

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan kepemimpinan terjadi di Amerika Serikat setelah diadakannya pemilihan presiden pada tahun 2020. Kekuasaan berganti dari Partai Republik yang dipimpin oleh Donald Trump menjadi Partai Demokrat. Partai Demokrat telah berhasil memenangkan Joe Biden sebagai presiden Amerika Serikat ke-46. Pergantian pemerintahan ini akan memunculkan implikasi terhadap kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Salah satunya adalah kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Iran terutama mengenai perjanjian nuklir *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)* atau dikenal dengan istilah Iran nuclear deal.

Perjanjian JCPOA merupakan hasil perundingan diplomatis yang telah dicapai oleh Iran dan negara-negara *Permanent Five (P5) +1* yaitu Amerika Serikat, Tiongkok, Prancis, Rusia, Inggris, dan Jerman. Perjanjian ini ditetapkan pada tanggal 14 Juli 2015 dan kemudian disahkan oleh Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam Resolusi PBB Nomor 2231 pada tanggal 20 Juli 2015 terkait program nuklir Iran. Kesepakatan Nuklir Iran dihasilkan sebagai respons atas kekhawatiran bahwa Iran menggunakan program pengembangan nuklirnya sebagai sarana untuk membangun senjata pemusnah massal pada tahun 2011 (Nainggolan, 2015). Selain itu, Iran dianggap telah mengembangkan nuklir hingga ditahap yang mengkhawatirkan.

Pengembangan nuklir Iran yang telah dianggap mengkhawatirkan tersebut membuat negara-negara Barat menjatuhkan sanksi ekonomi yang mengucilkan Iran dari perbankan dan perdagangan minyak dunia serta pembekuan asset Iran diluar negeri dengan tujuan untuk memperlemah posisi Iran, sehingga membuat Iran tidak dapat melanjutkan program senjata nuklirnya. Kenyataannya sanksi tersebut berhasil untuk melemahkan perekonomian Iran, namun tidak dengan politiknya sebab pemerintahan Iran tetap kuat, hal ini menyebabkan Iran masih terlibat dalam berbagai konflik di kawasan dan masih bersikeras mengembangkan pengayaan uraniumnya (Said, 2016).

Pada akhirnya negara-negara Barat membawa Iran ke dalam perundingan dengan memberikan penawaran menarik perhatian Iran untuk mengekang aktivitas nuklir mereka dalam batasan-batasan tertentu dengan kompensasi pengangkatan sanksi ekonomi yang dijatuhkan oleh negara-negara Barat terhadap Iran secara bertahap. Perjanjian JCPOA ini mengharuskan Iran untuk mengurangi dan membatasi pengayaan nuklirnya sebesar dua pertiga dari total kapasitas nuklirnya dan melakukan pemberhentian fasilitas pengayaan uraniumnya hingga tahun 2030 (Vakil & Quilliam, 2019). Sebagai ganti dari pengurangan dan pembatasan program nuklir tersebut, sanksi-sanksi terkait program nuklir Iran oleh negara-negara kelompok P5+1 dan beberapa sanksi internasional lainnya akan dicabut (Davenport, 2022).

Perjanjian JCPOA ini dibuat pada masa pemerintahan Barack Obama. Kebijakan yang dilakukan Obama pada saat menjabat menjadi presiden AS sedikit banyak dipengaruhi oleh latar belakangnya. Dalam mengambil kebijakan, Obama dianggap dengan karakter yang berada di sisi pragmatis. Selain itu, Obama dinilai dengan kebijakannya yang tidak terlalu keras dalam mengambil sebuah keputusan. Hal ini dibuktikan dengan hubungan Washington dan Teheran di masa Barack Obama melunak, yaitu terciptanya perjanjian nuklir Iran atau yang sering disebut dengan perjanjian JCPOA ini.

Perjanjian JCPOA ini sayangnya tidak berlangsung lama, pasalnya terpilihnya Donald Trump sebagai presiden Amerika Serikat membawa kebijakan baru yang membuat adanya perubahan kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran. Amerika Serikat memutuskan secara resmi untuk menarik diri dari kesepakatan nuklir pada 8 Mei 2018 dan memberlakukan sanksi terhadap Iran, ini bertujuan agar dapat merubah perilaku Iran agar menuruti kemauan Amerika Serikat. Kebijakan Amerika Serikat tersebut masuk pada penggunaan instrument paksaan. Amerika Serikat berkeinginan agar Iran dapat mengikuti tuntutanannya yaitu mau merevisi program nuklirnya, menghentikan dukungan terhadap kegiatan terorisme dan lainnya (Abdillah, 2019).

