

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Amerika Serikat baru saja menyelesaikan pesta demokrasi tepatnya pada 3 November 2020 lalu (Saputra, Garis Waktu Pemilu AS dari Hari Pemilihan hingga Pelantikan Presiden, 2020). Presiden Joe Biden dari partai demokrat memenangkan pemilu ini kemudian resmi dilantik dan dapat menjalankan kepemimpinannya 21 Januari 2021. Tidak berlama-lama beliau pun langsung dihadapkan dengan krisis ekonomi, kemudian juga pandemi yang terus melanda, juga pemberontakan bersenjata yang terjadi di Capitol hill, dan berbagai permasalahan terutama pada hubungan ke negara lain serta kebijakan yang ditinggalkan oleh pemangku kekuasaan sebelumnya (Utomo, Dilantik Jadi Presiden AS, Joe Biden Bakal Hadapi Serangkaian Bencana yang Belum Pernah Terjadi, 2021). Dengan slogan “*America First*” yang dijunjung Trump pada saat itu, ditambah juga dengan sentimen sensitif dengan membawa nasionalisme yang berbeda kepada kelas pekerja (Sihombing L. , 2021).

Perubahan Kebijakan Luar Negeri	
Presiden Donald Trump	Presiden Joe Biden
Mengusung kebijakan bersifat Unilateral	Mengusung kebijakan bersifat Multilateral
Memutuskan keluar dari JCPOA, dan beberapa perjanjian ataupun kerjasama.	Mengembalikan kepada JCPOA, bergabung kembali dengan perjanjian dan kerjasama yang ditinggalkan.
Menerapkan kebijakan Maximum Pressure kepada Iran.	Tekanan sedikit dikurangi, memaksimalkan diplomasi untuk mencapai kesepakatan bersama.

Tabel 1 : Perubahan Kebijakan Terhadap Nuklir Iran Era Trump dan Biden

Dengan jargon “*America First*” dan juga tujuan Trump untuk menjadikan AS kembali kepada masa jayanya. Beliau menggunakan pendekatan yang berbeda menjadi konfrontatif. Terutama ketika membahas Amerika Serikat yang merupakan sebuah negara *super power* dan juga dianggap sebagai hegemoni dunia selain China. Mereka memiliki pengaruh besar baik itu dengan maksud tertentu atau memang ada hal yang dikhawatirkan akan terjadi di daerah tersebut terutama dalam penelitian ini adalah timur tengah tepatnya negara Iran. Dan dinyatakan pula dalam *The 2017 National Security Strategy* dalam pemerintahan Donald Trump, dengan kekuatan yang dimiliki saat ini Iran menjadi negara yang di prioritaskan untuk

dicegah agar tidak menjadi dominasi di wilayahnya dan menentang Amerika Serikat (Thompson, 2018). Pada masa kampanye nya, Donald Trump sempat mengeluarkan pernyataan yakni perjanjian nuklir ini bisa membawa kita kepada bencana besar dan merupakan sebuah perjanjian yang buruk (Wiranto, 2019). Ini merujuk kepada perjanjian tentang nuklir yang berada pada *Joint Comprehensive Plan Of Action* (JCPOA) yang dibentuk untuk menekan dan mengatur pengembangan nuklir di Iran. Dengan pernyataan tersebut pun, tepatnya pada tanggal 8 Mei 2018 Amerika Serikat memutuskan undur diri tanpa persetujuan anggota lainnya dari perjanjian nuklir ini serta menerapkan hukuman kepada Iran (Abdillah, 2019). Saat menyampaikan pengumuman penarikan diri, Trump fokus pada tiga poin utama di persimpangan keamanan dan ekonomi: a) niatnya untuk mencegah rezim Iran, yang ia anggap sebagai sponsor utama negara teror dari memperkaya uranium dan senjata nuklir. b) penerapan hukuman terhadap perekonomian Iran dengan tensi yang tinggi, serta menerapkan hukuman tersebut kepada pihak manapun yang turut membantu dalam upaya pembuatan senjata. c) Mempertimbangkan pengembalian miliaran dolar dari aset Iran yang dibekukan. Menurut perkiraan dari Departemen Keuangan AS, Washington memang memberikan sekitar \$ 1,7 miliar uang tunai ke Iran termasuk \$ 400 juta ditambah bunga bahwa Iran telah membayar Amerika Serikat sebelum revolusi Iran pada tahun 1979 untuk perangkat keras militer yang tidak pernah dikirimkan. Sebagai seorang Presiden, Trump menganggap ini sangat memalukan karena menurut Trump hal ini sama saja Amerika Serikat membantu perekonomian Iran untuk mengembangkan senjata nuklirnya (Cherkaoui, 2018) .

