

Keluarnya Amerika Serikat dari Kesepakatan The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)

Riska Violina Krismayanti, Muhammad Iqbal¹, Adhiningasih Prabhawati²
Program studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Jember Jalan Kalimantan 37, Jember 68121

email: riskaviolina28@gmail.com, muhammadiqbal.fisip@unej.ac.id,
adhining@unej.ac.id

Abstract

The P5+1 countries (United States, France, United Kingdom, Russia, China, and Germany) with Iran formed a nuclear agreement called the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) in 2015. The JCPOA has the goal of limiting Iran's nuclear activities only as a technological development activity, not for nuclear weapons purposed. When the United States was under Donald Trump's administration, he stated that the United States should withdraw from JCPOA. The decision was created from his consideration as president at the time of the JCPOA applied. Rational choice theory and game theory are used to analyze Donald Trump's decision. Donald Trump views that the JCPOA did not have a major influence in stopping Iran's nuclear activities entirely. In addition, Iran's political and economic influence became a threat to the United States when the JCPOA took effect. Moreover, JCPOA was not giving beneficial for the United States from Donald Trump's point of view.

Keywords: *United States, Donald Trump, JCPOA*

1. Pendahuluan

Amerika Serikat di bawah pemerintahan Donald Trump menyatakan pengunduran diri terhadap beberapa pendekatan multilateral. Salah satu contohnya adalah Amerika Serikat keluar secara sepihak dari kesepakatan mengenai nuklir dengan Iran yang disetujui pada tahun 2015. Presiden Amerika Serikat Donald Trump menyampaikan pernyataan tersebut dalam pidatonya mengenai keluarnya Amerika Serikat dari kesepakatan di hari Rabu tanggal 9 Mei 2018. Donald Trump telah menandatangani memorandum presiden yang menyatakan bahwa Amerika Serikat keluar dari kesepakatan atau yang lebih dikenal sebagai JCPOA (*The Joint Comprehensive Plan of Action*) pada tanggal 8 Mei 2018. Selain itu, Amerika Serikat juga menerapkan kembali sanksi ekonomi terhadap Iran. Tentu saja keluarnya Amerika Serikat dari JCPOA memunculkan berbagai respon dari internasional. Iran melalui Penasihat Pemimpin Tertinggi Iran Ayatollah Ali Khamenei memberikan peringatan bahwa Iran juga keluar dari JCPOA jika Amerika Serikat memutuskan untuk keluar (Kompas, 2018). Mantan Presiden Amerika Serikat Barack Obama juga merespon keluarnya Amerika Serikat dari JCPOA. Ia mengkritik keputusan tersebut pada media bahwa keluarnya Amerika Serikat dari JCPOA merupakan kesalahan besar (CNBC, 2018).

¹ Dosen Program Studi Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Jember

² Dosen Program Studi Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Jember

JCPOA merupakan kesepakatan yang dimaksudkan supaya Iran menghentikan pengembangan senjata nuklir. JCPOA disepakati oleh Iran dan P5+1 di Wina pada tanggal 14 Juli 2015. Negara-negara yang terlibat JCPOA ini adalah Iran dengan lima negara anggota tetap Dewan Keamanan PBB yaitu Amerika Serikat, Prancis, Inggris, Rusia dan Tiongkok plus Jerman (P5+1). Dalam pembukaan dokumen perjanjian, JCPOA memastikan bahwa program nuklir Iran bertujuan sepenuhnya untuk perdamaian dan menandai perubahan mendasar dalam pendekatan mereka terhadap masalah nuklir. Mereka mengantisipasi implementasi penuh JCPOA dapat memberikan kontribusi positif bagi perdamaian dan keamanan regional serta internasional. Iran menegaskan kembali bahwa dalam keadaan apa pun Iran tidak pernah mencari, mengembangkan atau memperoleh senjata nuklir apa pun. Selain itu, jika JCPOA sepenuhnya dapat dilaksanakan, kesepakatan ini menyatakan dapat memperlambat Iran memproduksi bahan baku untuk senjata nuklir di fasilitas pengembangan nuklirnya (Samore, 2015:4). Kesepakatan ini juga menuntut agar Iran mengurangi stok bahan baku nuklir yang dimiliki saat itu yaitu Uranium hingga 98% dan berhenti mengembangkan persenjataan nuklirnya (The New York Times, 2015). Pada isi dokumen JCPOA terdapat ketentuan tentang nuklir yang memiliki kadaluarsa. Misalnya, pelarangan mengenai sentrifugal nuklir dihapus setelah sepuluh tahun. Lalu setelah lima belas tahun, pencabutan mengenai pembatasan pada pengayaan uranium dan kepemilikan akses oleh Badan Tenaga Atom Internasional (*International Atomic Energy Agency/IAEA*) ke fasilitas nuklir Iran yang tidak dicantumkan.

Sebagai ganti terhadap pembatasan di bidang pengembangan nuklir, sanksi ekonomi terhadap Iran dicabut. PBB, Uni Eropa, dan Amerika Serikat telah berkomitmen mencabut sanksi ini. Awal mula dijatuhkannya sanksi ekonomi adalah sebagai salah satu upaya internasional untuk menekan Iran agar tidak mengembangkan nuklirnya sebagai persenjataan massal. Sanksi yang diberikan kepada Iran ini menyangkut sanksi ekonomi yang cukup keras dan embargo pada minyak. Karena berlakunya sanksi ini melumpuhkan ekonomi Iran dan memangkas besar-besaran ekspor minyak. Sedangkan minyak merupakan komoditas ekspor Iran yang paling besar (CNBC, 2018). Tentu saja adanya sanksi tersebut, perekonomian Iran mengalami ketidakstabilan.

