

ALASAN AMERIKA SERIKAT MENARIK DIRI DARI JOINT COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION (JCPOA) TAHUN 2018

Tanti Dewi Rastiti¹

Abstract

The research aims to explore the backgrounds of the United States withdrawal from the JCPOA. The analysis method used is explanative research with secondary data. An approach that used in this research is International Regime Theory by Stephen D. Krasner. The result of this research shows that the backgrounds of the United States withdrawal from the JCPOA was due 4 reasons, first is the limited access of the IAEA to Iran's nuclear sites. Second, the JCPOA does not explicitly regulate the prohibition for Iran to develop weapons through nuclear energy. Third, the United States considers that JCPOA to be more profitable for Iran. Fourth, the provisions of the sunset clauses that regulate the limits of the implementation of the JCPOA are not in accordance with the interest of the United States.

Keywords: *United States, JCPOA, Iran, Nuclear*

Pendahuluan

Keberadaan nuklir di dunia telah menjadi permasalahan karena dapat berdampak terhadap keamanan internasional. Dampak buruk keberadaan nuklir terlihat dari peristiwa bom atom di Hiroshima dan Nagasaki pada tahun 1945 (CND Briefing, 2017) dan ledakan reaktor nuklir di Chernobyl pada tahun 1986 (Yaziz Hasan, 2016). Pada tahun 2000an, IAEA selaku badan di bawah PBB yang mengawasi penggunaan energi nuklir di dunia kembali berhadapan dengan masalah pengembangan nuklir yang dilakukan oleh Iran. Pada tahun 2003, IAEA menyatakan telah menemukan fasilitas nuklir di Natanz (<https://missiledefenseadvocacy.org>). Sebagai negara yang meratifikasi NPT dan termasuk sebagai negara *Non-Nuclear Weapon State* (NNWS), kegiatan Iran tersebut telah melanggar *Statue Agency* IAEA mengenai *Agency Safeguards* pasal XII (C) yang berisi bahwa setiap negara harus melaporkan kegiatan nuklirnya kepada IAEA dimana apabila terjadi pelanggaran maka IAEA berhak melaporkannya kepada Direktur Jenderal yang kemudian melaporkan Dewan Gubernur (IAEA, 1989).

Setelah penemuan tersebut, IAEA menuntut Iran untuk menanggihkan kegiatan pengayaan uraniumnya dan segera memberikan laporan mengenai kegiatan pengembangan nuklirnya. Awalnya, Iran menuruti tuntutan tersebut dengan menutup fasilitas nuklirnya di Natanz. Namun, pada Januari 2006, Iran kembali membuka fasilitas nuklir tersebut yang menimbulkan kecurigaan bahwa Iran sedang mengembangkan senjata nuklir (www.armscontrol.org). Kemudian, karena kembali melakukan pelanggaran dan tetap bersikeras untuk melakukan pengayaan uranium, akhirnya Dewan Keamanan PBB mengeluarkan Resolusi 1737 pada tahun 2006 dan Resolusi 1747 pada tahun 2007 yang menjatuhkan sanksi kepada Iran berupa embargo perdagangan bahan dan teknologi nuklir (*Ibid*).

Karena tidak kunjung melaksanakan tuntutan IAEA, akhirnya dibentuklah forum P5+1 yang beranggotakan 5 negara DK PBB yaitu Amerika Serikat, Rusia, Cina, Inggris, Prancis dan ditambah Jerman. Forum tersebut bertujuan untuk melakukan

¹ Mahasiswa Program S1 Hubungan Internasional, Fakultas Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman. Email: tantidewirastiti@gmail.com

negosiasi dengan Iran terkait program nuklirnya guna menciptakan kesepakatan yang saling menguntungkan.

Setelah melakukan negosiasi panjang, akhirnya pada 14 Juli 2015 terbentuklah kesepakatan yang bernama *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*. Kesepakatan tersebut berisi pengharusan Iran untuk menahan kegiatan pengembangan nuklirnya, kemudian sebagai imbalannya akan diberikan pencabutan sanksi ekonomi terhadap Iran yang telah diberlakukan negara P5+1 sebelumnya.

Setelah terbentuk, awalnya JCPOA berjalan baik dimana IAEA menyatakan bahwa Iran menjalankan kewajibannya di bawah JCPOA dengan terus melaporkan kegiatan nuklirnya kepada IAEA. Dengan begitu, JCPOA dinilai mampu menemukan solusi untuk menjaga perdamaian dunia. Namun, pada 8 Mei 2018, Amerika Serikat secara resmi mengumumkan menarik diri dari JCPOA (*Congressional Research Service*, 2018). Negara anggota P5+1 lainnya merespon dengan menyayangkan keputusan Amerika Serikat tersebut dan menyatakan akan terus menjalankan JCPOA sesuai yang telah disepakati.

