

ANALISIS KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT TERHADAP IRAN PASCA ARAB SPRING (2017-2021)

Ahmad Zainal Mustofa

Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
e-mail: m.ahmadzainal@gmail.com

Abstract

This article explains the foreign policy of the United States towards Iran after the Arab Spring. Specifically, this article discusses foreign policy during the days of Donald Trump and Joe Biden. The method used in this research is descriptive analytical. Then to describe the discussion objectively, researchers used the Foreign Policy Analysis (FPA) approach. This approach is used to answer the question of how the US foreign policy towards Iran after the Arab Spring? The findings of this study indicate that there were differences in policies during Trump and Biden tenure. During Trump's time, the US withdrew from the JCPOA and imposed maximum pressure sanctions on Iran. Then during Biden's period, the US tended to be more gentle towards Iran by trying to get Iran back to nuclear negotiations without applying maximum pressure. This is certainly a good hope for the political constellation in the Middle East.

Keywords: *Foreign Policy Analysis, JCPOA, Maximum Pressure, the Middle East*

Abstrak

Artikel ini menjelaskan tentang kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Iran pasca Arab Spring. Secara spesifik, artikel ini membahas kebijakan luar negeri pada masa Donald Trump dan Joe Biden. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis. Kemudian untuk menguraikan pembahasan secara objektif, peneliti menggunakan pendekatan Foreign Policy Analysis (FPA). Pendekatan ini digunakan untuk menjawab pertanyaan tentang bagaimana kebijakan politik luar negeri AS terhadap Iran pasca Arab Spring? Adapun hasil temuan dari penelitian ini adalah terdapat perbedaan kebijakan pada masa Trump dan Biden. Pada masa Trump, AS keluar dari JCPOA dan menjatuhkan sanksi tekanan maksimum bagi Iran. Kemudian pada masa Biden, AS cenderung bersikap lebih tenang terhadap Iran dengan berupaya untuk mengajak Iran kembali ke perundingan nuklir tanpa memberikan

tekanan maksimum. Hal ini tentu menjadi harapan baik bagi konstelasi politik di Timur Tengah.

Kata Kunci: FPA, JCPOA, Tekanan Maksimum, Timur Tengah

PENDAHULUAN

Sejak Trump meninggalkan kesepakatan nuklir bersama (JCPOA), perbedaan pandangan antara Amerika Serikat dan Iran seringkali menimbulkan konflik baru. Konflik tersebut muncul setelah perjanjian nuklir dilanggar oleh Gedung Putih yang diikuti dengan diberlakukan kembali sanksi bagi Iran. Sementara Administrasi AS dengan berani dan bahkan secara ceroboh menarik Amerika Serikat dari kesepakatan nuklir. Dalam banyak hal, itu adalah pembalikan dari kebijakan administrasi sebelumnya yang mencoba menahan Iran dengan mengancam aksi militer dan menjatuhkan sanksi ekonomi.¹

Namun apa yang telah berubah secara signifikan pada tahun-tahun sejak revolusi adalah sifat dari Timur Tengah yang dinamis. Dimulai dengan gangguan Musim Semi Arab, berikutnya perang saudara di dunia Arab, akibatnya tatanan politik regional terurai dan terjadi kehancuran negara dalam perang saudara seperti Suriah, Irak, Libya dan Yaman, serta wilayah lainnya. Tindakan Trump ditambah dengan tatanan regional yang telah runtuh di bawah beban empat perang saudara telah membuat situasi antara AS dan Iran saat ini memanas. Hal ini memunculkan persaingan antara dua strategi yang sangat berbeda diantara kedua negara tersebut. Sementara sanksi yang diberikan oleh Trump membuat pergerakan Iran di sector ekonomi tertahan, dengan demikian Amerika Serikat kemungkinan akan menang dalam setiap konflik militer konvensional.²

Amerika Serikat dan Iran memperpanjang pusaran konflik yang semakin dalam. Kedua negara mulai mengatur strategi permainan politik luar negeri - sekalipun menuju perang- dengan sedikit peluang untuk keluar secara diplomatik. Keputusan unilateral pemerintahan Trump untuk membatalkan JCPOA dan menerapkan strategi tekanan maksimum dengan tujuan membawa Iran kembali ke perundingan untuk kesepakatan yang lebih baik ternyata tidak sesuai yang diharapkan. Sikap Trump malah mendorong Iran untuk meresponnya dengan tindakan agresif terhadap sekutu AS di Teluk Persia melalui proksi terhadap personel AS di Irak dan Suriah.³

Trump memang tidak menginginkan berjalannya kesepakatan nuklir

¹ Ross Harrison, "The U.S.-Iran Showdown: Clashing Strategic Universes Amid a Changing Region," *Al Jazeera Centre for Studies*, 2020, 1–22.

² Harrison.

³ Sina Azodi, "US-Iran Relations: A Cloudy 2020 Forecast," 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/us-iran-relations-a-cloudy-2020-forecast/>.

internasional karena merasa tindakan tersebut tidak bisa membatasi Iran dalam mengembangkan teknologi nuklirnya. AS khawatir jika nantinya Iran akan mengeksploitasi sumber daya alamnya secara berlebihan untuk mengusik kepentingan-kepentingan mereka di Timur Tengah dan dunia global. Amerika merasa JCPOA hanya menguntungkan Iran saja, namun tidak baginya. Meskipun Iran telah menyanggupi ketentuan-ketentuan yang tertulis dalam perundingan nuklir tersebut.