Meskipun tidak ditemukan masalah pelanggaran terhadap Iran, namun pihak Amerika Serikat memperlmasalahkan rudal balistik yang dikembangkan oleh Iran. Pengembangan rudal balistik tersebut masih termasuk aktivitas yang berhubungan dengan perkembangan nuklir Iran. Pada hari Rabu tanggal 12 Desember 2018, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Mike Pompeo melaporkan perkembangan rudal balistik Iran meningkat sejak kesepakatan nuklir di tahun 2015 kepada Dewan Keamanan PBB. Mike Pompeo juga menegaskan bahwa Iran telah meluncurkan rudal balistik jarak menengah yang mampu membawa beberapa hulu ledak. Terkait masalah ini juga, penasihat keamanan nasional Gedung Putih John Bolton, menyoroti rudal Iran yang mengancam Israel yang merupakan musuh Iran dan Eropa, yang masih menjadi anggota kesepakatan nuklir tahun 2015 atau JCPOA. John Bolton menyoroti hal tersebut melalui akun Twiternya dengan mengatakan bahwa Iran telah menguji coba rudal balistik jarak menengah yang mampu mencapai Israel dan Eropa dan perilaku provokatif seperti itu tidak bisa ditoleransi (The Jerusalem Post, 2018).

Mike Pompeo juga menuduh bahwa rudal balistik Iran merupakan rudal dengan kekuatan terbesar di Timur Tengah. Pompeo menyatakan bahwa ada lebih

dari 10 rudal yang siap maupun yang masih dalam tahap pengembangan. Selain itu, ia mendesak agar pembatasan internasional lebih diperketat sehingga aktivitas pengembangan rudal dapat dicegah (VOA Indonesia, 2018).

Pada akhirnya, Amerika Serikat memutuskan secara sepihak untuk keluar dari JCPOA di bulan Mei 2018. Sedangkan negara lainnya tidak mengikuti keputusan Amerika Serikat dan berharap JCPOA tetap berjalan seperti semula, karena tidak ada permasalahan yang mengganggu kesepakatan JCPOA. Tentu keputusan ini telah dipikirkan secara matang oleh pemerintahan Donald Trump. Tentu ada alasan yang menyebabkan Amerika Serikat memutuskan keluar dari kesepakatan yang sedang berjalan. Oleh karena itu berdasarkan latar belakang tersebut, penulis meneliti “*Apa alasan yang mendasari Amerika Serikat di bawah pemerintahan Donald Trump memutuskan keluar secara sepihak dari kesepakatan JCPOA?*”

Teori Pilihan Rasional

Graham T. Allison menciptakan tiga model terkait teori pilihan rasional yang tercantum pada bukunya yang berjudul ‘*Essence of Decision Making: Explaining Cuban Missile Crisis*’. Kegunaan dari tiga model tersebut adalah agar analisis memahami bagaimana sebuah keputusan dalam pembuatan kebijakan luar negeri dapat terbentuk. Ketiga model yang dimaksud adalah model aktor rasional, model organisasi, dan model birokratik politik atau politik istana (Allison, 2008:273). Pada penelitian ini, model aktor rasional lebih cocok digunakan sebagai model untuk menganalisis alasan Amerika Serikat keluar secara sepihak dari perjanjian JCPOA. Dalam model aktor rasional, aktor utamanya adalah pemerintah. Pemerintah mengkaji tujuan terkait urusan luar negeri, lalu mengevaluasi mana yang memiliki keuntungan bagi negara, dan akhirnya memilih tujuan yang akan memberikan keuntungan. Sedangkan perilaku negara diilustrasikan seperti aktor individu yang selalu memaksimalkan nilai dan tujuan berdasar situasi yang terjadi (Allison, 2008:274).

Jika dikaitkan dengan model pengambilan keputusan milik Allison, maka keputusan ini termasuk dalam model aktor rasional. Aktor yang dimaksud adalah Presiden Amerika Serikat sebagai pembuat keputusan. Presiden Amerika Serikat memiliki beberapa pilihan dan kemudian memutuskan salah satu pilihan yang menurutnya rasional dan menguntungkan bagi negara. Pilihan ini menghasilkan suatu kebijakan luar negeri. Konsep pilihan tersebut sering dipahami sebagai pilihan rasional.

Pilihan rasional merupakan salah satu konsep utama di studi hubungan internasional. Konsep ini telah terbentuk pada tahun 1960-an. Selama ini pilihan rasional secara umum dipahami sebagai sebuah konsep yang menjelaskan tentang sebuah hasil atau output (seperti kebijakan atau keputusan) yang telah dipilih atau dibuat oleh aktor, yaitu pengambil keputusan atau *decision maker*. Dalam pengambilan keputusan tersebut, aktor dihadapkan pada pilihan-pilihan yang ada dan diharuskan memilih keputusan yang memaksimalkan keuntungan baginya dan negaranya (Arjawa, 2014:52). Jika dikaitkan dengan kebijakan luar negeri, pilihan rasional menjelaskan mengapa aktor mengambil suatu pilihan sehingga dapat menghasilkan kebijakan tersebut. Pilihan yang telah diambil merupakan pilihan yang rasional menurut aktor.

Sedangkan asumsi pilihan rasional menurut Stephen M. Walt ialah rasionalitas dari pilihan yang telah diputuskan merupakan sebuah pertimbangan atau perhitungan

keuntungan dan kerugian dari pilihan tersebut (Walt, 1999:10). Ia menjelaskan bahwa terdapat tiga bagian dalam pilihan rasional, yaitu:

1. *Rational choice theory is individualistic: social and political outcomes are viewed as the collective product of individual choices (or the product of choices made by unitary actors).* (Teori pilihan rasional bersifat individualistis: di mana hasil sosial dan politik dipandang sebagai produk kolektif dari pilihan individu atau produk pilihan yang dibuat oleh sekumpulan aktor).
2. *Rational choice theory is assume that each actor seeks to maximize its "subjective expected utility". Given a particular set of preferences and a fixed array of possible choices, actors will select the outcome that brings the greatest expected benefit.* (Teori pilihan rasional diasumsikan bahwa setiap aktor berusaha untuk memaksimalkan utilitas subjektif. Adanya serangkaian preferensi tertentu dan serangkaian pilihan yang memungkinkan, para aktor akan memilih hasil yang membawa keuntungan terbesar yang sesuai dengan harapan).