Tindakan Amerika Serikat menarik diri dari JCPOA sangatlah penting mengingat Amerika Serikat adalah negara *super power* yang apabila salah mengambil keputusan maka dapat mengakibatkan konflik yang melibatkan negara-negara lainnya. Namun, pada akhirnya Amerika Serikat justru menarik diri dari JCPOA. Oleh sebab itu, artikel ini bertujuan untuk menjelaskan alasan Amerika Serikat menarik diri dari JCPOA.

Kerangka Teori dan Konseptual Teori Rezim Internasional

Menurut Stephen D. Krasner, rezim internasional adalah seperangkat prinsip, norma, aturan dan prosedur pengambilan keputusan dimana harapan dari aktor-aktor yang terlibat di dalamnya difokuskan pada satu area tertentu dalam hubungan internasional (Krasner, 1983). Dalam JCPOA, prinsip fundamental yang termuat di dalamnya adalah bahwa Iran mendapatkan pembatasan dalam pengembangan program nuklirnya. Norma yang diterapkan adalah Iran harus membatasi pengembangan program nuklirnya dengan imbalan pencabutan sanksi yang sebelumnya berlaku.

Suatu rezim terbentuk atas dasar adanya kesamaan kepentingan, dimana dalam JCPOA, kesamaan kepentingan terdapat pada keinginan yang sama untuk terciptanya perdamaian dunia dan mencegah kekhawatiran yang muncul dalam keamanan internasional. Kesamaan kepentingan tersebut kemudian diwujudkan dengan dibentuknya perjanjian-perjanjian antar negara. Sehingga, rezim dapat dianggap muncul dengan tujuan untuk memfasilitasi perjanjian-perjanjian yang dibuat antar negara.

Teori signifikan rezim Krasner menunjukkan bahwa terdapat variabel-variabel kausal dasar yang dapat digunakan untuk melihat hubungan kausal (sebab-akibat) antara faktor-faktor tertentu dengan keberadaan suatu rezim internasional. Maka dari itu, rezim merupakan sesuatu yang bersifat dependen karena dipengaruhi oleh variabel-variabel kausal dasar. Menurut Krasner, rezim internasional dapat dilihat sebagai variabel penghubung antara variabel-variabel kausal dasar dengan hasil ataupun perilaku yang muncul. Kemudian, variabel-variabel kausal dasar yang dimaksud oleh Krasner dapat dibagi menjadi lima yaitu *egoistic self-interest*, *political power*, *norms and principles*, *habit and custom*, dan *knowledge*.

1. *Egoistic Self-Interest*
Variabel ini menjelaskan tentang kepentingan diri sendiri yang egois. Kepentingan yang egois merujuk pada keinginan untuk memaksimalkan fungsi utilitas tanpa menguntungkan utilitas pihak lain. Dalam lingkungan internasional, adanya isu *security dilemma* biasanya yang kemudian menjadi faktor yang mendorong terjalannya kolaborasi dan koordinasi antar negara, karena dengan adanya kolaborasi dan koordinasi maka keamanan suatu negara dalam lingkungan internasional akan lebih terjamin. Selanjutnya, koordinasi antar negara hanya akan berhasil apabila terdapat aturan-aturan yang dapat mengendalikan negara.
2. *Political Power*
Di dalam kekuatan politik dapat dibagi menjadi dua orientasi. Pertama, kosmopolitan dan instrumental yaitu kekuatan yang digunakan untuk mengamankan hasil optimal dalam sistem secara keseluruhan. Dengan kata lain, kekuatan digunakan untuk menjamin kelangsungan suatu sistem. Dalam istilah *game-theoretic*, kekuatan digunakan untuk mempromosikan kepentingan untuk dimaksimalkan bersama. Kedua, partikularistik dan penyempurnaan potensi yaitu kekuatan digunakan untuk meningkatkan nilai-nilai aktor tertentu di dalam sistem. Nilai-nilai tersebut dapat mencakup peningkatan kapabilitas kekuatan serta mempromosikan tujuan ekonomi atau objek lainnya. Dalam *game-theoretic*, kekuatan digunakan untuk memaksimalkan hasil individu yang memiliki kepentingan tertentu.
3. *Norms and Principles*
Norma-norma dan prinsip-prinsip merupakan cerminan karakteristik dari suatu rezim. Di arena internasional, prinsip yang paling utama adalah kedaulatan. Kedaulatan merupakan hal terpenting bagi sebuah negara karena tanpa kedaulatan maka suatu negara tidak dapat dianggap sebagai negara. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa kedaulatan merupakan prinsip yang mempengaruhi perilaku negara. Adanya kedaulatan memperlihatkan bahwa negara memiliki hak untuk bertindak di dalam sistem internasional. Sehingga apabila prinsip 'kedaulatan' tersebut diubah maka otomatis akan terjadi perubahan juga dalam rezim internasional.
4. *Usage and Custom*
Usage didefinisikan oleh Krasner sebagai pola perilaku yang berdasarkan pada praktik nyata dan kebiasaan dalam jangka panjang. Pola perilaku dapat dihasilkan dari pertimbangan mengenai kepentingan dan kekuatan. Diawali dengan perilaku yang didasari oleh sifat egois dan mengutamakan kepentingan pribadi yang diterapkan oleh aktor-aktor dalam dunia internasional kemudian menghasilkan sebuah dilema. Dilema tersebut dialami seluruh aktor yang kemudian menjadikan hal tersebut permasalahan bersama, yang selanjutnya diakhiri dengan kesamaan harapan akan penyelesaian permasalahan. Sehingga *usage and custom* secara tidak langsung mempengaruhi perkembangan rezim.
5. *Knowledge*
Apa pun jenis pengetahuan sudah tentu memberikan keuntungan. Dalam sistem internasional, keuntungan dari pengetahuan yang paling dirasakan adalah oleh para pembuat kebijakan. Dengan adanya informasi dan teori maka para pembuat kebijakan dapat membuat pertimbangan dan keputusan dengan lebih baik. Seperangkat aturan yang berlaku dalam suatu rezim tidak dapat