Setelah melakukan penarikan diri dari perjanjian nuklir tersebut, Trump tanpa panjang lebar melaksanakan kebijakan "*Maximum Pressure*". Keputusan kebijakan ini dilaksanakan karena Iran sendiri pun terus mengindahkan peraturan yang diberikan dengan tenggat waktu yang diberikan 90 dan 180 hari dan tidak ada niat baik dari Iran. Sehingga pemberlakuan hukuman pada sektor ekonomi dan politik yang diharapkan dapat menutup kesempatan bagi Iran untuk tetap teguh dalam pijakannya, kemudian mereka dapat menyetujui kualifikasi yang diajukan untuk sebuah kesepakatan atas masalah yang lebih luas (Barzegar, 2020). Meskipun begitu, sikap Iran cenderung terus mengindahkan ajakan tersebut sehingga intensitas pada sanksi tersebut terus naik, di fokuskan penekanan terhadap sektor keuangan, ekspor dan impor, dan energi agar mereka mau untuk melakukan perjanjian ulang (Davari, 2020). Selain untuk menekan Iran, kebijakan ini pun juga untuk melindungi sekutu Amerika Serikat yaitu Arab Saudi dan juga Israel. Karena Iran dengan perkembangannya sudah terlihat dan dianggap sebagai ancaman dan musuh di negara bagian timur tengah.

Tak terlepas dari itu, negara yang terkenal akan pengembangannya terhadap nuklir selain dari Korea Utara yakni Republik Islam Iran pun sangat di rekognisi oleh berbagai negara akan adanya ancaman yang berasal dari pengembangan nuklir mereka. Kecaman tidak hanya datang dari Amerika Serikat saja, melainkan banyak negara besar juga menyampaikan bahwasannya nuklir yang dikembangkan oleh Iran ini bisa menjadi ancaman bagi kestabilan politik dan keamanan global. Sampai kini, Iran masih terus mendapatkan atensi yang besar dari khalayak global mengenai energi nuklir yang terus dikembangkannya. Tidak hanya itu, Iran pun mendapati dirinya dicurigai yang sangat gencar oleh Amerika Serikat dan sekutunya bahwasannya nuklir tersebut digunakan untuk membuat senjata yang sangat destruktif. Namun disisi Iran, mereka selalu memberikan pernyataan bahwa nuklir ini di proyeksikan sebagai sumber energi pengganti untuk pembangkit listrik serta bantuan medis kepada dunia internasional (Girsang, 2019). Namun jauh sebelum dimana Amerika Serikat menjadi negara yang paling mengecam pengembangan nuklir Iran, mereka juga lah yang pada awalnya memberikan bantuan dalam proyek pengembangan nuklir Iran pada saat hubungan mereka yang masih sangat baik. Karena pada saat itu juga bahkan Amerika Serikat memberikan pengaruh juga terhadap pemerintahan Iran sehingga mereka memiliki pemimpin yang Pro Amerika Serikat dan Iran pun disebut sebagai negara boneka Amerika Serikat (Baiturohim, 2021).

Keharmonisan itu harus berakhir ketika pemimpin yang pro Amerika harus tumbang dan digantikan oleh Ayatollah Khomeini yang memang anti AS dan juga negara barat sehingga memunculkan kekhawatiran terhadap pengembangan proyek nuklir yang sedang dijalankan pada saat itu. Bahkan selain Amerika Serikat, Jerman serta Perancis pun juga turut mengambil andil dalam pengembangan nuklir ini yaitu melakukan pembangunan terhadap reaktor nuklir untuk pembangkit listrik yang dibuatkan kontrak oleh Iran (Girsang, 2019). Program nuklir Iran yang telah berlangsung selama beberapa dekade ini kemudian menjadi masalah yang terus diperdebatkan. Dan berkemungkinan akan terjadinya pengerahan kekuatan militer antara Iran dengan Amerika Serikat (A.Tarock, 2016).