Asumsi pertama dan kedua milik Walt ini memperkuat pernyataan bagaimana tindakan aktor dalam menghasilkan sebuah keputusan. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa seorang aktor sebagai pembuat keputusan memilih pilihan yang memiliki keuntungan maksimal. Pilihan tersebut nantinya akan menjadi kebijakan, baik kebijakan dalam negeri maupun luar negeri. Dalam penelitian ini, Donald Trump sebagai Presiden Amerika Serikat menjadi aktor dalam mengambil kebijakan dan kebijakan tersebut menjadi hasil politik dari pemerintahan Donald Trump. Salah satu pengambilan keputusan yang dilakukan oleh Donald Trump saat masa pemerintahannya adalah kebijakan terkait perjanjian nuklir Iran 2015 atau JCPOA. JCPOA secara singkat merupakan perjanjian yang mengatur aktivitas nuklir Iran dan pembebasan sanksi ekonomi Iran dengan negara P5+1, di mana Amerika Serikat salah satu anggota negara P5+1. Pengambilan keputusan terkait dengan perjanjian JCPOA telah melalui pertimbangan dari beberapa pilihan yang ada. Pertimbangan ini mengarah pada keputusannya untuk keluar dari JCPOA dan tidak terlibat perjanjian tersebut.

Game Theory

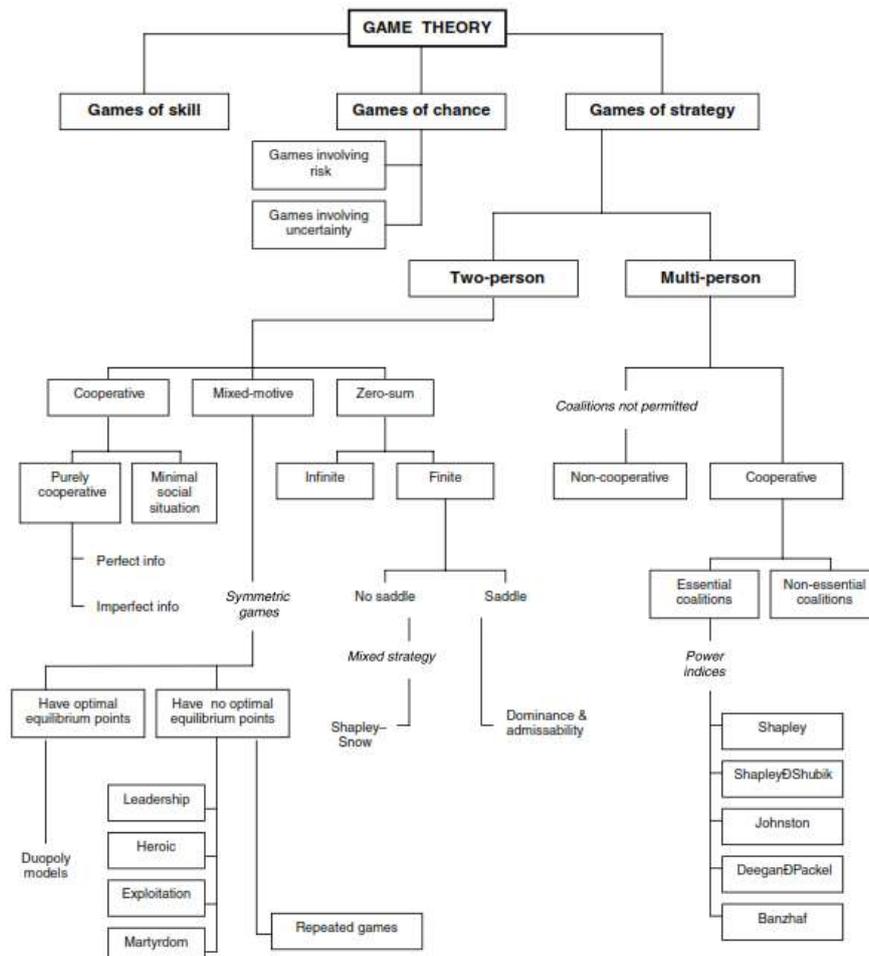
Game Theory merupakan pendekatan teori yang mempelajari perilaku para pembuat keputusan dalam sebuah lingkup persaingan. *Game Theory* adalah teori pengambilan keputusan yang independen dan saling bergantung. Hal ini berkaitan dengan pengambilan keputusan dalam sebuah organisasi. Hasil keputusannya tergantung pada dua atau lebih pemain yang otonom, salah satunya mungkin alam itu sendiri, dan tidak ada pembuat keputusan tunggal yang memiliki kendali penuh atas hasil. Pada sisi lain, *Game Theory* terbentuk saat pilihan strategis tersedia untuk pemain, di mana hasil keputusan nanti tentu sudah diketahui dengan jelas oleh pemain (Kelly, 2003). John von Neumann merupakan tokoh penting dalam sejarah perkembangan *Game Theory*. Neumann menerbitkan sebuah buku berjudul *Theory of Games and Economic Behaviour* bersama dengan seorang ekonom Oskar Morgenstern di tahun 1943. Buku tersebut menjadi sebuah awal dari penjelasan *Game Theory* yang ada sekarang. Teori ini digunakan dalam memahami berbagai fenomena ekonomi, sosial, dan politik (Osborne, 2000:3).

Jika *Game Theory* dikaitkan dengan hubungan internasional, maka teori ini mempelajari tentang para aktor dunia internasional yang berinteraksi dengan mencoba memprediksi reaksi aktor lainnya atas keputusan mereka (Guner, 2012:1). Aktor-

aktor tersebut berinteraksi dengan berbagai aktor yang meliputi negara-bangsa dan entitas non-bangsa, organisasi internasional, dan perusahaan multinasional. Oleh karena itu teori permainan dapat membantu ahli teori hubungan internasional dalam menjelaskan interaksi di antara para aktor yang dipertimbangkannya. Para ahli ini menggunakan *Game Theory* sebagai analisis formal tentang hubungan antara dua atau lebih aktor (Correa, 2001). Model yang ada dalam *Game Theory* terbentuk dari sebuah ide yang terkait dengan beberapa aspek interaksi aktor pembuat keputusan (Osborne, 2000:2). Setiap aktor berusaha memaksimalkan keuntungan atau meminimalkan kerugian dalam situasi yang tidak pasti dan informasi yang tidak lengkap, sehingga mereka harus menentukan urutan preferensi, memperkirakan probabilitas, dan mencoba memprediksi apa yang dilakukan aktor lainnya. Donald Trump sebagai pemain atau aktor dalam permainan, ia memiliki beberapa pilihan dalam memutuskan tindakan Amerika Serikat. Pilihan tersebut adalah Amerika Serikat tetap menjadi anggota, negosiasi ulang perjanjian nuklir Iran yang lebih baik, atau keluar dari perjanjian. Pilihan-pilihan tersebut menghasilkan keputusan bahwa Amerika Serikat keluar perjanjian JCPOA. Saat Donald Trump menjabat sebagai presiden Amerika Serikat, ia memberikan pandangan dan tanggapan yang mengarah kepada tanggapan negatif terhadap JCPOA dan Iran.