dilepaskan dari ketersediaan berbagai informasi. Karena ilmu pengetahuan sangat berguna sebagai dasar dari penerapan kebijakan maka begitu juga dengan perilaku negara yang juga ditentukan oleh pengetahuan.

Perkembangan rezim dapat dilihat dari dua perilaku, apakah menghasilkan rezim atau menolak rezim. Dalam tulisan ini, perilaku Amerika Serikat menarik diri dari JCPOA merupakan bentuk penolakan terhadap rezim. Dalam keputusan Amerika Serikat menarik diri dari JCPOA dapat dipengaruhi oleh tiga variabel kausal dasar dalam teori rezim Krasner, yaitu *egoistic self-interest* dan *norms and principles*, sedangkan variabel *political power, usage and custom* dan *knowledge* hanya sebagai pelengkap. Variabel pertama yaitu *egoistic self-interest* dapat dijelaskan melalui kepentingan nasional Amerika Serikat dan kekurangan-kekurangan JCPOA yang menjadi pertimbangan Amerika Serikat menarik diri. Sedangkan, variabel *norms and principles* yakni norma-norma dan prinsip-prinsip yang ada dalam ketentuan JCPOA yang tidak sesuai dengan ketentuan dan kepentingan Amerika Serikat.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian eksplanatif dimana penelitian bertujuan untuk menjelaskan mengapa suatu fenomena terjadi dan bagaimana hubungannya dengan fenomena lainnya. Adapun jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari buku, jurnal, skripsi, artikel, media massa, akses internet dan literatur lain yang berhubungan dengan penelitian ini. Teknik pengumpulan data bersifat studi kepustakaan dengan teknik analisis data kualitatif yakni dengan cara menggambarkan hasil penelitian melalui sejumlah data yang berhasil dikumpulkan, kemudian menyajikan hasil penelitian menggunakan teori sebagai dasar penting dalam penelitian.

Hasil dan Pembahasan Pengembangan Program Nuklir Iran

Iran memulai program nuklirnya pada tahun 1950-an dalam kepemimpinan Shah Mohammad Reza Pahlavi. Pada tahun 1953, Iran mengawali pengembangan nuklirnya dengan bekerja sama dengan Amerika Serikat melalui program “*Atom for Peace*”. Dalam program tersebut, Iran mengirimkan sejumlah pelajarnya ke Amerika Serikat untuk mempelajari teknik nuklir. Kemudian pada tahun 1957, Iran dan Amerika Serikat menandatangani kerja sama dalam pengadaan nuklir sipil (M. Sya’roni Rofii, 2017). Sebagai bentuk realisasi kerja sama tersebut, pada tahun 1959, Amerika Serikat membangun fasilitas reaktor nuklir dan *Tehran Nuclear Research Center* (TNRC).

Pada tahun 1968, Iran menandatangani perjanjian *Non-Proliferation Treaty* (NPT) dan kemudian meratifikasinya pada tahun 1970. Perjanjian NPT sendiri bertujuan untuk mencegah penyebaran senjata nuklir dan untuk mempromosikan kerja sama dalam penggunaan energi nuklir secara damai. Pengembangan nuklir Iran pun telah disetujui oleh IAEA yang termuat dalam perjanjian yang ditandatangani pada tanggal 19 Juni 1973. Perjanjian tersebut berisi perlindungan terhadap nuklir damai Iran yang diawasi langsung oleh IAEA agar tidak disalahgunakan menjadi senjata.

Untuk itu, Iran mendirikan *Atomic Energy Organization of Iran* (AEOI) pada tahun 1973. Organisasi tersebut bertujuan untuk melaksanakan kerja sama dan perjanjian kontrak dengan negara lain terkait program nuklir yang dimiliki Iran. Setelah terbentuknya AEOI, pemerintah Iran memulai menginvestasikan modal besar untuk

membangun 23 reaktor dengan bekerja sama dengan Jerman, Inggris, Prancis, Kanada, Italia dan Belgia. Sama halnya dengan Amerika Serikat, kerja sama tersebut dilakukan dengan pengiriman tenaga ahli nuklir Iran untuk mendapatkan pelatihan dan kerja sama untuk pembangunan reaktor. Dengan demikian, mulai tahun 1974 hingga tahun 1978 pembangunan pembangkit listrik tenaga nuklir di Iran yaitu di Bushehr, Isfahan, dan Saveh yang dibantu oleh Jerman, serta di Karun yang dibantu oleh Prancis (Hikmatul & Kodimerinda, 2012).