Menarik garis dari sejarah disini bahwasannya polemik antara AS-Iran ini adalah berasal dari Proyek pengembang nuklir dan tentunya juga pemimpin yang berkuasa pada saat itu. Hingga kini justru menjadi isu yang terus dibicarakan. Pada akhirnya, Presiden yang saat itu memimpin Barack Obama melakukan inisiasi terhadap sebuah perjanjian bersamaan dengan dewan keamanan PBB yakni, Amerika Serikat, China, Rusia, Inggris, dan Prancis (Aisyah, 2022). Kemudian ditambah dengan Jerman sehingga disebut dengan P5+1 untuk membuat

sebuah *joint forum* yang kemudian berdiri lah JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action) (Obama, 2015). JCPOA ini dibentuk adalah sebagai panjangan tangan negara-negara yang melihat bahwasannya pengembangan nuklir Iran dapat menyebabkan masalah yang besar sehingga perlu untuk membuat sebuah koalisi untuk dapat mengendalikan pengembangan nuklir yang dimiliki oleh Iran ini. Akan tetapi seperti yang sudah disinggung sebelumnya, bahwasannya tiap pemimpin akan memiliki *decision making* yang berbeda. Dalam perjalanannya, konsistensi negara anggota kesepakatan nuklir Iran untuk melaksanakan kesepakatan ini tergerus oleh kepentingan politik negara tersebut. Terpilihnya Joe Biden sebagai pemimpin berikutnya memunculkan implikasi terhadap kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada isu-isu internasional. Dalam kepemimpinannya kali ini, Biden mengutamakan pendekatan diplomatik sebagai mekanisme resolusi konflik. Hal ini tercermin dalam landasan utama kebijakan luar negeri Biden, yaitu multilateralisme. Dalam pidato kemenangannya, Biden menekankan bahwa Amerika Serikat akan menjadi mercusuar yang memimpin negara-negara berdaulat dalam menghadapi ancaman internasional (the world's beacon) (Tiara, 2021). Ini dimaksudkan juga untuk mengembalikan citra Amerika yang dianggap rusak karena pemerintahan sebelumnya.

Mengenai permasalahan terhadap Iran utamanya proyek nuklir, Amerika Serikat melalui presiden baru memberikan pernyataan yakni siap untuk kembali dalam perjanjian nuklir (JCPOA). Selain itu, kebijakan hukuman terhadap sektor ekonomi, politik dan lainnya yang sebelumnya dengan tensi yang tinggi, kini diturunkan tensi nya serta mendahulukan dialog dan peningkatan hubungan antara Amerika Serikat dengan Iran (sebagai harapan agar Iran menghentikan pengembangan nuklirnya). Tidak sampai disana saja, Joe Biden bersama kabinetnya terus mencari berbagai cara atau kesepakatan dalam pencegahan pengembangan nuklir Iran ini. Yang jelas dan paling utama adalah, penanganan masalah nuklir dengan Iran ini adalah dengan perilaku damai, dialog, serta membuka tangan selebar-lebarnya untuk membenahi hubungan antara keduanya. (Dewi, 2020).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Mengapa Terjadi Perubahan Kebijakan Luar Negeri Dalam Masa Pemerintahan Biden?

## **1.3 Kerangka Teori**

Dalam menjawab pertanyaan dalam penelitian ini, dibutuhkan sebuah kerangka berpikir untuk menjawab permasalahan secara rinci. Dalam penelitian ini, penulis akan

menggunakan Teori Pengambilan Kebijakan Luar Negeri dimana akan menjadi acuan untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini.

### **Teori Pengambilan Kebijakan Luar Negeri**

Dengan adanya permasalahan seperti ini, penulis memilih teori ini karena dirasa dapat membantu dalam analisis terhadap pengambilan kebijakan luar negeri suatu negara beserta alasannya. Sebelum sampai kesana, kita perlu mengetahui makna politik luar negeri yang dibawakan oleh William D. Coplin ini.. Menurut Coplin (Coplin, 2003), dalam pelaksanaan politik luar negeri ini memiliki beberapa kegiatan yang kemudian di kategorikan menjadi tiga bagian. Pertama, pembuatan kebijakan umum. Kedua, keputusan yang bersifat administratif. Ketiga, keputusan yang bersifat kritis. Kemudian ada juga kegiatan politik luar negeri yang bersifat umum. Dimana keputusan-keputusan yang dibuat nantinya berkaitan antara satu dengan yang lainnya namun tidak secara langsung.