Terpilihnya Joe Biden sebagai presiden Amerika Serikat yang ke-46 telah memicu optimisme di banyak tempat bahwa diplomasi dan keterlibatan nyata - bukan keinginan yang diharapkan untuk penyerahan total Iran- akan menjadi metode yang disukai dalam melakukan kebijakan AS terhadap Iran. Tekanan maksimum yang diberikan pemerintahan Donald Trump selama empat tahun telah membawa kehancuran pada sektor ekonomi Iran. Di lain sisi juga gagal mencapai tujuan untuk membawa Iran kembali ke meja perundingan untuk mencapai kesepakatan yang “lebih baik”. Pemerintahan Biden secara substansial dapat mereduksi ketegangan dengan mengurangi beberapa sanksi ekonomi Iran dan dengan secara eksplisit mendukung dan memfasilitasi ekspor barang-barang kemanusiaan ke Iran.⁴ Hal tersebut menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana kebijakan politik luar negeri AS terhadap Iran pasca *Arab Spring*? Penelitian ini akan menguraikan kebijakan-kebijakan politik AS terhadap Iran pada masa Donald Trump dan Joe Biden.

LANDASAN TEORI DAN HIPOTESIS

Untuk menguraikan penelitian tersebut, maka diperlukan kerangka pemikiran guna memetakan pembahasan-pembahasan secara objektif dan teoretis. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan *Foreign Policy Analysis* (FPA). Menurut Christopher Hill, kebijakan luar negeri adalah engsel domestik dan politik internasional. Ada juga kesepakatan di antara para akademisi yang menyatakan bahwa kebijakan luar negeri berfungsi sebagai titik persimpangan dalam negeri dan politik Internasional. Jadi dari sini bisa dikatakan bahwa kebijakan luar negeri setiap negara bagian dipengaruhi oleh dua faktor penentu yaitu internasional atau eksternal dan domestik atau internal. Hal ini dianggap sebagai faktor yang membantu dalam membentuk dan mencetak kebijakan luar negeri. Namun, keterkaitan antara internasional dan determinan

⁴ Sina. Azodi, “Optimism and Obstacles for US-Iran Relations under a Biden Presidency,” accessed March 12, 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/optimism-and-obstacles-for-us-iran-relations-under-a-biden-presidency/>.

domestik telah lama menjadi topik yang diperdebatkan secara luas dibidang hubungan internasional dan FPA.⁵

Setiap negara memiliki beberapa tujuan dari kebijakan luar negerinya dan karenanya mengadopsi prinsip tertentu untuk mewujudkan tujuannya masing-masing, seperti:⁶

1. Pemeliharaan integritas teritorial dengan negara lain dan pemeliharaan kemerdekaan politiknya.
2. Percepatan pembangunan sosial dan ekonomi serta memperkuat tempatnya di dunia.
3. Sebuah negara bangsa harus meningkatkan kekuatan individualnya bahwa ia dapat mengamankan kebijakan luar negerinya.
4. Tujuan kebijakan luar negeri negara harus terdiri dari kondisi kancah internasional yang begitu mengganggu sehingga efek kekuasaan yang diberikan oleh negara lain tidak dapat membahayakan negara.

Analisis Kebijakan Luar Negeri merupakan studi tentang manajemen hubungan eksternal suatu bangsa. FPA melibatkan pemeriksaan kebijakan eksternal suatu negara yang kemudian menjadi sebuah studi akademis yang didirikan setelah Perang Dunia II. Hal ini berkaitan dengan studi tentang dua implikasi utama, salah satunya adalah bagaimana lembaga pemerintahan bertanggung jawab atas perumusan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri dan lainnya, dan yang lebih ideologis untuk demokratisasi politik luar negeri yaitu, mengapa dan bagaimana nilai dan minat publik harus diperkenalkan ke setiap tahap di perumusan dan pelaksanaan kebijakan tersebut.⁷

Kebijakan luar negeri menjadi bagian penting dalam keberlangsungan hubungan luar negeri suatu negara. Perumusan kebijakan tersebut turut memperhatikan dan mempertimbangkan faktor ideologi, pertahanan dan keamanan serta politik regional dan internasional suatu negara. Setelah faktor-faktor tersebut dianalisis secara seksama, maka terbentuklah kebijakan luar negeri. Begitupun dengan kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh Amerika Serikat terhadap Iran, khususnya bidang ekonomi dan program nuklir. Pasca *Arab Spring*, kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Iran mengalami perubahan seiring dengan keadaan konstelasi politik dan diplomatik yang terjadi.

⁵ Bojang AS, "The Study of Foreign Policy in International Relations," *Journal of Political Sciences & Public Affairs* 06, no. 04 (2018), <https://doi.org/10.4172/2332-0761.1000337>.

⁶ Jesmine Ahmed, "The Theoretical Significance Of Foreign Policy In International Relations- An Analyses," *Journal of Critical Reviews* 7, no. 2 (2020): 787–92.

⁷ Ahmed.

METODE PENELITIAN

Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif analitis yaitu sebuah metode pengumpulan data dengan menghimpun data yang relevan dengan pembahasan terlebih dahulu, baru kemudian dianalisis. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah teknik dokumentasi. Teknik dokumentasi adalah sebuah teknik pengumpulan data yang bersumber dari dokumen, seperti buku, jurnal, surat kabar, majalah, maupun laporan penelitian yang kemudian dijadikan sebagai data penelitian.⁸ Semua sumber tersebut difilterisasi oleh penulis agar bisa menghasilkan data yang akurat sehingga bisa mengakomodasi bentuk-bentuk kebijakan yang terjadi secara substansial dan esensial.

Penelitian ini bukanlah yang pertama dalam dunia akademis. Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang serupa baik dari objek formal maupun objek material. Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Rokhayati yang berjudul “Ambivalensi Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Terhadap Program Pengembangan Nuklir Iran.” Penelitian ini menekankan pada sikap Iran yang mengembangkan nuklir yang memicu kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Iran.⁹ Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Rio Sundari dengan judul “Strategi Amerika Serikat Dalam Menekan Pengembangan Nuklir Iran.” Penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan luar negeri AS salah satunya untuk menghentikan pengembangan nuklir Iran karena perbedaan pandangan politik antara keduanya.¹⁰ Adapun posisi penulis dalam penelitian ini memfokuskan penelitian terhadap sikap yang ditunjukkan AS kepada Iran melalui kebijakan ofensif dalam ekonomi, politik global dan program nuklir, khususnya pasca *Arab Spring*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Amerika Serikat Era Donald Trump

Pada masa pemerintahan Donald Trump, terjadi perubahan kebijakan AS terhadap perjanjian kesepakatan nuklir. Presiden AS, Donald Trump menarik diri dari perjanjian nuklir internasional pada bulan tanggal 8 Mei 2018 dan memberlakukan kembali sanksi ekonomi terhadap Iran. Trump mengkritik kesepakatan itu karena menurutnya tidak ada poin pembatasan pada

⁸ Moehnilabib and Dkk, *Dasar-Dasar Metodologi Penelitian* (Malang: Lembaga Penelitian IKIP Malang, 1997).