Pasca berakhirnya perang Irak-Iran pada tahun 1988 dan pergantian kepemimpinan Iran menjadi Akbar Hashemi Rafsanjani, pemerintah Iran ingin kembali fokus terhadap pengembangan program nuklirnya. Langkah pertama yang dilakukan pemerintah Iran yaitu ingin melanjutkan pembangunan reaktor di Bushehr yang sempat terhenti dengan meminta bantuan dari Jerman. Namun, Jerman justru membatalkan kerja sama dengan Iran karena adanya tekanan dari Amerika Serikat. Kemudian, Iran kembali berupaya dengan meminta bantuan dari negara lain seperti Italia, Republik Ceko, Spanyol, dan Argentina. Akan tetapi, negara-negara tersebut juga mendapatkan tekanan dari Amerika Serikat untuk tidak membantu Iran dalam mengembangkan nuklirnya.

Adanya tekanan dari Amerika Serikat tersebut tidak menutup kemungkinan bahwa tetap saja ada pihak yang ingin membantu Iran. Pihak-pihak tersebut seperti Cina dan Rusia yang tetap membantu Iran walaupun bantuannya diminimalisir. Bantuan yang diberikan Cina berupa pelatihan teknisi nuklir, pembangunan reaktor, dan eksplorasi tambang uranium. Sedangkan, pada tahun 1990, Rusia sepakat untuk membantu Iran untuk melanjutkan pembangunan reaktor nuklir di Bushehr.

Di era Khatami, Iran terus melanjutkan pengembangan nuklirnya dengan membagi fasilitas-fasilitas ke berbagai wilayah. Fasilitas untuk tujuan penelitian reaktor terletak di Bonab, Ramsar, dan Tehran. Lokasi tambang uranium terletak di Saghand, Yazd, dan Gachin. Sedangkan lokasi situs nuklir terletak di Arak, Qom, Natanz, Isfahan, dan Bushehr (BBC, 2015). Sejumlah fasilitas nuklir Iran tersebut membuktikan bahwa Iran berkeinginan untuk melanjutkan pengembangan program nuklirnya. Selain itu, tidak menutup kemungkinan pula masih ada fasilitas-fasilitas nuklir yang belum diketahui oleh IAEA. Namun, Iran mengklaim bahwa kegiatan pengembangan nuklirnya dilakukan secara transparan dan bertujuan damai.

Pada tahun 2003, IAEA yang bertugas mengawasi penggunaan nuklir di dunia melakukan peninjauan terhadap aktivitas pengembangan nuklir di sejumlah kawasan yang dicurigai akan mengancam perdamaian dunia (Resty Melva Rizky, 2013). Program nuklir Iran yang telah menjadi perhatian internasional pun turut ditinjau. Namun, Iran justru mengusir petugas dari IAEA terkait pemeriksaan fasilitas nuklirnya. Iran menuduh bahwa terdapat kepentingan Amerika Serikat dalam inspeksi yang dilakukan IAEA di fasilitas nuklir Iran. Untuk itu, Dewan Gubernur IAEA merespon dengan melakukan rapat untuk membahas permasalahan tersebut. Akhirnya, dikeluarkan deklarasi yang menuntut Iran agar lebih bersikap transparan dan segera menyelesaikan masalah sensitif menyangkut program nuklirnya paling lambat pada 31 Oktober 2003, dan meminta Iran menghentikan kegiatan pengayaan dan menandatangani Protokol Tambahan. Meskipun telah mendapat peringatan dari IAEA, Iran tetap menolak menandatangani Protokol Tambahan tersebut.

Untuk meredakan ketegangan mengenai permasalahan program nuklir Iran, maka Menteri Luar Negeri Inggris, Jerman, dan Prancis (EU3) yang bertindak atas nama Uni Eropa memutuskan untuk melakukan jalur diplomasi agar Iran mau bekerja

sama dengan IAEA secara transparan. Karena telah melibatkan pihak lain, Iran khawatir akan mendapat isolasi internasional, maka pada 21 Oktober 2003 Iran bersedia menandatangani Protokol Tambahan, mau bekerja sama dengan IAEA secara transparan, dan menghentikan proses pengayaan uranium sementara waktu. Akhirnya, pada tanggal 18 Desember 2003, Iran bersedia menandatangani Protokol Tambahan yang memberikan akses kepada IAEA untuk memeriksa fasilitas-fasilitas nuklirnya (Hikmatul & Kodimerinda, 2222).