Keluarnya Amerika Serikat dari perjanjian JCPOA ditentang oleh banyak pihak, termasuk negara yang terlibat dalam kesepakatan perjanjian JCPOA ini. International Atomic Energy Agency (IAEA) atau Badan Tenaga Atom Internasional pun telah

menilai bahwa Iran sudah memenuhi kewajibannya sesuai yang diminta dari JCPOA (IAEA, 2016). Tanpa Amerika Serikat negara penandatangan masih berkomitmen untuk melanjutkan kesepakatan sebab tidak ingin membiarkan Iran lepas kendali (Telegraph 2018). Namun kebijakan ini berubah lagi pada masa pemerintahan Joe Biden, dikarenakan Joe Biden mengupayakan Amerika Serikat bergabung kembali dalam perjanjian JCPOA. Di bawah kepemimpinan Joe Biden, AS dan Iran telah mengadakan delapan putaran pembicaraan tidak langsung di Wina untuk mengembalikan perjanjian JCPOA (Sorongan, 2022).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan di atas, maka muncul pertanyaan dalam penelitian ini *“Mengapa Joe Biden mengupayakan Amerika Serikat bergabung kembali dalam perjanjian JCPOA?”*.

C. Kerangka Teori

1. Teori Kebijakan Luar Negeri

Dalam studi ilmu hubungan internasional kita belajar mengenai suatu kajian, salah satunya kebijakan luar negeri. Kebijakan luar negeri berperan penting dalam langkah yang dipilih bagi suatu negara ditingkat internasional. Kebijakan luar negeri adalah suatu program atau agenda yang dibuat oleh pembuat kebijakan politik di suatu negara terhadap negara lain dalam mencapai kepentingan nasionalnya (Morin & Paquin, 2018). Kebijakan luar negeri juga merupakan salah satu langkah yang dilakukan setiap negara, untuk mendapatkan keuntungan dengan cara mempengaruhi negara lain, mendapatkan prestise serta bertujuan untuk menjaga keamanan bersama. Selain itu, kebijakan luar negeri juga merupakan serangkaian sasaran mengenai bagaimana suatu negara berinteraksi dengan negara lain, baik di bidang politik, sosial, ekonomi, dan militer.

Menurut KJ Holsti, kebijakan luar negeri adalah strategi yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain (Holsti, 1992). Sedangkan menurut Kegley dan Wittkoff, kebijakan luar negeri adalah sebuah kebijakan pemerintah yang berwenang terhadap lingkungan internasional didasari

adanya kepentingan dan tujuan nasional serta terdapat nilai-nilai dan instrument dalam mengejar tujuan tersebut.

Terdapat lima landasan dasar dalam pengambilan keputusan kebijakan luar negeri Amerika Serikat, antara lain: (Wittkoff, Kegley, & Scott, 2003)

1. *External Sources* (sumber eksternal) mengarah pada kemampuan suatu negara dan lokasi strategisnya untuk menjaga hubungan dengan negara lain, dan memperhatikan kondisi lingkungan luar negaranya.
2. *Societal Sources* (sumber masyarakat), yaitu semua aspek non-negara dari sistem politik mempengaruhi kebijakan luar negeri. Hal ini meliputi keadaan geografis, etnis, nilai, atau norma yang berkembang di masyarakat, populasi, dan opini publik.
3. *Governmental Sources* (sumber pemerintah) meliputi semua elemen dari struktur pemerintahan yang memberikan pertimbangan-pertimbangan akan pilihan kebijakan luar negeri.
4. *Role Sources* (sumber peran), role disini terkait dengan peranan atau status dari pemerintah sebagai pembuat keputusan.
5. *Individual Sources* (sumber individu) meliputi pengalaman, latar belakang, dan pengetahuan dari seorang pemimpin yang dapat menjadi faktor penting dalam penentuan kebijakan luar negeri.