Game Theory dibagi menjadi tiga model *game*, seperti bagan di bawah ini:

Gambar 1 Klasifikasi Game Theory



Sumber: Anthony Kelly. 2003. *Decision Making using Game Theory: An introduction for managers*. New York: Cambridge University Press (halaman 7).

Game Theory dibagi menjadi tiga, yaitu *game of skill*, *game of chance*, dan *game of strategy*. *Game of strategy* dibagi lagi menjadi pemain yang terlibat, yaitu dua pemain atau banyak pemain. Model *game of strategy* dengan dua pemain lebih cocok diterapkan pada kasus Amerika Serikat ini, di mana Amerika Serikat memiliki strategi dan kepentingan terhadap keputusannya untuk keluar dari perjanjian nuklir Iran tahun 2015 atau JCPOA. Sedangkan pemain satunya atau lawan Amerika Serikat adalah Iran. *Game of strategy* dengan dua pemain memiliki tiga macam tergantung pada hasil antara pemain satu sama lain, apakah niat pemain benar-benar sejalan (*cooperative games of strategy*), sebagian sejalan sebagian bertentangan (*mixed-motive games of strategy*), atau benar-benar bertentangan (*zero-sum games of strategy*).

Zero-sum game mengarah pada sebuah permainan di mana ada pihak yang menang dan ada yang kalah. Pada *zero-sum game*, permainan yang dilakukan bukan permainan kooperatif sehingga pemain harus menyembunyikan niat mereka satu sama lain. Hasil yang diperoleh nantinya tidak mengarah pada keuntungan bersama pada *Zero-sum game* dengan dua pemain, di mana apa yang dimenangkan oleh pemain harus berasal dari pemain lainnya. Pada permainan tersebut permainan sangat kompetitif sehingga hasil/angka yang terkait dengan pemain adalah berjumlah nol (Brams, 2004:4). Dalam perspektif *zero-sum game*, Amerika Serikat dengan Donald Trump sebagai aktor melakukan permainan yang bertentangan atau tidak kooperatif dengan pihak lainnya, terutama dengan Iran. Donald Trump memutuskan Amerika Serikat keluar secara sepihak dari perjanjian tanpa diskusi dengan pihak yang terikat oleh JCPOA. Ia telah memprediksi bahwa Iran tidak setuju dengan keputusan tersebut, karena sanksi ekonomi kembali diberlakukan kepada Iran jika Amerika Serikat keluar dari JCPOA. Namun, pemberlakuan sanksi ekonomi tersebut merupakan keuntungan bagi Amerika Serikat menurut sudut pandang Donald Trump. Keuntungan yang ia dapatkan adalah menghentikan aktivitas nuklir Iran dan terutama memutus kerja sama Iran di bidang ekonomi dengan beberapa negara.

2. Metodologi

Penelitian ini merupakan penelitian yang sumber datanya berupa data sekunder yaitu komentar, berita, dan pidato yang berasal dari media sosial dan portal atau laman *online*. Penelitian ini menggunakan teknik analisis data deskriptif-kualitatif.

3. Hasil dan Diskusi

Amerika Serikat di bawah pemerintahan Donald Trump memutuskan keluar secara sepihak dari JCPOA karena menurutnya perjanjian nuklir tersebut tidak menghentikan aktivitas nuklir sepenuhnya. Selain itu, pengaruh politik yang dimiliki oleh Iran menjadi ancaman dan kerugian bagi Amerika Serikat. Presiden Amerika Serikat Donald Trump menyatakan bahwa ia masih mempertimbangkan JCPOA dalam pidatonya di awal tahun 2018. Salah satu pernyataannya adalah:

“Despite my strong inclination, I have not yet withdrawn the United States from the Iran nuclear deal. Instead, I have outlined two possible paths forward: either fix the deal’s disastrous flaws, or the United States will withdraw” (Donald Trump, 2018).

Pada pernyataannya tersebut Donald Trump mengatakan ia masih belum mengundurkan diri. Namun ada dua kemungkinan jika perjanjian ini masih ingin dilanjutkan. Dua kemungkinan itu adalah memperbaiki kekurangan dari perjanjian

tersebut atau Amerika Serikat mengundurkan diri dari perjanjian. Donald Trump menyatakan terdapat dua kemungkinan tersebut karena perjanjian nuklir Iran memiliki beberapa ketidaksempurnaan yang cukup fatal. Ia menyebutkan perjanjian ini membuat rezim Iran saat itu mendapatkan akses dana lebih dari \$ 100 miliar dan sebanyak \$ 1,8 miliar dalam bentuk tunai. Dana tersebut kemudian digunakan Iran untuk senjata, teror, dan penindasan, bahkan melindungi kekayaan para pemimpin rezim yang buruk.

Alasan Donald Trump Keluar secara Sepihak dari Perjanjian JCPOA

Donald Trump sebagai aktor negara memiliki wewenang untuk memutuskan bagaimana kebijakan politik negara Amerika Serikat. Salah satu wewenangnya terkait politik luar negeri Amerika Serikat dan Iran adalah pemutusan perjanjian nuklir Iran tahun 2015 atau JCPOA. Terdapat beberapa alasan yang menjadi dasar dan pertimbangan keputusannya tersebut.