Selain klasifikasi tersebut, menurut Coplin juga kita pun harus memahami mengapa atau apa yang melatarbelakangi para pemimpin dalam pengambilan keputusan mereka. Karena sangat tidak mungkin apabila para pemimpin begitu saja tanpa adanya pertimbangan sebelumnya mengambil sebuah tindakan dan menerapkan kebijakan dan tentunya tidak dalam kondisi yang vacuum. Maka dari itu, coplin melihat bahwasannya setiap kebijakan luar negeri yang dikeluarkan oleh suatu negara itu disebabkan oleh beberapa faktor yang kemudian dibuatkan 3 kategori atau konsideran dari hal-hal yang menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan pada kebijakan luar negeri suatu negara. Pertama, adalah politik dalam negeri dalam kebijakan negara-negara pengambil keputusan. Kedua, adalah kemampuan ekonomi dan militer negara. Ketiga adalah konteks internasional posisi tertentu di mana negara itu menemukan jati dirinya khususnya mengenai hubungannya negara lain dalam suatu sistem.

Tiga kategori pertimbangan yang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara sebagai berikut :

#### **1. Situasi Politik Domestik**

Dinyatakan bahwasannya politik dalam negeri menjadi perangkat yang menentukan dan bergiat dalam politik luar negeri negara. Dengan sistem politik serta tingkat stabilitas internal yang terbuka dan dialami, membangun prospek politik luar negeri tertentu. Sehingga tidak menutup kemungkinan elemen-elemen lainnya dapat bergabung di

dalamnya. Elemen tersebut juga bisa diberikan contoh seperti watak pengambil keputusan atau struktur dari konsep internasional. Selain itu juga, dapat dilihat bahwasannya Coplin dalam situasi politik domestik ini memberikan istilah terhadap pihak-pihak yang dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan yaitu *policy influencers*. *Influencers* ini terdiri atas *bureaucratic influencers* yang merupakan berbagai individu serta organisasi di dalam lembaga eksekutif pemerintah yang berperan pada keputusan yang akan diambil. *Partisan influencers* merupakan sebuah kelompok yang memiliki pengaruh dalam penerjemahan tuntutan-tuntutan yang telah masuk menjadi tuntutan politis terkait kebijakan pemerintah seperti contoh partai politik. *Interest influencer* dilihat dari namanya adalah mereka yang berkumpul menjadi kelompok dan memiliki kepentingan yang sama, memiliki aktivitas namun belum dengan skala yang luas untuk bisa menjadi dasar bagi aktivitas kelompok partai, akan tetapi sangat diperlukan ketika partai akan menyerahkan sumber untuk mendapatkan dukungan. *Mass influencers*, dalam hal ini mengacu pada iklim opini, yang dimiliki oleh populasi yang dipertimbangkan oleh para pengambil keputusan pada saat menyusun politik luar negeri. Dampak mass influencers bisa beraneka ragam tergantung kepada sistem politik yang dianut suatu negara.

Tipe *bureaucratic* dan juga *partisan influencers* menjadi yang paling tepat untuk digunakan dalam menganalisa politik dalam negeri Amerika Serikat. Tentunya dalam pemerintahan Amerika Serikat yang berbasis demokrasi, sehingga memiliki 3 lembaga yakni Eksekutif, legislatif, dan yudikatif dimana Trump dan Biden sebagai Eksekutif diperbolehkan untuk turut berperan dalam penentuan kebijakan yang akan dilakukan serta melaksanakannya. Kemudian juga faktor idiosinkratik dari kedua pemimpin yang berbeda. Dimana Trump yang merupakan seorang pengusaha memiliki kebijakan yang lebih mementingkan kepentingan dan keuntungan bagi Amerika Serikat ketimbang Biden yang memiliki ideologi multilateralisme yang lebih terbuka. Kemudian dari sisi *partisan influencers* nya adalah partai politik pengusung keduanya berbeda. Partai republik sebagai pengusung Donald Trump menganut konservatisme yang mana negara harus melindungi warga negaranya dari negara lain. Kedua, konservatisme memuja kebebasan pasar yang sebebaskan-bebasnya. Ketiga, konservatisme punya kecenderungan asosiasi kuat dengan agama, terutama nilai-nilai protestan. Sedang Joe Biden yang diusung partai demokrat membawa liberalisme dan menganggap bahwa kita tidak usah terkungkung dengan negara, liberal dalam artian kita berkompetisi dengan negara dan warga negara lain. Jadi tidak perlu ada proteksi, tidak perlu ada sistem ekonomi yang sangat kontroversi di dalam negeri, karena justru proteksi dalam negeri akan melemahkan kompetisi kita di luar negeri.