Dalam pengambilan keputusan kebijakan luar negeri Amerika Serikat, Joe Biden mengedepankan kebijakan yang bersifat *External Sources*, yaitu mengarah pada kemampuan suatu negara dan lokasi strategisnya untuk menjaga hubungan dengan negara lain, dan memperhatikan kondisi lingkungan luar negaranya (Setiawan, 2022). Biden akan berusaha menjaga dan memperbaiki hubungan dengan negara lain, yang sebelumnya telah ditinggalkan di bawah kebijakan Donald Trump. Hal tersebut Biden tunjukkan dengan cara memperbaiki hubungan Amerika Serikat dengan Iran, melalui upayanya dan keinginannya untuk bergabung kembali dalam perjanjian JCPOA atau perjanjian nuklir Iran. Selain itu, alasan lainnya adalah agar stabilitas keamanan dapat terjaga khususnya stabilitas keamanan mitra kerjanya di kawasan Timur Tengah yaitu Arab Saudi dan Israel. Kemudian Biden juga mengedepankan pendekatan diplomatik sebagai mekanisme penyelesaian konflik (Setiawan, 2022).

2. Konsep Kepentingan Nasional

Kepentingan Nasional adalah konsep utama dalam Hubungan Internasional, dan konsep kepentingan nasional sangat penting dalam menjelaskan dan memahami perilaku internasional. Konsep kepentingan nasional menjadi dasar untuk menjelaskan perilaku luar negeri suatu negara. Semua bangsa selalu terlibat dalam proses memenuhi atau mengamankan tujuan kepentingan nasional mereka. Kepentingan nasional menurut Hans J. Morgenthau adalah cara suatu negara untuk mencapai tujuan politik internasionalnya yaitu kepentingan, dimana kepentingan tersebut diartikan sebagai kekuatan atau power (McGraw Hill, 1997). Kebijakan luar negeri masing-masing negara dirumuskan berdasarkan kepentingan nasionalnya dan selalu bekerja untuk mengamankan tujuannya (Suwarman, et al., 2018).

Kepentingan nasional dapat dijelaskan sebagai tujuan fundamental atau mendasar serta faktor penentu akhir yang mengarahkan para pembuat keputusan dari suatu negara dalam merumuskan kebijakan luar negerinya. Kepentingan nasional suatu negara secara khas merupakan unsur-unsur yang membentuk kebutuhan negara yang paling vital, seperti pertahanan, keamanan, militer, dan kesejahteraan ekonomi (Irfaniyah, 2012).

Menurut para penganut realis, kepentingan nasional merupakan upaya negara untuk mengejar power, dan power atau kekuasaan ini adalah segala sesuatu yang dapat dikembangkan dan dikuasai oleh suatu negara terhadap negara lain. Hubungan kekuasaan atau pengendalian ini dapat terjadi melalui teknik pemaksaan atau kerjasama. Maka dari itu, kekuasaan dan kepentingan nasional di anggap sebagai sarana dan sekaligus tujuan dari tindakan suatu negara untuk bertahan hidup dalam politik internasional. Namun, dalam implementasinya perwujudan dari suatu kepentingan nasional harus diiringi dengan cara berdiplomasi yang sesuai.

Sementara itu, Donald E Nuechterlein menyebutkan 4 jenis klasifikasi kepentingan nasional, yaitu:

1. Kepentingan pertahanan, yaitu kepentingan untuk melindungi warga negaranya serta wilayah dan sistem politiknya dari ancaman negara lain.

2. Kepentingan ekonomi, yaitu kepentingan untuk meningkatkan perekonomian negaranya melalui hubungan ekonomi dengan negara lain.
3. Kepentingan ideologi, yaitu kepentingan untuk mempertahankan atau melindungi ideologi negaranya dari ancaman ideologi negara lain.
4. Kepentingan tata internasional, yaitu kepentingan untuk mempertahankan atau mewujudkan sistem politik dan ekonomi internasionalnya yang menguntungkan bagi negaranya (Nuechterlein, 1976).

Apa yang dilakukan Joe Biden dengan keinginannya untuk bergabung kembali dalam perjanjian JCPOA dan berusaha membangun hubungan baik dengan Iran tentunya untuk memenuhi kepentingan nasionalnya. Jika dilihat dari pemaparan Donald E Nuechterlin, maka kepentingan nasional Amerika Serikat yaitu kepentingan pertahanan, yang mana kepentingan pertahanan ini adalah kepentingan untuk melindungi warga negaranya serta wilayah dan sistem politiknya dari ancaman negara lain.