Setelah itu, Iran akhirnya memberika akses kepada IAEA untuk mengunjungi fasilitas nuklirnya. Namun, pada Februari 2004, Iran mulai kembali membatasi ruang gerak IAEA untuk memeriksa segala aktivitas nuklirnya (*Ibid*). Pada Januari 2006, Iran membuka segel yang dipasang oleh IAEA di beberapa fasilitas nuklirnya seperti di Natanz. Iran berniat untuk melanjutkan proses pengembangan program nuklirnya dan menyatakan ingin memulai kerja sama dengan negara lain. Namun, rencana Iran untuk meningkatkan pengembangan nuklirnya direspons DK PBB dengan mengeluarkan resolusi-resolusi terhadap Iran. Terdapat enam resolusi yang dikeluarkan oleh DK PBB terkait program nuklir Iran, yaitu Resolusi DK PBB 1696, 1737, 1747, 1803, 1835, dan 1929 yang isinya tuntutan kepada Iran untuk segera menanggukkan seluruh kegiatan nuklirnya dan melaporkannya kepada IAEA, serta memberikan sanksi berupa embargo perdagangan yang berkaitan dengan nuklir (IAEA Report).

Resolusi-resolusi DK PBB tersebut merupakan upaya PBB untuk membatasi program nuklir Iran yang dianggap telah melewati batas ketentuan. Resolusi-resolusi DK PBB tersebut ditujukan agar Iran menghentikan kegiatan pengayaan uranium dan kegiatan yang berkaitan dengan material nuklir. Namun, resolusi-resolusi yang telah diberlakukan PBB tersebut tidak membuat Iran menyerah untuk tetap mengembangkan program nuklirnya.

Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)

Resolusi-resolusi yang dikeluarkan oleh DK PBB rupanya tidak mempengaruhi keinginan Iran untuk terus mengembangkan program nuklirnya. Namun, kekhawatiran dunia internasional membuat isu nuklir Iran harus segera diatasi. Oleh sebab itu, dibentuklah forum P5+1 (Amerika Serikat, Rusia, Cina, Inggris, Prancis, dan Jerman) untuk melakukan negosiasi kepada Iran terkait isu nuklirnya.

Setelah negosiasi panjang, akhirnya P5+1 dan Iran berhasil menemukan solusi untuk mengatasi permasalahan nuklir Iran dengan membentuk suatu kesepakatan yang disebut *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). JCPOA resmi terbentuk pada 14 Juli 2015 yang isi utamanya adalah diberikan pembatasan bagi Iran untuk mengembangkan program nuklirnya dengan imbalan pencabutan sanksi terhadap Iran yang telah diberikan sebelumnya oleh PBB, Amerika Serikat, dan Uni Eropa. Namun, terdapat beberapa pokok bahasan lainnya yang dijabarkan dalam ketentuan JCPOA, yaitu mengenai (*U.S. Department of State, 2015*):

a) Nuklir

Ketentuan ini mengatur mengenai pembatasan segala bentuk kegiatan pengayaan uranium termasuk untuk penelitian dan pembangunan, serta membatasi persediaan bahan-bahan nuklir yang boleh dimiliki Iran. JCPOA juga mengawasi pembangunan kembali fasilitas di Arak dengan membatasi bahan bakar yang boleh digunakan. Dengan begitu, JCPOA mengharuskan Iran bersikap transparan atas segala kegiatan terkait program nuklirnya agar membangun kepercayaan antar pihak.

b) Sanksi

Ketentuan ini mengatur mengenai sanksi kepada Iran yang akan diakhiri secara resmi yang terdapat pada Resolusi DK PBB. Uni Eropa dan Amerika Serikat juga mengakhiri sejumlah sanksi yang diberlakukan kepada Iran terkait isu nuklirnya yang akan dilakukan bersama dengan verifikasi IAEA terhadap kegiatan nuklir Iran.

c) Rencana Implementasi

Iran dan P5+1 akan menerapkan seluruh ketentuan dalam JCPOA. Terdapat lima tahapan dalam menerapkan JCPOA yakni yang pertama *Finalisation Day* dimana perjanjian disepakati. Kedua, *Adoption Day* yakni 90 hari setelah disahkan oleh DK PBB yang menandai berlakunya JCPOA. Ketiga, *Implementation Day* yaitu Iran diharuskan melaksanakan komitmennya dalam JCPOA yang disyaratkan dan diverifikasi oleh IAEA, kemudian Uni Eropa dan Amerika Serikat mulai menyusun pengurangan sanksinya. Keempat, *Transition Day* yang merupakan 8 tahun setelah adoption day atau pada saat Direktur Jenderal IAEA telah menyimpulkan bahwa program nuklir Iran benar-benar bertujuan damai. Kelima, *Termination Day* yaitu 10 tahun sejak adoption day dimana Iran telah memenuhi semua kewajibannya dan tidak ada sanksi yang diberlakukan kembali.

d) Mekanisme Penyelesaian Perselisihan

Ketentuan ini mengatur mengenai kemungkinan terjadinya perselisihan antara Iran dan P5+1. apabila terjadi P5+1 tidak menjalankan komitmennya, maka Iran berhak melapor kepada Komisi Bersama untuk membuar resolusi, begitu pula sebaliknya apabila Iran tidak melaksanakan komitmennya, maka P5+1 berhak melaporkannya.