Pemerintah memiliki peran besar terhadap kepentingan negaranya dalam teori pilihan rasional menurut Graham T. Allison. Pemerintah merupakan pemegang kekuasaan dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Pemerintah Amerika Serikat adalah aktor utama dalam penelitian ini, di mana presiden Amerika Serikat merupakan objek utamanya. Donald Trump sebagai presiden Amerika Serikat memiliki wewenang untuk memutuskan perjanjian JCPOA ini. Donald Trump sebagai aktor negara sangat yakin terhadap keputusannya tersebut.

Keputusan Amerika Serikat untuk keluar dari perjanjian ini merupakan hal yang tepat bagi Donald Trump sebagai presiden Amerika Serikat. Donald Trump meragukan jika perjanjian JCPOA tetap dilaksanakan, maka Iran tetap melanjutkan pengayaan uranium dan hal-hal yang terkait dengan nuklir. Berlanjutnya kegiatan terkait dengan nuklir menjadi ketakutannya, di mana kegiatan tersebut memungkinkan Iran mengembangkan senjata nuklir secara diam-diam.

Keputusan Donald Trump keluar secara sepihak dari JCPOA merupakan salah satu strategi kebijakannya dalam menghadapi dan menyudutkan pengaruh Iran di wilayah Timur Tengah. Donald Trump ingin mengembalikan pengaruh Amerika Serikat di wilayah tersebut. Konsolidasi hubungan Amerika Serikat dengan Israel dan Arab Saudi dilakukan oleh Donald Trump sesegera mungkin saat menjabat sebagai presiden Amerika Serikat, di mana kedua negara tersebut merupakan musuh dari Iran (Barnes dan Barron, 2018). Pada Lembar Fakta Kongresional JCPOA (*JCPOA Congressional Fact Sheets*) milik Amerika Serikat, Donald Trump memiliki pertimbangan terkait strategi Amerika Serikat yang digunakan untuk memutuskan JCPOA dan menghadapi Iran. Strategi Amerika Serikat dalam menghadapi Iran terfokus pada pengaruh Iran dan membatasi agresinya, terutama dukungannya untuk terorisme dan militan. Beberapa cara Amerika Serikat membatasi dukungan Iran terhadap terorisme adalah menghentikan pendanaan Iran, khususnya pendanaannya kepada *Islamic Revolutionary Guard Corps* (IRGC), terhadap kegiatan terorisme dan menentang kegiatan IRGC yang memeras kekayaan masyarakat Iran.

Rasionalitas keputusan Donald Trump terhadap JCPOA

Pada penelitian ini, pemutusan perjanjian nuklir merupakan produk politik hasil dari pilihan yang diambil oleh Donald Trump. Sejak awal, ia menyatakan lebih baik Amerika Serikat keluar dari perjanjian tersebut karena perjanjian nuklir Iran

tahun 2015 tidak menghentikan aktivitas nuklir Iran secara penuh. Keputusan keluar dari perjanjian dianggap oleh Donald Trump memiliki keuntungan bagi Amerika Serikat. Hal ini merujuk pada dua bagian asumsi pilihan rasional milik Stephen Walt. Dengan alasan yang telah diumumkan, Donald Trump memiliki preferensi untuk memberhentikan perjanjian ini. Beberapa alasan Donald Trump yang disebutkan adalah sebagai berikut:

1) Kekhawatiran Donald Trump terhadap JCPOA

Pada pidato Donald Trump saat pemutusan perjanjian JCPOA, ia menyatakan kekhawatirannya terhadap perjanjian ini.

“Not only does the deal fail to halt Iran’s nuclear ambitions, but it also fails to address the regime’s development of ballistic missiles that could deliver nuclear warheads” (Donald Trump, 2018).

Pada pidatonya, Donald Trump menganggap perjanjian ini tidak dapat menghentikan ambisi Iran terhadap senjata nuklir. Selain itu, perjanjian ini tidak dapat menghentikan perkembangan rudal balistik yang dapat mengirimkan hulu ledak nuklir.

Terkait rudal balistik, Iran pernah beberapa kali melakukan uji coba peluncuran rudal balistik, seperti yang dilakukan di tahun 2017. Uji coba rudal balistik Iran merupakan wujud terbaru dari "rasa permusuhan dan rasa tidak hormat" terhadap komunitas internasional dan komitmennya terhadap PBB dan perjanjian JCPOA (Basiri, 2017), yang meningkatkan kemungkinan jika perilaku Iran tidak sesuai dengan sanksi Dewan Keamanan PBB, maka Iran juga mungkin tidak bertindak sesuai dengan perjanjian JCPOA (Hasanovic, 2018).

2) Terbatasnya ruang lingkup pengawasan IAEA

Ruang lingkup pengawasan yang terbatas terhadap fasilitas nuklir menjadi salah satu alasan mengapa Donald Trump memilih memutuskan perjanjian tersebut. Ia mengeluhkan IAEA tidak diperbolehkan untuk mengawasi fasilitas militer. Seperti yang telah disampaikan Donald Trump pada pidatonya,

“Making matters worse, the deal’s inspection provisions lack adequate mechanisms to prevent, detect, and punish cheating, and don’t even have the unqualified right to inspect many important locations, including military facilities” (Donald Trump, 2018).

Jika dari pidato tersebut, JCPOA tidak dapat mencegah, mendeteksi, dan menghukum kecurangan. Selain itu, perjanjian tersebut tidak mencantumkan syarat untuk memeriksa lokasi penting, contohnya fasilitas militer. Fasilitas militer memungkinkan menjadi tempat rahasia di mana pekerjaan yang mencurigakan dapat dilakukan.

3) Beberapa poin perjanjian di JCPOA memiliki masa berlaku yang tidak permanen.

Beberapa poin perjanjian di JCPOA tidak berlaku secara permanen. Misalnya perjanjian yang mengatur tentang pengayaan, penyimpanan stok uranium, dan reaktor air berat yang hanya berlaku selama lima belas tahun sejak perjanjian diimplementasikan. Hal tersebut membuat Donald Trump takut jika aktivitas terkait nuklir Iran tidak benar-benar berhenti, maka Iran dapat membuat senjata pemusnah massal. Seperti pernyataan Donald Trump yang disampaikan dalam pidatonya yaitu sebagai berikut:

“In theory, the so-called “Iran deal” was supposed to protect the United States and our allies from the lunacy of an Iranian nuclear bomb, a weapon

that will only endanger the survival of the Iranian regime. In fact, the deal allowed Iran to continue enriching uranium and, over time, reach the brink of a nuclear breakout” (Donald Trump, 2018).