Joe Biden berusaha membangun hubungan baik antara Amerika Serikat dan Iran, serta bergabung kembali dalam perjanjian JCPOA agar Iran mau mengurangi nuklirnya sehingga stabilitas keamanan terjaga dan mengurangi adanya ketegangan, khususnya untuk mitra kerja Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah, seperti Arab Saudi dan Israel yang menjadi musuh Iran. Hal ini dikarenakan dengan keluarnya AS secara sepihak dari perjanjian JCPOA membuat Iran marah dan melakukan ancaman kembali mengenai pengembangan nuklirnya dan Iran akan terus berlanjut untuk mengembangkannya. Iran juga memberikan ancaman rudal balistik yang saat ini tengah dikembangkan. International Atomic Energy Agency (IAEA) menyatakan bahwa Iran telah memperkaya pengayaan uraniumnya hingga melebihi batas yang seharusnya sesuai dalam perjanjian JCPOA (Alamsyah, 2022).

Jika masalah ini tidak segera diatasi dan Iran terus mengembangkan nuklirnya, dikhawatirkan Iran dapat menyerang mitra kerja AS yaitu Israel dan Arab Saudi kapan saja. Hal ini nantinya juga dapat mengganggu kepentingan AS dalam ekonomi, karena AS masih bergantung terhadap minyak dari Arab Saudi. Ketergantungan ini disebabkan karena kandungan sulfur yang berbeda. Apabila nanti Iran menyerang Arab

Saudi, maka stabilitas keamanan Arab Saudi menjadi terganggu dan dapat terjadi adanya gangguan pasokan minyak yang besar, yang nantinya dapat menimbulkan masalah ekonomi yang berdampak pada Amerika Serikat (Loris, 2020).

D. Hipotesis

Berdasarkan uraian latar belakang, rumusan masalah, dan landasan konseptual yang telah diuraikan diatas maka agumen sementara alasan Joe Biden mengupayakan bergabung kembali dalam perjanjian *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) yaitu untuk mengoreksi kebijakan Donald Trump, karena keluarnya AS dari perjanjian JCPOA membuat Iran leluasa kembali dalam mengembangkan nuklirnya. Selain itu, untuk memenuhi kepentingan nasional AS yaitu pertahanan dan ekonomi.

E. Metode Penelitian

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan dari sumber-sumber data sekunder seperti buku-buku, jurnal, artikel, dan situs resmi yang diperoleh dari berbagai literatur terkait topik penelitian. Semua data yang telah terkumpul secara sistematis, nantinya difilterisasi dan ditarik kesimpulan umumnya sehingga menghasilkan data yang akurat dan disajikan secara deskriptif analitis. Teknik analisis yang dilakukan secara kualitatif ini mampu menggali data secara mendalam dan mampu mendeskripsikan suatu keadaan secara spesifik.

F. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui alasan Joe Biden ingin bergabung kembali ke dalam perjanjian *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) yang telah ditinggalkan pada masa pemerintahan Donald Trump.

G. Jangkauan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis membatasi penelitian dengan fokus terhadap kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Iran era pemerintahan Joe Biden. Hal

ini dikarenakan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Iran mengalami perubahan yang bertolak belakang.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan dari hasil sebuah penelitian akan terlihat baik apabila disajikan menggunakan cara yang sistematis. Adapun sistematika yang terdapat dalam penulisan penelitian yang berbentuk skripsi yaitu:

BAB I berisi tentang pendahuluan dan merupakan uraian dari latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesa, metode penelitian, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan dari topik yang penulis teliti.

BAB II akan menjelaskan mengenai dinamika kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap nuklir Iran dimana membahas mengenai Amerika dan perjanjian nuklir Iran, keluarnya Amerika Serikat dari perjanjian JCPOA di era pemerintahan Donald Trump, hingga upaya Joe Biden untuk bergabung kembali ke perjanjian JCPOA.

BAB III akan membahas mengenai alasan Joe Biden bergabung kembali dalam perjanjian JCPOA dan memaparkan mengenai alasan kepentingan dan ekonomi AS dalam upaya Joe Biden bergabung kembali ke dalam perjanjian JCPOA.

BAB IV merupakan bab terakhir yang berisikan kesimpulan