Pada 18 Oktober 2015, negara P5+1 dan Iran kemudian secara resmi mengadopsi kesepakatan JCPOA . Dengan begitu, Iran mulai mengambil langkah awal untuk membatasi program nuklirnya dengan menonaktifkan reaktor nuklir di Arak. Sedangkan Amerika Serikat dan Uni Eropa mengumumkan akan mengeluarkan kebijakan keringanan sanksi terhadap Iran pada hari implementasi.

Pada hari implementasi yang jatuh pada tanggal 16 Juli 2016, IAEA menyatakan bahwa Iran berkomitmen di bawah JCPOA dengan membatasi pengembangan nuklirnya. Dengan begitu, DK PBB secara resmi mengeluarkan resolusi terkait pencabutan sanksi terhadap Iran. Namun, sehari setelah hari implementasi, Departemen Keuangan Amerika Serikat mengeluarkan pengumuman bahwa sanksi baru akan dikenakan kepada entitas yang terlibat dengan program rudal balistik Iran. Sebelumnya, Amerika Serikat pernah mempermasalahkan uji coba rudal balistik Iran yang dianggap sebagai pelanggaran Resolusi DK PBB 1929. Pernyataan tersebut kembali ditegaskan oleh Presiden Barrack Obama yang menyatakan bahwa dengan implementasi kesepakatan JCPOA, Iran secara keseluruhan tidak boleh memperoleh senjata nuklir dengan begitu Amerika Serikat, kawasan dan dunia akan lebih aman. Namun, hal tersebut direspons oleh Presiden Iran, Hassan Rouhani yang menyatakan bahwa hak-hak nuklir dapat diperoleh oleh semua orang.

Donald Trump selaku Presiden terpilih pada Pemilu 2016 sendiri pernah menyatakan dalam kampanyenya bahwa JCPOA merupakan kesepakatan yang sangat buruk yang pernah Amerika Serikat sepakati dan berjanji akan menegosiasikannya kembali. Namun, sekutu Amerika Serikat dalam P5+1 merespons dengan

mengisyaratkan akan menolak untuk mengadakan negosiasi ulang. Oleh sebab itu, pada 13 Oktober 2017, Trump mengumumkan strategi baru yang lebih luas terhadap Iran. Trump menyatakan bahwa terdapat kemungkinan bahwa Amerika Serikat akan keluar dari kesepakatan JCPOA. Oleh sebab itu, Trump meminta Kongres untuk meninjau kembali kesepakatan tersebut terutama terkait dengan rudal balistik yang dimiliki Iran dan batas waktu dimana kesepakatan tidak berlaku lagi. Pernyataan tersebut direspons oleh Perdana Menteri Inggris, Theresa May, Kanselir Jerman Angela Merkel dan Presiden Prancis Emmanuel Macron dengan menyatakan akan terus berkomitmen di bawah JCPOA.

Setelah pemerintah Amerika Serikat mengumumkan waktu pengurangan sanksi terhadap Iran sesuai ketentuan JCPOA pada 12 Januari 2018, Presiden Trump justru mengancam tidak akan mengeluarkan kembali keringanan dan akan menarik diri kecuali Kongres mengeluarkan undang-undang yang mengatur kelemahan-kelemahan perjanjian JCPOA. Hal-hal yang diinginkan Presiden Trump meliputi batas waktu tak terbatas untuk menjatuhkan sanksi jika Iran terus menguji rudal balistiknya dan menggagalkan dilakukannya inspeksi oleh IAEA, serta membuat kemajuan pengembangan senjata nuklir.

Namun, pada 8 Mei 2018, Presiden Trump justru mengumumkan secara resmi bahwa Amerika Serikat menarik diri dan tidak akan lagi menerapkan ketentuan-ketentuan JCPOA. Padahal, laporan-laporan yang dikeluarkan oleh IAEA selaku pengawas dalam JCPOA menyatakan bahwa Iran terus berkomitmen di bawah JCPOA.

Alasan Amerika Serikat Menarik Diri dari JCPOA

1. *Egoistic Self-Interest* Amerika Serikat

a) Keterbatasan Akses IAEA terhadap Fasilitas Nuklir Iran

Pemerintah Amerika Serikat mengeluh bahwa IAEA yang bertanggung jawab untuk memonitori kegiatan nuklir Iran, tidak memiliki kekuasaan sepenuhnya terhadap semua fasilitas-fasilitas pengembangan nuklir Iran. Amerika Serikat merasa bahwa Iran tidak memberikan informasi secara lengkap terkait aktivitas nuklirnya kepada IAEA. Sebagai mana situs-situs yang telah dikonfirmasi oleh IAEA adalah fasilitas nuklir di Bonab, Ramsar, dan Tehran yang ditujukan untuk penelitian reaktor, selanjutnya yaitu fasilitas di Saghand, Yazd, dan Gachin yang merupakan lokasi tambang uranium, kemudian fasilitas yang berada di Arak, Qom, Natanz, Isfahan, dan Bushehr merupakan lokasi situs nuklir Iran. Sedangkan, terdapat situs yang belum dideklarasikan oleh Iran kepada IAEA yaitu situs militernya yang berada di Parchin.