Pernyataan Donald Trump diartikan sebagai kekhawatirannya terhadap JCPOA. Ia menyatakan adanya JCPOA tidak memberikan dampak terhadap keselamatan dan perlindungan Amerika Serikat dan sekutunya dari ancaman bom nuklir. Menurutnya, JCPOA ini tetap memperbolehkan Iran memproduksi atau memperkaya uranium yang mana merupakan salah satu bahan baku pembuatan senjata nuklir. Donald Trump ingin JCPOA dapat membuat Iran berhenti sepenuhnya dalam memperkaya uranium. Ia khawatir suatu saat senjata nuklir dibuat jika uranium terus diproduksi, meski telah ada pembatasan jumlah produksi.

Beberapa kritik dikemukakan oleh pakar politik terkait hal ini. Para praktisi politik mengungkapkan pendapatnya jika perjanjian nuklir dengan Iran merupakan sebuah kesepakatan politik dan bukan sebuah traktat (Mahapatra, 2016). Maksud dari pembuatan JCPOA ini adalah sebagai bentuk yang lebih ketat dari Traktat Nonproliferasi Nuklir (NPT) (Monje, 2016). Salah satu anggota tim negosiasi Iran, Abbas Araghchi, pernah menyatakan bahwa Iran selalu mematuhi aturan meski masa berlaku perjanjian habis dan pemerintahan Amerika Serikat dan Trump membahas terkait masalah tersebut. Menurutnya, komitmen Iran dalam JCPOA untuk tidak menggunakan nuklir sebagai senjata bersifat permanen. Namun, para kritikus JCPOA memiliki pandangan bahwa pernyataan oleh Iran secara verbal terkait komitmen mengikuti aturan perjanjian tidak dapat dipercaya. Karena setelah masa berlaku JCPOA habis, Iran dapat kembali melakukan aktivitas pengayaan uranium skala besar. Bahkan Robert Einhorn, penasihat senior tim negosiasi Amerika Serikat dan ‘pembela’ JCPOA, pun mempermasalahkan hal ini (Entessar dan Afrasiabi, 2020).

Kerugian yang dialami Amerika Serikat karena JCPOA

Iran menggunakan aset ekonominya sebagai sumber dana untuk melaksanakan pemerintahannya. Namun, Donald Trump menyebutkan bahwa aset tersebut adalah sebuah hal yang sangat memalukan bagi warga negara Amerika Serikat dalam pidatonya. Berikut kutipan dari pidatonya:

“In other words, at the point when the United States had maximum leverage, this disastrous deal gave this regime — and it’s a regime of great terror — many billions of dollars, some of it in actual cash — a great embarrassment to me as a citizen and to all citizens of the United States” (Donald Trump, 2018).

Amerika Serikat memiliki pengaruh maksimal dalam aset ekonomi Iran dan membuat malu bagi Donald Trump sebagai warga negara Amerika Serikat. Aset ekonomi yang dimaksud adalah aset beku Iran yang dikembalikan ke Teheran setelah putusannya hubungan bilateral pada tahun 1979. Nilai dari aset ekonomi tersebut mencapai miliaran dolar dan beberapa di antaranya berbentuk uang tunai. Menurut perkiraan Departemen Keuangan Amerika Serikat di tahun 2015, total nilai aset Iran yang telah dibebaskan di seluruh dunia adalah sekitar \$ 56 miliar. Pemerintahan Barack Obama pernah mengirimkan uang tunai sekitar \$ 1,7 miliar termasuk \$400 juta ditambah suku bunga yang telah dibayarkan Iran kepada Amerika Serikat sebelum revolusi Iran tahun 1979 untuk alat-alat militer yang tidak pernah dikirimkan (Greenberg et al, 2018).

Pada saat JCPOA berlaku, Iran mendapatkan beberapa pencapaian terkait kegiatan ekonomi Iran. Iran dapat mengekspor minyak mentah dalam jumlah besar ke beberapa negara, seperti China, Korea Selatan, India, Jepang, Uni Emirat Arab, Perancis, Italia, Turki, dan negara lainnya di tahun 2017. Selain itu, Iran juga mencapai kesepakatan perdagangan dan investasi besar dengan negara-negara besar. Investasi asing langsung Iran juga mengalami peningkatan selama tahun 2014 hingga tahun 2017. Keberhasilan Iran tersebut merupakan kerugian Amerika Serikat bagi Donald Trump. Ia menerapkan proteksionisme untuk mencegah Iran agar tidak melakukan kerja sama perdagangan dengan negara lain. Maka, ia mengambil keputusan keluar dari JCPOA dan mengembalikan sanksi ekonomi terhadap Iran sebagai strategi untuk membalik keadaan (Dareini, 2019:5).

Hal ini dibuktikan dengan berlakunya kembali sanksi ekonomi Iran yang ada di perjanjian setelah sembilan puluh hari Amerika Serikat keluar dari JCPOA dan termasuk sanksi yang meliputi aktivitas terkait dengan:

1. Sanksi atas penukaran (pembelian atau perolehan) uang dolar Amerika Serikat oleh pemerintah Iran.
2. Sanksi atas perdagangan emas atau logam mulia.
3. Sanksi atas penjualan, pemasokan, atau transfer ke maupun dari Iran mengenai grafit, logam mentah atau logam setengah jadi seperti aluminium dan baja, batu bara, dan perangkat lunak lainnya yang mendukung proses industri.
4. Sanksi atas transaksi signifikan yang berhubungan dengan pembelian atau penjualan mata uang Iran, atau pemeliharaan dana atau rekening di luar wilayah Iran dalam mata uang rial Iran.
5. Sanksi atas pembelian, langganan, atau fasilitas penerbitan utang negara Iran,
6. Sanksi terkait dengan sektor automotif Iran (Mohammed Cherkaoui, 2018).