## 2. Situasi ekonomi dan militer domestik

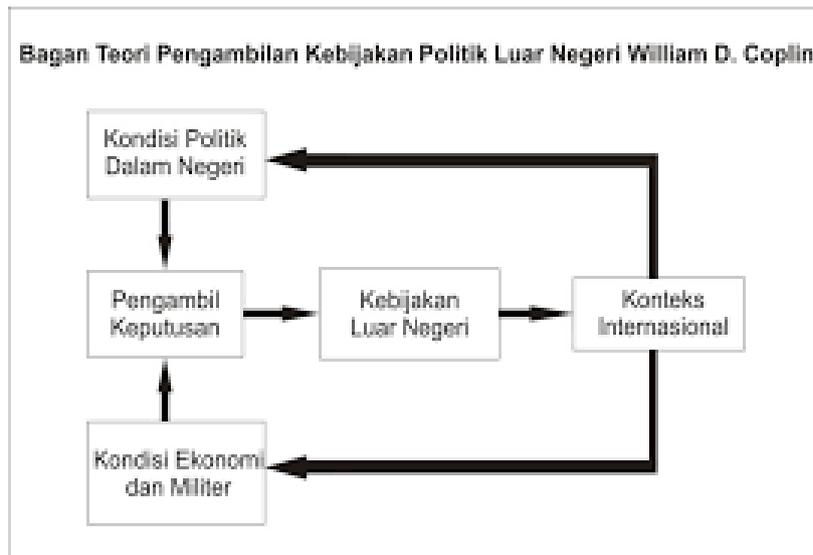
Mengapa ekonomi dan militer menjadi determinan adalah karena suatu negara harus dapat mengerahkan tenaga dan bersedi untuk menciptakan kemampuan yang diperlukan agar dapat menunjang politik luar negerinya. Termasuk kemudian faktor geografis yang pada akhirnya menjadi penimbang untuk penentuan keamanan serta pertahanan dan biasa disebut dengan geostrategi. Ekonomi dan militer menjadi kekuatan dan fokus dalam negeri sebuah negara. Untuk dapat melihat seberapa kuat atau adakah sisi kekurangan dari ekonomi negara tertentu dapat dilihat dari GDP, GDP perkapita dan neraca pembayaran suatu negara. Dengan melihat seberapa banyak kekuatan militer dapat digunakan, seberapa besar kebergantungan kepada negara lain dan tingkat stabilitas internal suatu negara, maka kita dapat menentukan kekuatan dan kelemahan militer. Dengan pengaruhnya yang sangat besar di berbagai kawasan dan juga internal mereka sendiri baik itu persoalan ekonomi maupun militer. Sehingga dapat dikatakan bahwa Amerika adalah negara maju. Terlebih dengan adanya konsep *military industrial complex* yang memang dibuat untuk mendukung ekonomi dan militer Amerika. Untuk mengambil kebijakan terhadap perkembangan nuklir Iran, Amerika Serikat mampu melakukan hal tersebut tanpa harus takut dengan konsekuensi yang akan terjadi. Walaupun hal ini akan menyulut perang diantara kedua negara namun Amerika yakin akan mampu mengalahkan Iran. Terbukti selain militer juga, Amerika Serikat memberikan tekanan yang sangat kuat terhadap perekonomian Iran yang menyebabkan merosotnya pertumbuhan ekonomi Iran.

## 3. Konteks Internasional

Pada konteks internasional ini, ada tiga aspek penting yang akan dibahas yaitu: aspek geografis, ekonomis, dan politik yang tentunya menerima dampak dari konteks internasional nya yang akan menentukan. Ruang lingkup internasional setiap negara ditetapkan atas lokasi yang didudukinya karena bersinggungan langsung dengan negara lain, kemudian juga hubungan-hubungan ekonomi dan politik antara negara itu dengan negara lain. Pada masa administrasi Trump, dengan unilateralisme nya beliau mengambil kebijakan untuk keluar dari berbagai organisasi internasional begitupun dengan JCPOA yang merupakan sebuah *joint agreement* dari beberapa negara untuk mengatur perkembangan nuklir yang dimiliki Iran. Sikap tertutup lanjutan dari unilateralisme dan keluarnya Amerika dari berbagai organisasi internasional membuat posisi Amerika di mata Internasional menjadi buruk begitupun dengan citra mereka. Dari sebelumnya negara hegemoni yang menjadi perhatian seluruh dunia, kini banyak yang meragukan Amerika Serikat. Joe Biden dengan kebijakannya yang berfokus untuk dilakukan

diplomasi serta berusaha untuk lebih terbuka dan kembali menjalin hubungan diharapkan dapat mengembalikan penilaian terhadap Amerika sebagai pusat dunia secara keseluruhan.