⁹ Rokhyati, “Ambivalensi Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Terhadap Program Pengembangan Nuklir Iran,” *Global Insight Journal* 2, no. 1 (2017): 228–45.

¹⁰ Rio Sundari, “Strategi Amerika Serikat Dalam Menekan Pengembangan Nuklir Iran,” *Frequency of International Relations* 1, no. 2 (2020): 315-340.

pengembangan alutsista Iran. Trump mengatakan bahwasanya tidak akan membiarkan Iran terus mengembangkan nuklir karena bisa mengancam pertahanan nasional AS. Kesepakatan nuklir yang berlaku hingga 2030 dinilai akan membuat Iran leluasa untuk melanjutkan program pengembangan nuklir, sehingga akan menciptakan kontestasi kepemilikan senjata nuklir di Timur Tengah.¹¹



Sumber: <https://internasional.kompas.com/read/2018/05/09/07260231/trump-as-keluar-dari-perjanjian-nuklir-iran>.

Gambar 1. Donald Trump menyatakan AS keluar dari JCPOA

Amerika Serikat begitu keberatan dengan aktivitas uji coba rudal balistik yang dilakukan oleh Iran. Namun, Iran kembali menegaskan bahwa program misilnya hanya untuk uji coba pertahanan semata. Tidak hanya sampai di situ, AS berusaha memengaruhi negara lain agar serempak mengecam Iran. Hal tersebut bisa dilihat dengan desakan AS terhadap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB) untuk mengecam Iran. Di sisi lain, AS juga tidak ragu untuk menjatuhkan sanksi terhadap Iran, bahkan untuk sanksi terberat sekalipun. Sikap AS ini bertujuan untuk mempersempit aktivitas ekonomi global Iran sehingga mereka akan mengalami kesulitan ekonomi yang bisa berpengaruh terhadap stabilitas keamanan negara.

Kekhawatiran Washington tentang Iran berfokus pada tiga bidang: Pertama, dukungan untuk terorisme. Kedua, merupakan oposisi garis keras terhadap proses perdamaian di Timur Tengah. Ketiga, upaya pengembangan senjata pemusnah massal. Amerika telah berulang kali bertanya untuk mengatasi masalah ini -dan juga masalah apa pun yang diajukan oleh pemerintah Iran-dalam dialog otoritatif. Terlebih, Iran berada dalam posisi yang cukup kuat. Pemerintahnya secara konsisten menolak kontak diplomatik langsung dengan AS sementara sanksi tetap ada dan klaim keuangan pra-revolusioner tetap luar biasa. Teheran juga dengan keras membantah AS. Bantahan tersebut dikarnakan

¹¹ Veronika Yasinta, "Trump: AS Keluar Dari Perjanjian Nuklir Iran," 2018, <https://internasional.kompas.com/read/2018/05/09/07260231/trump-as-keluar-dari-perjanjian-nuklir-iran>.

kehadiran militer di Teluk dan sejumlah kebijakan Amerika terhadap kawasan tersebut.¹² Pada tanggal 2 Juli 2018, Amerika Serikat mengumumkan terkait hubungan diplomatik bilateral melalui pernyataan U.S. Departement of State, yaitu:

“The United States and the Islamic Republic of Iran do not have diplomatic relations. Switzerland is the U.S. protecting power and provides limited consular services to U.S. citizens in Iran.”

“Iran has no embassy in Washington, D.C.”¹³

Pemutusan hubungan diplomatik tersebut mengawali jatuhnya sanksi dan tekanan maksimum dari AS terhadap Iran. Setelah hampir dua tahun, pendekatan “tekanan maksimum” administrasi Trump terhadap Iran telah meningkatkan risiko perang Timur Tengah yang lebih luas dan gagal membawa dunia lebih dekat ke kesepakatan nuklir yang lebih baik dengan Iran. Menanggapi meningkatnya tekanan ekonomi pemerintahan Trump melalui sanksi dan isolasi, Iran telah mengambil serangkaian tindakan yang menargetkan mitra AS dan kehadiran militer AS di Timur Tengah. Reaksi ini mendorong pemerintahan Trump untuk mengirim 17.000 lebih pasukan AS ke Teluk pada tahun 2019, memotong strategi keamanan nasional yang dinyatakan sendiri oleh pemerintah untuk memprioritaskan persaingan kekuatan besar dengan Rusia dan China dan pada akhirnya merugikan kepentingan jangka panjang AS.¹⁴

Konflik Iran dengan AS karena ada kecurigaan yang parah bahwa Iran memperkaya uranium untuk tujuan membangun senjata nuklir. Penyebab kecurigaan AS terhadap Iran adalah fakta bahwa Iran ingin memperkaya uranium itu sendiri, meskipun uranium yang diperkaya dapat dibeli di luar negeri dengan harga murah. Iran mengklaim mereka hanya memproduksi uranium tingkat rendah yang cocok untuk reaktor dan penelitian medis. Namun, teknologi yang sama persis dapat digunakan untuk memperkaya uranium menjadi tingkat tinggi yang dibutuhkan dalam pembuatan senjata atom. Teknologi tersebut tentu memiliki daya ledak jauh lebih besar sebagaimana yang terjadi pada saat Perang Dunia II ketika AS membom atom kota Hiroshima dan Nagasaki Jepang.¹⁵

¹² Suzanne Maloney, “America and Iran: From Containment to Coexistence,” *Brookings Policy Brief*, no. 87 (2001): 1–8.