Tindakan pemutusan perjanjian ini juga menjadi salah satu jalan bagi Donald Trump untuk membangkitkan kembali kekuatan Amerika Serikat di dunia. Hal ini sejalan dengan slogan yang ia suarakan sejak kampanye pemilihan presiden, yaitu "*Make America Great Again*". Ia menganggap kekuatan Amerika Serikat lemah akibat banyaknya kerja sama multilateral. Maka, ia mengatur kembali berbagai kerja sama yang telah dibentuk (Dareini, 2019:7).

Meskipun Donald Trump mengklaim dirinya sebagai pemimpin yang memegang prinsip perdagangan bebas, namun ia lebih menekankan bahwa perdagangan bebas harus dilakukan dengan adil. Perdagangan bebas adil memiliki arti bahwa negara-negara asing tidak menggunakan praktik perdagangan yang tidak adil seperti subsidi ekspor atau manipulasi mata uang (Janusch & Mucha, 2017). Perdagangan bebas menurut pemerintahan Donald Trump cenderung menganggap perdagangan sebagai *zero-sum game* daripada *positive-sum game*, artinya keuntungan yang didapat oleh satu negara adalah kerugian bagi negara lain. Perdagangan dalam perspektif *zero-sum game* melihat sebuah negara menang dan mendapat keuntungan jika terjadi surplus perdagangan dan negara kalah jika mengalami defisit perdagangan atau mengalami kerugian. Donald Trump memiliki keyakinan bahwa pengaruh Amerika Serikat lemah saat di bawah pemerintahan Barrack Obama. Hal ini dikarenakan multilateralisme dan sistem perdagangan internasional yang liberal telah mengubah Amerika Serikat menjadi pasar yang menguntungkan untuk produk luar negeri (Dareini, 2019:7).

Pandangan tersebut membuat Donald Trump untuk memutuskan perjanjian JCPOA sehingga Amerika Serikat mendapatkan keuntungan dan kekuatannya

kembali. Selain itu, ia berencana untuk merundingkan dan membuat perjanjian nuklir Iran yang terbaru dan ketat supaya Iran tidak memiliki celah untuk melanggar perjanjian. Hal ini sesuai dengan pidatonya saat mengumumkan keluarnya Amerika Serikat dari JCPOA.

“As we exit the Iran deal, we will be working with our allies to find a real, comprehensive, and lasting solution to the Iranian nuclear threat. This will include efforts to eliminate the threat of Iran’s ballistic missile program; to stop its terrorist activities worldwide; and to block its menacing activity across the Middle East. In the meantime, powerful sanctions will go into full effect. If the regime continues its nuclear aspirations, it will have bigger problems than it has ever had before” (Donald Trump, 2018).

Pidato tersebut menyatakan bahwa jika Amerika Serikat memutuskan perjanjian ini, maka sanksi yang ada di JCPOA berlaku kembali pada Iran dan ruang gerak Iran menjadi lebih terbatas. Keterbatasan ini menjadi kesempatan bagi Amerika Serikat dan sekutu untuk menemukan solusi yang lebih nyata, komprehensif, dan bertahan lama dari ancaman nuklir Iran.

4. Kesimpulan

Amerika Serikat dengan anggota P5+1 lainnya memiliki perjanjian nuklir dengan Iran yang disahkan pada tanggal 14 Juli 2015 dengan nama *the Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). Namun, Donald Trump menyatakan bahwa Amerika Serikat keluar secara sepihak dari JCPOA di tanggal 9 Mei 2018. Pada penelitian ini Donald Trump merupakan aktor yang penting bagi pemerintahan Amerika Serikat. Aktor tersebut memiliki kewenangan dalam memutuskan kebijakan politik yang bisa diterapkan di suatu negara, baik kebijakan politik dalam negeri maupun luar negeri. Terdapat beberapa model analisis untuk memahami bagaimana aktor memutuskan sebuah kebijakan politik. Aktor utama pengambil keputusan kebijakan luar negeri Amerika Serikat adalah presiden dan senatnya. Hal tersebut telah diatur dalam konstitusi Amerika Serikat. Presiden memiliki peran sebagai pemimpin utama dalam merumuskan kebijakan luar negeri, mengawasi pelaksanaannya, dan berupaya mendapatkan sumber daya untuk mendukung jalannya kebijakan luar negeri. Selain itu, menjalankan kebijakan luar negeri adalah hak prerogatif eksklusif Presiden dan bawahannya di badan eksekutif.

Donald Trump sebagai presiden Amerika Serikat yang menjabat saat itu menilai bahwa ada beberapa alasan Amerika Serikat harus memutuskan untuk keluar dari perjanjian nuklir tersebut. Ia menganggap keterlibatan Amerika Serikat dengan perjanjian JCPOA adalah sebuah kesalahan. Sebagai aktor yang memiliki kewenangan terhadap keputusan politik luar negeri, Donald Trump memutuskan perjanjian ini secara sepihak. Ia menilai perjanjian tersebut memiliki beberapa poin yang bisa dilanggar oleh Iran. Perjanjian JCPOA juga memiliki tanggal berlaku/tidak permanen sehingga menurutnya perjanjian tersebut tidak mengikat Iran terkait pengembangan nuklir untuk selamanya, misalnya perkembangan dan percobaan rudal balistik oleh Iran.

Selain itu, keputusan Amerika Serikat keluar dari JCPOA merupakan langkah untuk mencegah ancaman terkait dengan meluasnya pengaruh Iran di kawasan Timur Tengah, seperti pengaruh politik dan ekonomi. Pengaruh politik Iran memberikan dampak pada hubungan Amerika Serikat dengan Israel dan Arab Saudi, sehingga

Donald Trump segera melakukan konsolidasi hubungan dengan kedua negara tersebut. Dukungan Iran terhadap gerakan terorisme *Islamic Revolutionary Guard Corps* (IRGC) juga menjadi ancaman bagi Amerika Serikat.