Memang benar bahwa terdapat aktivitas nuklir di situs militer Iran. Pada tahun 2011, IAEA sempat memeriksa situs militer Iran yang terletak di Parchin dan menemukan bahwa Iran melakukan tes berdaya ledak tinggi pada nuklirnya (Evelyn Adisa, 2012). Namun semenjak pemeriksaan tersebut hingga terbentuknya JCPOA, Iran menolak untuk memberikan izin kepada IAEA untuk memeriksa situs militernya dengan alasan lokasi tersebut berkaitan dengan keamanan negara dan bukanlah fasilitas nuklir.

Masih adanya fasilitas yang tidak dideklarasikan oleh Iran memunculkan kecurigaan bagi Amerika Serikat bahwa Iran sedang melakukan pengembangan nuklir secara rahasia di situs militernya yang bisa saja akan dijadikan senjata. Oleh sebab itu, Amerika Serikat meminta IAEA untuk mengakses semua fasilitas yang ada di Iran, termasuk fasilitas militer. Kemudian, Amerika Serikat juga memaksa

agar IAEA memeriksa dan memverifikasi bahwa fasilitas militer Iran memang benar-benar tidak ada kegiatan terkait nuklir. Namun, IAEA menegaskan bahwa kecurigaan saja tidak cukup untuk menjadi alasan pemeriksaan. Jika memiliki kekhawatiran bahwa Iran melakukan aktivitas nuklir yang terlarang di lokasi di luar fasilitas yang telah dideklarasikan, para inspektur IAEA harus terlebih dahulu menyampaikan kekhawatiran tersebut dan meminta klarifikasi kepada Iran (Reuters, 2017).

Permintaan Amerika Serikat untuk memeriksa situs militer pun ditolak oleh Iran yang mana Amerika Serikat menilai hal tersebut merupakan sebuah pelanggaran. Penolakan tersebut pun tercantum dalam *National Security Presidential Memorandum-11* (NSPM-11) yang menyatakan: “*Meanwhile, Iran has publicly declared it would deny the International Atomic Energy Agency (IAEA) access to military sites in direct conflict with the Additional Protocol to its Comprehensive Safeguards Agreement with the IAEA.*” (Sementara itu, Iran secara terbuka menyatakan akan menolak akses Badan Energi Atom Internasional (IAEA) ke situs militernya dimana secara langsung bertentangan dengan Protokol Tambahan untuk Perjanjian Pengamanan Komprehensifnya dengan IAEA (*National Security Presidential Memorandum-11* (NSPM-11), 2018).

Penolakan Iran terhadap permintaan Amerika Serikat tersebut sesungguhnya boleh terjadi mengingat setiap negara memiliki haknya masing-masing untuk menolak memberi tahu kegiatannya kepada negara lain. Hal itu karena setiap negara memiliki strateginya masing-masing untuk melindungi kepentingan negaranya. Seperti yang diketahui bahwa Amerika Serikat dan Iran memiliki perbedaan kepentingan terutama di kawasan Timur Tengah. Melihat hubungannya dengan Amerika Serikat yang kurang baik, tentu saja Iran khawatir jika Amerika Serikat mengetahui kegiatan militer Iran maka akan berdampak buruk terhadap keamanan Iran.

b) JCPOA Tidak Mampu Mengatur Secara Tegas Mengenai Larangan Mengembangkan Senjata Menggunakan Energi Nuklir

Di dalam JCPOA terdapat aturan mengenai batasan yang dapat dilakukan Iran dalam mengembangkan program nuklirnya. Batasan itu yakni Iran hanya boleh memperkaya uranium hingga 3,67%, jauh di bawah batas 90% untuk mengembangkan produksi bom nuklir, kemudian Iran juga harus membatasi persediaan uranium yang diperkaya rendah dari yang sebelumnya 10.000 kilogram menjadi maksimal 300 kilogram, serta batasan unyuk jumlah persediaan air berat yang diizinkan hanya sebesar 130 metrik ton (*European Parliamentary Research Service*, 2018).