¹³ U.S. Departement of. n.d. U.S State, “Relations With Iran,” 2020, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-iran/>.

¹⁴ Brian Katulis and Peter Juul, “Putting Diplomacy,” *Center for American Progress*, 2020, 1–24.

¹⁵ Alan Salehzadeh, “Iran’s Domestic And Foreign Policies,” *National Defence University* 4, no. 49 (2013): 1–37.

Presiden Trump menyatakan bahwa perjanjian itu tidak mengatasi berbagai kekhawatiran AS tentang perilaku Iran dan tidak akan menghalangi Iran untuk mengembangkan senjata nuklir secara permanen. Pejabat Administrasi Senior AS menjelaskan bahwa kebijakan administrasi sebagai penerapan “tekanan maksimum” pada ekonomi Iran memiliki dua tujuan khusus. Adapun tujuan AS tersebut antara lain, pertama berupaya memaksa Iran untuk menegosiasikan kembali JCPOA guna mengatasi berbagai keprihatinan AS. Kedua, menyangkal pendapatan Iran untuk terus mengembangkan kemampuan strategis atau intervensi di seluruh wilayah. Pejabat administrasi AS menyangkal bahwa kebijakan itu dimaksudkan untuk memicu kerusuhan ekonomi di Iran. Administrasi AS telah mengejar kebijakan tekanan maksimum, termasuk menjatuhkan sanksi di luar yang berlaku sebelum JCPOA mulai berlaku pada Januari 2016, ketegangan bilateral meningkat secara signifikan. Perkembangan utama yang awalnya meningkatkan ketegangan meliputi:¹⁶

1. Pada 8 April 2019, Administrasi menunjuk Korps Pengawal Revolusi Islam (IRGC) sebagai Organisasi Teroris Asing (FTO), mewakili yang pertama saat itu pasukan militer resmi ditunjuk sebagai FTO. Penunjukan tersebut menyatakan bahwa IRGC terus memberikan dukungan finansial dan material lainnya. IRGC juga memberikan pelatihan, transfer teknologi, senjata konvensional canggih, bimbingan atau arah ke berbagai organisasi teroris, termasuk Hizbullah. Kemudian kelompok teroris Palestina seperti Hamas dan Jihad Islam Palestina. Selain itu, juga terhadap Kata'ib Hizbullah di Irak, Brigade al-Ashtar di Bahrain, dan kelompok-kelompok teroris lainnya di Pakistan, Suriah dan sekitar Teluk. Iran terus mengizinkan operasi Al Qaeda (AQ) tinggal di Iran, di mana mereka dapat memindahkan uang dan pejuang ke Asia Selatan dan Suriah.
2. Pada tanggal 2 Mei 2019, Administrasi AS mengakhiri pengecualian sanksi Amerika bagi negara manapun untuk membeli minyak Iran, yang bertujuan untuk mendorong ekspor minyak Iran ke titik nol.
3. Pada 3 Mei 2019, Administrasi AS mengakhiri dua dari tujuh keringanan di bawah Undang-Undang Kebebasan dan Kontra-Proliferasi Iran (IFCA, PL 112-239). Hal itu mengabaikan memungkinkan negara untuk membantu Iran tetap dalam batas tumpukan yang ditentukan oleh JCPOA.
4. Pada 5 Mei 2019, mengutip laporan bahwa Iran atau sekutunya mungkin bersiap untuk menyerang personel atau instalasi AS yang saat itu Penasihat

¹⁶ Kenneth Katzman, Kathleen J. McInnis, and Clayton Thomas, “U.S.-Iran Conflict and Implications for U.S. Policy,” *Congressional Research Service*, 2020, 1–24.

Keamanan Nasional John Bolton mengumumkan bahwa Amerika Serikat mempercepat rencana yang telah ditetapkan sebelumnya penyebaran USS Abraham Lincoln Carrier Strike Group dan mengirim gugus tugas pembom ke wilayah Teluk Persia.

5. Pada 24 Mei 2019, Administrasi AS segera memberi tahu kongres penjualan militer asing dan izin ekspor yang diusulkan untuk penjualan komersial langsung artikel pertahanan -pelatihan, peralatan, dan senjata- dengan nilai kemungkinan lebih dari \$ 8 miliar, termasuk penjualan Amunisi Terpandu Presisi (PGM) ke Arab Saudi dan Uni Emirat Arab (UEA). Dalam membuat 22 pemberitahuan penjualan darurat, Sekretaris Negara AS Pompeo, memanggil otoritas darurat yang dikodifikasikan dalam Undang-Undang Kontrol Ekspor Senjata (AECA), dan mengutip kebutuhan untuk mencegah petualangan Iran selanjutnya di Teluk dan di seluruh Timur Tengah.

Administrasi Trump menggeser kebijakan AS secara tajam dengan membatalkan JCPOA dan memberikan tekanan maksimum melalui sanksi AS terhadap ekonomi Iran dengan tujuan untuk memaksanya untuk melakukan negosiasi ulang JCPOA untuk mengatasi berbagai kekhawatiran AS dan menolak Iran untuk melanjutkan pendapatan untuk mengembangkan kemampuan atau intervensi strategisnya di seluruh wilayah. Pernyataan administrasi Trump juga menyarankan kebijakan untuk menciptakan kesulitan ekonomi yang cukup untuk memicu kerusuhan di Iran hingga ke titik di mana rezim runtuh. Ketegangan AS-Iran meningkat pada pertengahan 2019 dan berubah menjadi permusuhan pada akhir 2019 dan awal 2020. Para pejabat AS mengartikulasikan bahwa menghalangi tindakan provokatif Iran sebagian melalui penumpukan pasukan AS di Irak merupakan komponen kebijakan AS. Terdapat empat faktor yang mempengaruhi kebijakan AS terhadap Iran terutama pada kurun waktu 2019-2020, antara lain yaitu:¹⁷

Pertama, Iran mempersenjatai Houthi di Yaman pada 1 Februari 2017, lalu Penasihat Keamanan Nasional Michael Flynn menyatakan bahwa Iran secara resmi aktif memperhatikan tentang perilaku regionalnya. Pada April 2017, Administrasi mengumumkan review kebijakan Iran enam bulan, dengan alasan bahwa JCPOA hanya menunda tujuan Iran menjadi negara nuklir dan gagal membatasi pengaruh di wilayah Iran.

