalinya, Amerika Serikat dan Iran berada pada posisi yang memungkinkan untuk memverifikasi semua komitmen tersebut. Ini berarti, kesepakatan ini dibuat bukan berdasarkan rasa percaya, tapi berdasarkan verifikasi. Petugas pengawas akan memiliki akses selama 24 jam 7 hari seminggu ke fasilitas-fasilitas nuklir utama Iran. Kemajuan yang signifikan Iran mengizinkan para petugas pengawas dapat mengakses setiap lokasi yang dicurigai. Secara sederhana, organisasi yang bertanggung jawab atas inspeksi ini, yaitu IAEA akan memiliki akses di mana pun dan kapan pun. Pengaturan ini bersifat permanen dan IAEA juga telah mencapai kesepakatan dengan Iran untuk mendapatkan akses yang dibutuhkan guna merampungkan penyelidikan mengenai kemungkinan

adanya unsur militer dalam riset nuklir Iran di masa lalu. Terakhir, Iran secara permanen dilarang mencari atau mendapatkan senjata nuklir di bawah NPT yang menjadi dasar hukum bagi masyarakat internasional untuk menekan Iran. Seiring langkah Iran menjalankan kesepakatan ini, sanksi-sanksi yang dijatuhkan baik sanksi dari AS sendiri maupun sanksi dari Dewan Keamanan PBB terhadap Iran akibat program nuklirnya, akan dicabut. Pencabutan sanksi ini akan dilakukan secara bertahap. Iran harus merampungkan tahap-tahap penting mengenai nuklir sebelum memperoleh pencabutan sanksi yang baru. Dan selama kurun waktu 10 tahun, Iran harus tunduk pada kesepakatan sebelum sanksi-sanksi lainnya termasuk larangan terkait persenjataan selama lima tahun dan larangan terkait peluru kendali balistik selama delapan tahun. Semua ini akan dicatat dan disahkan dalam resolusi Dewan Keamanan PBB yang baru. Dan jika Iran melanggar perjanjian tersebut, semua sanksi akan segera berlaku kembali. Jadi, insentif yang sangat jelas akan diberikan, jika Iran mengikuti perjanjian yang telah ditetapkan, dan akan ada konsekuensi jika melanggar.

Demikian kesepakatannya. Kesepakatan ini juga mendapatkan dukungan penuh dari komunitas internasional. Kongres akan memiliki kesempatan untuk mengkaji detil-detilnya, dan pemerintahan saya siap memberikan penjelasan yang menyeluruh bagaimana hal ini akan dilakukan. Ketika rakyat Amerika dan Kongres sedang meninjau perjanjian, penting juga mempertimbangkan alternatifnya. Mempertimbangkan apa yang akan terjadi di dunia ini bila tidak ada perjanjian tersebut. Tanpa perjanjian, tidak akan ada suatu skenario dimana dunia akan bergabung dengan kita untuk memberikan sanksi terhadap Iran hingga negara ini membongkar program nuklirnya. Kita tidak mengetahui

apa rekomendasi dari Pemerintah Iran sehingga mereka begitu mudahnya menyerah di bawah tekanan. Dan dunia tidak akan mendukung upaya memberikan sanksi secara permanen kepada Iran. Amerika Serikat membela diri mereka memberikan sanksi sesuai dengan keperluan demi tercapainya resolusi yang diplomatis. Tanpa adanya perjanjian ini, tidak akan ada batasan yang disetujui untuk program nuklir Iran. Iran dapat memproduksi, mengoperasikan dan menguji ekstraktor nuklirnya lebih dan lebih lagi. Iran juga bisa mengaktifkan reaktornya sehingga bisa memproduksi plutonium untuk dibuat menjadi sebuah bom. Dan kita tidak bisa melakukan inspeksi untuk mendeteksi adanya senjata nuklir rahasia dalam program. Dengan kata lain, tidak ada perjanjian berarti tidak ada larangan keras bagi program nuklir Iran. Dengan kondisi seperti ini, bisa dipastikan negara-negara lain di kawasan tersebut akan merasa terdorong untuk mengembangkan program nuklir-nya masing-masing, sehingga menebar ancaman perlombaan senjata nuklir di kawasan yang paling rawan di dunia ini. Hal tersebut juga akan memberikan opsi yang terbatas dan kurang efektif kepada Amerika Serikat untuk mencegah Iran mendapatkan senjata nuklir¹⁰³

JCPOA adalah kesepakatan di bidang nuklir, akan tetapi tidak diragukan lagi bahwa dampak luasnya juga dirasakan di kancah politik dan ekonomi. Salah satu dampaknya dapat disaksikan pada perubahan hubungan politik-ekonomi dengan negara-negara Eropa dan Asia menyusul kunjungan delegasi besar politik dan ekonomi ke Tehran. Sekarang masyarakat dunia memiliki pandangan

¹⁰³ Kedutaan Besar dan Konsulat Amerika Serikat di Indonesia, "Pernyataan Presiden Obama tentang Iran", dalam <https://id.usembassy.gov/id/newsw/150715id-html/>, diakses 10 Agustus 2017

berbeda terhadap Iran. Perubahan tersebut memiliki makna khusus yang menjelaskan posisi unggul Iran dan gerakan maju Republik Islam¹⁰⁴.

¹⁰⁴ IRIB Indonesia, “*Tahun 2015: Kesuksesan Diplomasi Iran dan JCPOA*”, dalam <http://indonesian.irib.ir/ranah/telisik/item/105022-tahun-2015-kesuksesan-diplomasi-iran-dan-jc-poa>, diakses pada 10 Agustus 2017