Untuk mempermudah ada bagan yang digunakan dalam pembahasan teori ini.



Gambar 1. Pengambilan Kebijakan Luar Negeri William de Coplin

Diagram tersebut merupakan perputaran dalam sistem pengambilan kebijakan luar negeri. Dilihat bahwasannya kondisi politik domestik atau dalam negeri dan juga kondisi ekonomi militer suatu negara adalah masukan yang paling dekat dengan pengambil keputusan. Dari keduanya pun tidak langsung menjadi sebuah kebijakan, melainkan ada konteks internasional yang perlu diperhatikan karena nantinya akan mempengaruhi aspek lainnya untuk di konsiderasi. Sehingga, kebijakan yang diambil suatu negara bukan semata-mata keinginan pribadi dari pengambil keputusan, namun merupakan hasil dari pertimbangan terhadap tiga konsideran tersebut. Namun, pengambil keputusan memegang peran paling penting karena memiliki kewenangan dalam menyetujui kebijakan luar negeri.

#### **1.4 Hipotesa**

Berdasarkan latar belakang masalah, rumusan masalah dan aplikasi terhadap teori pengambilan keputusan luar negeri dari William D. Coplin, maka penulis dapat menarik jawaban sementara dari penelitian ini. Faktor-faktor yang mendorong terjadinya perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap nuklir Iran pada masa administrasi Biden adalah sebagai berikut :

- 1. Perbedaan ideologi serta dorongan Partai Demokrat.**
- 2. Kekuatan ekonomi dan militer Amerika Serikat terus menekan Iran.**
- 3. Menurunnya citra Amerika Serikat di mata dunia internasional.**

#### **1.5 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang dan pertanyaan penelitian yang telah muncul, maka tujuan dari penelitian ini ialah mengetahui alasan perubahan kebijakan luar negeri terhadap nuklir Iran pada administrasi Trump dan Biden. Serta perkembangan hubungan Amerika Serikat dan Iran terkait Nuklir dalam masing-masing sistem pemerintahan Trump dan Biden.

#### **1.6 Jangkauan Penelitian**

Untuk mempermudah penyusunan penelitian, maka penulis memberikan batasan pembahasan agar tidak keluar dari tema dan tujuan yang diinginkan. Adapun fokus penelitian ini dalam rentang waktu tahun 2018-2022. Dimana ditahun 2018, merupakan tahun kebijakan Trump menerapkan Maximum pressure kepada Iran dan memutuskan mengeluarkan Amerika Serikat dari JCPOA. Sedangkan pada tahun 2021, tepatnya disaat pengangkatan Presiden Amerika Serikat terbaru yaitu Joe Biden akan merubah kebijakan yang telah dijalankan sebelumnya oleh Presiden Trump dan hingga kini tahun 2022.

## 1.7 Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode kualitatif yang bersifat deskriptif. Dalam metode ini penulis turut menggunakan teknik pengumpulan data *library research* atau kepustakaan, dimana data yang dikumpulkan berasal dari buku, jurnal, artikel, media cetak, maupun sumber internet yang dianggap memiliki sumber yang jelas.

## 1.8 Sistematika Penulisan

Dalam penulisan penelitian ini, penulis membagi pembahasan penelitian menjadi empat bab sebagai berikut :

**BAB I** : Pendahuluan, dalam bab ini penulis memberikan penjelasan yang dimulai dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka berfikir, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

**BAB II** : Alasan Terjadinya Perubahan Kebijakan Terhadap Nuklir Iran, dalam bab ini membahas perubahan kebijakan yang terjadi berdasarkan *Policy Influencers* atau situasi politik dalam negeri, kapabilitas ekonomi dan militer negara, dan konteks internasional yang dihadapi negara tersebut.

**BAB III** : Kesimpulan, penjelasan yang telah disampaikan oleh penulis dalam bab-bab sebelumnya akan diakhiri dengan adanya rangkuman atau kesimpulan yang dijelaskan dalam bab ini.