Kedua, Selama kunjungannya ke kawasan Timur Tengah pada Mei 2017, Presiden Trump memanggil para pemimpin Arab di Arab Saudi dan

¹⁷ Kenneth Katzman, "Iran: Internal Politics and U.S. Policy and Options," *Congressional Research Service*, 2020, 1–42.

menyampaikan bahwa “Negara-negara yang memiliki hati nurani harus bekerja sama untuk mengisolasi Iran sampai rezim Iran bersedia menjadi mitra bagi perdamaian semua.”

Ketiga, Pada 13 Oktober 2017, Presiden Trump -mengutip ulasan kebijakan- menyatakan bahwa dia tidak akan mengesahkan kepatuhan JCPOA Iran (berdasarkan Perjanjian Nuklir Iran Review Act, INARA, PL 114-17), dan bahwa Amerika Serikat hanya akan tinggal dikesepakatan jika Kongres dan sekutu AS membahas berakhirnya JCPOA pembatasan nuklir, mengekang program rudal balistik Iran dan kontra kegiatan regional Iran. Penolakan sertifikasi memicu periode 60 hari untuk kongres dan akan mengambil tindakan legislatif di bawah prosedur yang dipercepat untuk menerapkan kembali sanksi yang dicabut. Kongres tidak mengambil tindakan.

Keempat, Pada 12 Januari 2018, Presiden mengumumkan bahwa dia tidak akan melanjutkan dan mengesampingkan sanksi Iran terkait JCPOA pada batas waktu kedaluwarsa berikutnya (12 Mei) kecuali kelemahan JCPOA ditangani oleh Kongres dan Eropa.

Faktor-faktor tersebut begitu berdampak terhadap kebijakan AS. Trump bersikukuh tidak melanjutkan kesepakatan JCPOA sampai Iran mau merundingkannya kembali. Ia juga memperkuat aliansi negara-negara di Timur Tengah untuk bekerjasama mengisolasi Iran. Hal ini tentu saja bertujuan untuk merusak stabilitas perekonomian dan kondisi dalam negeri Iran. Kebijakan luar negeri yang dilakukan Trump terhadap Iran sangat jelas dan tegas. Ia memainkan pola hard power dengan memberikan tekanan kepada Iran. AS tentu saja tidak menginginkan Iran bisa mengelola sumber daya alam mereka tanpa pembatasan yang konkrit. Gedung putih merasa khawatir bila adanya JCPOA justru menjadi jalan bagi Iran mengembangkan senjata nuklir untuk merusak perdamaian dunia. Terlebih, sejak 2017 Iran menjadi penyuplai senjata bagi kelompok teroris Houthi di Yaman. Hal ini dikhawatirkan oleh AS bisa membangkitkan jaringan kelompok teroris di Timur Tengah yang bisa merusak kepentingan Gedung Putih.

Atensi Trump dalam Bidang Ekonomi dan Politik

Sektor ekonomi merupakan salah satu obyek vital dalam upaya melemahkan stabilitas negara. Kebijakan AS menjatuhkan sanksi terhadap Iran tentu membuat Iran kesulitan untuk menjaga keamanan negara, terutama simpati masyarakat. AS berharap dengan menjatuhkan sanksi ekonomi, maka akan terjadi gejolak internal dalam tubuh Iran. Mereka tentu mengharapkan gejolak tersebut berpotensi untuk menjadi perang saudara yang membuat Iran menjadi hancur. AS tidak main-main dalam memberikan sanksi terhadap Iran, Donald Trump bahkan

memberikan ancaman kepada negara-negara yang memiliki hubungan kerjasama dengan mereka namun juga memiliki relasi dengan Iran. Sebagaimana pernyataan AS:

“Today, I am holding the Iranian regime responsible for attacks against United States personnel and interests by denying it substantial revenue that may be used to fund and support its nuclear program, missile development, terrorism and terrorist proxy networks, and malign regional influence. I have issued an Executive Order authorizing the imposition of sanctions against any individual or entity operating in the construction, manufacturing, textiles, or mining sectors of the Iranian economy or anyone assisting those who engage in this sanctioned conduct.”¹⁸

Pernyataan yang dikeluarkan oleh Gedung Putih begitu tegas dalam mengawasi sanksi Iran. AS menganggap bahwa rezim Iran bertanggung jawab atas serangan terhadap personel dan kepentingan Amerika Serikat dengan menyangkal pendapatan besar yang dapat digunakan untuk mendanai dan mendukung program nuklirnya, pengembangan rudal, terorisme dan jaringan proksi teroris dan memfitnah pengaruh regional. Trump bahkan mengultimatum siapapun yang berkooperasi dengan Iran di berbagai sektor akan mendapat sanksi keras. Amerika Serikat tidak akan tinggal diam menghadapi perilaku destruktif dan destabilisasi rezim Iran. Dampaknya, AS tidak akan pernah mengizinkan Iran untuk memiliki senjata nuklir. Sanksi ekonomi yang menghukum Iran tersebut akan tetap berlaku hingga rezim Iran mengubah perilakunya.

Pada sektor politik, sosial dan diplomasi, AS telah memainkan strategi sosial-politiknya dengan mendorong DK PBB untuk turut menjatuhkan sanksi internasional bagi Iran. Di sisi lain, AS memperkuat pertahanan mereka dan mengirimkan sejumlah pasukan militernya ke wilayah Teluk sebagai bagian dari kebijakan mereka untuk mengamankan kepentingannya. Tidak hanya sampai di situ, dalam hal diplomasi, Amerika dengan tegas memutuskan hubungan diplomatik dengan Iran. AS ingin memberikan pukulan telak terhadap Iran untuk sesegera mungkin menyerah dan mengajak menuju meja perundingan.