Perekonomian Iran pada saat JCPOA berlaku menjadi ancaman bagi Amerika Serikat. Ekonomi Iran mengalami peningkatan pada saat itu, karena Iran mengeskpor minyak mentah dengan jumlah yang banyak ke beberapa negara. Ekspor minyak ini mendatangkan investasi asing bagi Iran dan beberapa kerja sama perdagangan skala besar dengan negara-negara.

Hal yang disebutkan di atas menjadi keuntungan bagi Iran dan kerugian bagi Amerika Serikat. Menurut Donald Trump, kerja sama perdagangan yang dilakukan oleh Iran tidak adil bagi Amerika Serikat. Ia menganggap perdagangan bebas merupakan perdagangan sebagai *zero-sum game* daripada *positive-sum game*, artinya keuntungan yang didapat oleh satu negara adalah kerugian bagi negara lain. Sebuah negara mendapatkan kemenangan dan keuntungan jika terjadi surplus perdagangan dan negara kalah jika mengalami defisit perdagangan atau mengalami kerugian.

Jadi dengan pandangan dan pertimbangan tersebut, Donald Trump memutuskan perjanjian JCPOA secara sepihak. Adanya keputusan tersebut Amerika Serikat mendapatkan keuntungan dan kekuatannya kembali terhadap Iran. Hal ini juga menjadi kesempatan bagi Amerika Serikat dan sekutu untuk menyusun kembali perjanjian nuklir Iran yang lebih komprehensif dan dapat mencegah ancaman nuklir Iran.

DAFTAR PUSTAKA

- Arjawa, G.P.B. Suka. 2014. Pilihan Rasional di Balik Pembebasan Corby. *Global & Strategis*, Tahun. 8, No. 1.
- Barnes, Joe dan Robert Barron. 2018. *Trump Policy in the Middle East: Iran*. Issue brief no. 03.23.18. Rice University's Baker Institute for Public Policy, Houston, Texas.
- Brams, Steven J. 2004. *Game Theory and Politics*. New York: Dover Publications, Inc.
- Cherkaoui, Mohammed. 2018. *Trump's Withdrawal from Iran Nuclear Deal: Security or Economics?*. Al Jazeera Centre for Studies.
- Dareini, Ali Akbar. 2019. *Trump-Rouhani-Europe: The Cold Season of Diplomacy*. Al Jazeera Centre for Studies.
- Entessar, Nader dan Kaveh L. Afrasiabi. 2020. *Trump and Iran: From Containment to Confrontation*. London: Lexington Books.
- Greenberg, Jon, John Kruzell, dan Amy Sherman. 8 Mei 2018. *Trump withdraws U.S. from the Iran nuclear deal. Here's what you need to know*. Politifact. <https://www.politifact.com/article/2018/may/08/trump-withdrew-us-iran-nuclear-deal-heres-what-you/> (diakses pada tanggal 5 Oktober 2021).
- Guner, Serdar. *A Short Note on the Use of Game Theory in Analyses of International Relations*. E-International Relations. <https://www.e-ir.info/2012/06/21/a-short-note-on-the-use-of-game-theory-in-analyses-of-international-relations/> (diakses pada tanggal 10 November 2021).
- Hasanovikj, Elmas. 2018. What is the Likelihood of Iranian Adherence to JCPOA?. *International Journal for Social Studies*, Volume 04, Issue 01, halaman 83-92.
- Janusch, H. dan Witold Mucha. 2017. *America first: Power and geopolitics in US*

- trade policy under president Trump. *Sicherheit und Frieden (S+ F)/Security and Peace*, halaman 110-114.
- Kelly, Anthony. 2003. *Decision Making using Game Theory: An introduction for managers*. New York: Cambridge University Press.
- Monje, Scott. 13 Januari 2016. *Did Iran Ever Actually Violate The Nonproliferation Treaty? Does It Matter?*. Foreign Policy Association. <https://foreignpolicyblogs.com/2016/01/13/did-iran-ever-actually-violate-the-nonproliferation-treaty-does-it-matter/> (diakses pada tanggal 21 September 2020)
- Osborne, Martin J. 2000. *An Introduction to Game Theory*. New York: Oxford University Press.
- Samore, Gary. 2015. Sanctions against Iran: A guide to targets, terms, and timetables. *Belfer Center for Science and International Affairs*.
- Samore, Gary et al. 2015. *The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide*. Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School.
- Sebayang, Rehia. 9 Mei 2018. *Obama Sebut Keputusan Trump Soal Iran Kesalahan Besar*. CNBC Indonesia. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20180509135906-4-14282/obama-sebut-keputusan-trump-soal-iran-kesalahan-besar> (diakses pada tanggal 12 Oktober 2018).
- Smith, Steve, Amelia Hadfield, dan Timothy Dunne. 2008. *Foreign policy: theories, actors, cases*. New York: Oxford University Press.
- Tema, Malvinas. 2014. Basic assumptions in game theory and international relations. *International Relations Quarterly* Volume 5, no. 1, halaman 1-4.
- The Jerusalem Post. 31 Agustus 2018. *Iran increases missile threat to Israel, linking Syria and Iraq*. <https://www.jpost.com/middle-east/iran-increases-missile-threat-to-israel-linking-syria-and-iraq-566232> (diakses pada tanggal 1 November 2019).
- The Jerusalem Post. 12 Desember 2018. *U.S. and Iran clash at UNSC over Tehran's nuclear program*. <https://www.jpost.com/international/pompeo-to-head-un-security-council-meeting-on-iran-after-rising-tension-574163> (diakses pada tanggal 2 Maret 2019).
- The New York Times. 18 Maret 2012. U.S. Faces a Tricky Task in Assessment of Data on Iran. <https://www.nytimes.com/2012/03/18/world/middleeast/iran-intelligence-crisis-showed-difficulty-of-assessing-nuclear-data.html> (diakses pada tanggal 8 Maret 2022).
- Utomo, Ardi Priyatno. 3 Mei 2018. *Iran: Jika Trump Menarik Diri dari Kesepakatan Nuklir, Kami Keluar*. <https://internasional.kompas.com/read/2018/05/03/20353231/iran-jika-trump-menarik-diri-dari-kesepakatan-nuklir-kami-keluar> (diakses pada tanggal 12 Oktober 2018).