Amerika Serikat menyadari bahwa cara konfrontasi perang konvensional melawan Iran bukanlah pilihan yang bijak. AS mencoba melakukan konfrontasi

¹⁸ Weblord, “Statement from President Donald J. Trump Regarding Executive Order to Impose Sanctions with Respect to Additional Sectors of Iran,” 2020, <https://uk.usembassy.gov/statement-from-president-donald-j-trump-regarding-executive-order-to-impose-sanctions-with-respect-to-additional-sectors-of-iran/>.

non-konvensional untuk membunuh Iran secara perlahan. Trump berharap jatuhnya sanksi ekonomi akan membuat Iran menjadi terpuruk. Sebagaimana sebuah ban yang berisi angin ketika ditusuk oleh benda tajam -paku- maka ia perlahan akan kempes dan tidak memiliki daya untuk bergerak normal. Itulah perumpamaan yang diharapkan oleh AS terhadap Iran. Amerika melakukan berbagai cara untuk melemahkan Iran yang disebut dengan tekanan maksimum. Pemberian sanksi di sektor ekonomi merupakan salah satu kebijakan AS untuk memberikan efek jera bagi Iran. Dengan demikian, mereka mau melakukan komunikasi untuk merevisi sekaligus merevitalisasi kebijakan-kebijakan seperti JCPOA dengan asumsi untuk perdamaian dunia.

Kebijakan Amerika Serikat Era Joe Biden

Kemenangan Joe Biden dalam pemilihan presiden AS memberikan wajah baru pada pucuk pimpinan di Gedung Putih. Kemenangan ini tercipta di tengah dinamika perubahan regional Tengah Timur. Kemenangan Biden menandakan perubahan tertentu di Washington, pendekatan terhadap konflik dan krisis regional. Kebijakan Biden akan fokus pada pembatasan program nuklir Iran dan mengekang agresinya di wilayah tersebut. Namun, pergeseran Biden dari kebijakan Trump sebagian besar akan terjadi berkaitan dengan alat dan pendekatan yang mungkin diterapkan Washington. Beberapa penasihat kebijakan luar negeri Biden telah menunjukkan beberapa pendekatan yang mungkin diadopsi oleh pemerintah AS yang akan datang.¹⁹

Antony Blinken, salah satu penasihat kebijakan luar negeri terkemuka telah mengkritik pendekatan Trump terhadap Iran. Ia mengatakan bahwa Amerika Serikat sekarang berada di tempat yang jauh lebih buruk berhadapan dengan Iran dibandingkan dengan masa lalu. Menanggapi pendekatan apa yang mungkin dilakukan Biden terhadap Iran mungkin terlihat seperti dia mengatakan bahwa Biden akan melakukannya fokus pada komitmennya untuk diplomasi dan koordinasi dengan sekutu AS sekaligus secara efektif membendung destabilisasi aktivitas Iran di wilayah tersebut.²⁰

Biden mempresentasikan kerangka kebijakan luar negerinya secara luas melalui artikel yang dia terbitkan di *Foreign Affairs*, April 2020, dengan judul "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump." Menurut Biden, Amerika Serikat adalah satu-satunya negara yang memiliki kekuatan militer, ekonomi, dan sistem nilai, serta kemampuan untuk

¹⁹ Rasanah, "Biden's Approach East Middle," *International Institute for Iranian Studies*, n.d., 3-9.

²⁰ Rasanah.

memobilisasi dan memimpin secara global. Tetapi pertama-tama, Amerika Serikat harus mendapatkan kembali kredibilitasnya dan pengaruh di antara lawan dan sekutunya. Pemahaman Biden bertentangan dengan pendekatan kebijakan luar negeri Trump yang kacau dan tidak konsisten serta kegagalan untuk mendukung prinsip-prinsip dasar demokrasi dunia.²¹

Kebijakan Trump telah menyebabkan kemunduran Amerika Serikat. Trump memainkan politik represif dengan menyerang para intelijen profesional, diplomat dan bahkan pasukannya sendiri. Biden mengklaim bahwa Trump telah meninggalkan sekutu dan menunjukkan kelemahan di depan lawan, dalam proses mengikis kemampuan Amerika Serikat untuk menghadapi tantangan keamanan nasional *vis-à-vis* Korea Utara, Iran, Suriah, Afghanistan, Venezuela, dan lainnya. Dia juga menuduh para presidennya mengobarkan perang dagang yang tidak bijaksana terhadap teman dan musuh. Hal ini jelas merugikan kepentingan rakyat Amerika.²²

Melihat prospek kebijakan luar negeri yang digagas oleh Joe Biden, program nuklir merupakan prioritas. Dalam hal pendekatan terhadap Iran, ia mengkritik kinerja pendahulunya -Donald Trump- yang memberikan tekanan maksimum dalam rangka memaksa Iran untuk kembali ke meja perundingan. Namun kebijakan tersebut menuai kegagalan, Iran semakin menentang Amerika Serikat. Sektor nuklir adalah faktor penting untuk menjaga perdamaian dunia. Hal ini dikarenakan nuklir menjadi bahan utama untuk membuat senjata pemusnah massal.

Tantangan Perubahan Kebijakan Luar Negeri Joe Biden

Biden percaya bahwa tantangan yang dihadapi Amerika Serikat dan dunia, dari perubahan iklim dan migrasi massal ke ancaman dunia maya dan penyakit menular, sedang berkembang lebih kompleks dan mendesak, dan yang harus diselamatkan oleh presiden berikutnya. Membangun kembali reputasi dan kepercayaan Amerika secepat mungkin merupakan tantangan baru yang ia temui dalam kepemimpinannya.²³

Tantangan di depan untuk administrasi baru Biden dalam kaitannya dengan Timur Tengah sebagian besar akan berputar di sekitar agresi Iran, Mediterania Timur dan Teluk Arab, krisis di Suriah dan Yaman, dan pengurangan jumlah pasukan AS di wilayah tersebut. Mengingat tingginya kemungkinan dari pemerintah garis keras yang mulai berkuasa di Iran, Biden telah berjanji bahwa

²¹ ACRPS Unit for Political Studies, *The Biden Administration's Foreign Policy: Key Features and Likely Changes* (Washington DC: Arab Center Washington DC, Inc., 2021).

²² Studies.

²³ Studies.

Amerika Serikat hanya akan memasukkan kembali kesepakatan nuklir jika Teheran “secara ketat mematuhi kesepakatan nuklir.” Putaran sanksi baru yang dijatuhkan oleh administrasi Trump saat ini mempersulit presiden terpilih untuk segera kembali ke kesepakatan nuklir dengan Iran.²⁴

Namun, ada beberapa rintangan di jalur Biden untuk memperbarui diplomasi dengan Teheran, yaitu:²⁵

1. Waktu untuk Biden berkomunikasi dengan Teheran cukup singkat karena Iran akan mengadakan pemilihan presidennya sendiri pada Juni 2021. Pada 3 November, Presiden Hassan Rouhani, yang akan menyelesaikan masa jabatan keduanya Agustus 2021 mendatang.
2. Rekam jejak AS yang menarik diri dari perjanjian nuklir sementara Iran dalam kepatuhan penuh telah melemahkan kekuatan pragmatis dalam sistem politik Iran, termasuk Rouhani dan Zarif yang telah lama menganjurkan hubungan yang lebih baik dengan AS. Militer Iran juga sedang mempersiapkan pemilihan presiden yang akan datang dan seorang veteran IRGC kemungkinan akan mengambil alih cabang eksekutif. Hal tersebut memberikan waktu bagi pemerintahan Biden sekitar enam bulan untuk mencapai kompromi tentang masalah nuklir dengan Iran.
3. Pemerintahan AS yang baru juga kemungkinan akan menghadapi kampanye lobi dari Arab Saudi, Uni Emirat Arab, dan Israel, yang semuanya menentang JCPOA sejak awal. Ibu kota Timur Tengah secara alami khawatir bahwa keterlibatan kembali AS dengan Iran tidak hanya akan memperkuat musuh mereka tetapi juga mengarah pada pemulihan hubungan yang lebih luas antara Iran dan AS, yang akan mengurangi kepentingan mereka bagi Washington.

Ketiga hal tersebut menjadi tantangan berat bagi Amerika Serikat untuk berkonsultasi dengan Iran. Waktu yang singkat untuk mulai berkompromi ditambah dengan memori AS yang “berkhianat” terhadap Iran dengan menarik diri mereka dari JCPOA tentu membuat Iran tidak akan lekas percaya dengan kebijakan mereka. Biden harus memanfaatkan waktu yang tersisa untuk lekas memutuskan kebijakan yang akan diambil.

Tantangan lain untuk masuknya kembali AS ke kesepakatan nuklir dengan cepat adalah menumpuknya sanksi baru oleh pemerintahan Trump. Baru-baru ini, pemerintah menunjuk 18 bank Iran dalam upaya untuk “memisahkan Iran dari sistem keuangan global” dan telah menjanjikan lebih banyak hukuman di hari-hari yang semakin berkurang. Tujuan dari sanksi sudah jelas yaitu untuk semakin

²⁴ Rasanah, “Biden’s Approach East Middle.”

²⁵ Azodi, “Optimism and Obstacles for US-Iran Relations under a Biden Presidency.”

mengguncang ekonomi Iran dan mempersulit jangkauan Biden ke Iran. Wakil Menteri Luar Negeri Iran Abbas Araqchi belum lama ini memperingatkan bahwa semua sanksi sepihak yang ditambahkan sejak 2017 harus dicabut jika AS ingin kembali ke JCPOA.²⁶

Adanya JCPOA memang sempat memberi harapan baru bagi perdamaian dunia. Negara-negara yang terlibat di dalamnya pun memiliki pedoman dalam pengayaan program nuklir yang menjadi kesepakatan bersama. Namun, ada yang menarik dari kebijakan Amerika Serikat terkait JCPOA. Pada masa Barack Obama, AS beserta negara-negara pemilik nuklir termasuk Iran mengadakan perjanjian bersama dan berlangsung hingga Obama selesai menjabat presiden. Kemudian, pada masa Donald Trump AS keluar secara sepihak dari JCPOA dan tetap konsisten hingga akhir masa jabatannya. Kemudian, pada masa Biden AS berencana untuk kembali lagi ke dalam perjanjian nuklir bersama tersebut. Hal ini tentu mengundang spekulasi mengapa kebijakan antara Obama-Biden cenderung berbeda dengan Trump. Kesamaan latar belakang antara Barrack Obama dan Joe Biden yang berasal dari partai Demokrat, dinilai menjadi faktor utama kesamaan kebijakan Biden dengan Obama dalam bidang nuklir. Meskipun pada masa Trump, AS “menganulir” kesepakatan tersebut, namun banyak pihak meyakini jika Biden bisa merubah konstelasi politik mereka dengan Iran menjadi lebih baik.

Biden kemungkinan akan menegosiasikan ulang JCPOA dan memulihkan perjanjian nuklir dengan Iran yang dikondisikan oleh kepatuhan ketat. Namun, karena strategi tekanan maksimum Trump telah mengubah lanskap keamanan secara signifikan, terutama setelah pembunuhan Qassem Soleimani dan pembunuhan baru-baru ini terhadap para ilmuwan nuklir Iran; merundingkan kesepakatan semacam itu akan lebih mudah diucapkan daripada dilakukan untuk pemerintahan Biden yang akan datang. Terlepas dari kesediaan pemerintah Rouhani, kemarahan atas pembunuhan para ilmuwan dan antisipasi perolehan parlemen yang konservatif pada bulan Juni dapat menciptakan rintangan bagi kesepakatan tersebut.²⁷

Kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan semasa pemerintahan Trump memberikan dampak buruk bagi Biden. Pada satu sisi, ketika AS ingin menormalisasi hubungan mereka dalam JCPOA, Iran tentu sangat berhati-hati agar tidak dirugikan untuk kedua kalinya. Kemudian, Iran juga masih menyimpan dendam yang disebut dengan “dosa Trump” yang membuat mereka

²⁶ Azodi.

²⁷ Furqan Khan and Khadijah Saeed, “Contours of President Biden’s Foreign Policy towards the Middle East,” 2021, <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2021/02/03/contours-of-president-bidens-foreign-policy-towards-the-middle-east/>.

menderita kerugian dan goncangan ekonomi yang hebat selama empat tahun. Kebijakan era Trump diperparah dengan terbunuhnya Qassem Soleimani - komandan IRGC- yang membuat hubungan AS-Iran semakin bergejolak. Semua itu jelas menjadi tantangan yang nyata bagi Biden untuk segera menyelesaikan permasalahan masa lalu dan kembali mengajak Iran masuk ke dalam JCPOA. Dengan membawa Iran masuk ke JCPOA, maka kebijakan luar negeri AS terhadap negara-negara di Timur Tengah bisa menjadi lebih fleksibel karena Iran merupakan salah satu kekuatan besar yang memiliki pengaruh terhadap negara-negara aliansi dan kelompok militannya.

KESIMPULAN

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan-kebijakan politik global Amerika Serikat terhadap Iran pasca *Arab Spring* terbagi kedalam dua periode, yaitu periode Donald Trump dan Joe Biden. Ketika Donald Trump menjadi presiden, AS langsung melakukan sejumlah manuver politik dengan menarik diri dari perjanjian nuklir internasional. Bersamaan dengan itu, AS juga menjatuhkan kembali embargo terhadap Iran. Dengan demikian, terlihat bahwa kebijakan AS memberikan sanksi ekonomi untuk mempersempit ruang gerak Iran dalam ekonomi global, sehingga AS berharap Iran mau melakukan perundingan kembali terkait program nuklirnya. Pada masa Joe Biden, hubungan AS dan Iran nampaknya mulai mereda. Hal ini dikarenakan Joe Biden menyiapkan kebijakan luar negeri yang berbeda dengan Trump. Biden bahkan cenderung mengkritisi kebijakan Trump yang memberikan tekanan maksimum terhadap Iran selama empat tahun. Beberapa pihak meyakini bahwa kebijakan Joe Biden akan membawa Iran kembali kepada perundingan kesepakatan nuklir bersama (JCPOA) demi tercapainya perdamaian dunia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmed, Jesmine. "The Theoretical Significance Of Foreign Policy In International Relations- An Analyses." *Journal of Critical Reviews* 7, no. 2 (2020): 787-92.
- AS, Bojang. "The Study of Foreign Policy in International Relations." *Journal of Political Sciences & Public Affairs* 06, no. 04 (2018). <https://doi.org/10.4172/2332-0761.1000337>.
- Azodi, Sina. "Optimism and Obstacles for US-Iran Relations under a Biden Presidency." Accessed March 12, 2021. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/optimism-and-obstacles-for-us-iran-relations-under-a-biden-presidency/>.
- Azodi, Sina. "US-Iran Relations: A Cloudy 2020 Forecast," 2020. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/us-iran-relations-a->

- cloudy-2020-forecast/.
- Harrison, Ross. "The U.S.-Iran Showdown: Clashing Strategic Universes Amid a Changing Region." *Al Jazeera Centre for Studies*, 2020, 1–22.
- Katulis, Brian, and Peter Juul. "Putting Diplomacy." *Center for American Progress*, 2020, 1–24.
- Katzman, Kenneth. "Iran: Internal Politics and U.S. Policy and Options." *Congressional Research Service*, 2020, 1–42.
- Katzman, Kenneth, Kathleen J. McInnis, and Clayton Thomas. "U.S.-Iran Conflict and Implications for U.S. Policy." *Congressional Research Service*, 2020, 1–24.
- Khan, Furqan, and Khadijah Saeed. "Contours of President Biden's Foreign Policy towards the Middle East," 2021. <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2021/02/03/contours-of-president-bidens-foreign-policy-towards-the-middle-east/>.
- Maloney, Suzanne. "America and Iran: From Containment to Coexistence." *Brookings Policy Brief*, no. 87 (2001): 1–8.
- Moehnilabib, and Dkk. *Dasar-Dasar Metodologi Penelitian*. Malang: Lembaga Penelitian IKIP Malang, 1997.
- Rasanah. "Biden's Approach East Middle." *International Institute for Iranian Studies*, n.d., 3-9.
- Rokhyati. "Ambivalensi Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Terhadap Program Pengembangan Nuklir Iran." *Global Insight Journal* 2, no. 1 (2017): 228–45.
- Salehzadeh, Alan. "Iran's Domestic And Foreign Policies." *National Defence University* 4, no. 49 (2013): 1–37.
- State, U.S. Departement of. n.d. U.S. "Relations With Iran," 2020. <https://www.state.gov/u-s-relations-with-iran/>.
- Studies, ACRPS Unit for Political. *The Biden Administration's Foreign Policy: Key Features and Likely Changes*. Washington DC: Arab Center Washington DC, Inc., 2021.
- Sundari, Rio. "Strategi Amerika Serikat Dalam Menekan Pengembangan Nuklir Iran." *Frequency of International Relations* 1, no. 2 (2020): 315-340.
- Weblord. "Statement from President Donald J. Trump Regarding Executive Order to Impose Sanctions with Respect to Additional Sectors of Iran," 2020. <https://uk.usembassy.gov/statement-from-president-donald-j-trump-regarding-executive-order-to-impose-sanctions-with-respect-to-additional-sectors-of-iran/>.
- Yasinta, Veronika. "Trump: AS Keluar Dari Perjanjian Nuklir Iran," 2018. <https://internasional.kompas.com/read/2018/05/09/07260231/trump-as-keluar-dari-perjanjian-nuklir-iran>.