Namun, pada Laporan IAEA tahun 2016, Amerika Serikat menemukan pelanggaran yang dilakukan oleh Iran sebanyak dua kali terkait persediaan air beratnya. Yang pertama yaitu Laporan IAEA pada 26 Februari 2016 dimana Iran memiliki persediaan air berat sebanyak 130,9 metrik ton. Kemudian, yang kedua pada Laporan IAEA 20 November 2016, dimana persediaan air berat yang dimiliki Iran sebanyak 130,1 metrik ton dan masih melebihi jumlah yang diizinkan. Pelanggaran tersebut kemudian diprotes oleh Amerika Serikat kepada IAEA bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh Iran bukan pelanggaran yang sepele. Persediaan air berat yang masih melebihi jumlah yang diizinkan pun membuat Amerika Serikat curiga bahwa hal tersebut digunakan Iran untuk mengembangkan rudal balistiknya.

Oleh sebab itulah, pelanggaran yang dilakukan oleh Iran tersebut membuat Amerika Serikat merasa bahwa JCPOA tidak cukup tegas untuk membatasi kegiatan nuklir Iran karena Iran masih bisa mengembangkan program rudal balistiknya.

Kurang tegasnya JCPOA dalam membatasi rudal balistik Iran menjadi salah satu alasan Amerika Serikat menarik diri dari kesepakatan tersebut. Amerika Serikat mengkritisi sikap Iran yang masih mengembangkan program rudal balistiknya. Bahkan, setelah JCPOA terbentuk, Iran sering melakukan uji coba rudal balistiknya. Berikut merupakan *timeline* kegiatan Iran terkait program rudal balistiknya:

Tabel *Timeline* Kegiatan Iran Terkait Program Rudal Balistik

Waktu	Keterangan
10 Oktober 2015	Iran menguji coba rudal balistik jarak menengah yang disebut dengan Emad.
21 Oktober 2015	Iran menguji coba rudal balistik jarak menengah lainnya.
9 Maret 2016	Iran meluncurkan dua variasi berbeda dari rudal balistik jarak menengah Qadr.
28 Februari 2017	Iran menembakkan rudal balistik jarak menengah yang bertentangan dengan Resolusi DK PBB 2231.

Sumber: Arms Control Association (www.armscontrol.org)

Sikap Iran yang terus menguji program rudal balistiknya setelah tercapainya JCPOA tersebut menimbulkan pertanyaan besar yaitu bagaimana Iran dapat menempatkan hulu ledak pada rudalnya sedangkan Iran harus menurunkan tingkat pengayaan uraniumnya. Dengan diturunkan tingkat pengayaan uraniumnya, seharusnya Iran tidak dapat menempatkan hulu ledak pada rudal balistiknya. Sikap Iran tersebut justru memunculkan kembali kecurigaan dunia internasional terhadap Iran mengenai mengembangkan nuklir sebagai senjata yang akan ditempatkan di rudal balistik miliknya.

2. *Norms and Principles* dalam JCPOA yang Bertentangan dengan Kepentingan Amerika Serikat

a) JCPOA Dianggap Lebih Menguntungkan Iran

Hal lain yang dikritisi oleh pemerintah Amerika Serikat ini tentu saja penting bagi suatu negara yang selalu mengutamakan kepentingan nasionalnya sendiri. Amerika Serikat menyatakan bahwa JCPOA memberi keuntungan yang lebih besar. Melalui JCPOA, sanksi-sanksi yang sebelumnya diberlakukan kepada Iran pun dicabut. Sanksi-sanksi tersebut meliputi embargo minyak, pembekuan aset Iran, dan larangan bagi setiap negara untuk melakukan perdagangan logam mulia emas, serta larangan untuk bekerja sama dengan bank, asuransi, dan investasi dengan Iran dalam sektor gas dan minyak bumi Iran (Berkas DPR, 2012). Setelah pencabutan sanksi-sanksi tersebut, Iran mulai memperbaiki perekonomiannya termasuk meningkatkan anggaran militer Iran. Menurut *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), pengeluaran militer Iran meningkat hampir 30% dari tahun 2015 dimana JCPOA diadopsi sampai tahun 2017 (The Washington Post, 2017). Hal itu lah yang membuat Amerika Serikat khawatir bila ketentuan JCPOA

kembali yang sesuai dengan kepentingan Amerika Serikat. Ketentuan-ketentuan dalam JCPOA yang tidak sesuai dengan kepentingan Amerika Serikat pun dikritisi. Ketentuan tersebut seperti akses IAEA yang terbatas sehingga tidak melampaui fasilitas-fasilitas nuklir Iran yang tidak dideklarasikan. Kemudian, JCPOA dianggap tidak mampu mengendalikan kegiatan-kegiatan nuklir Iran. Seperti yang sudah dijabarkan, JCPOA juga dinilai hanya menguntungkan Iran dengan mencabut sanksi-sanksi tanpa membuat JCPOA menjadi kesepakatan yang permanen untuk mengawasi dan membatasi kegiatan nuklir Iran.

Keputusan Amerika Serikat tersebut ditujukan agar Iran mau melakukan negosiasi kembali mengenai program nuklirnya. Namun, setelah kebijakan Amerika Serikat tersebut, Iran tidak mau menuruti permintaan Amerika Serikat dan justru mengancam akan menarik diri dari JCPOA juga dan melanjutkan kegiatan program nuklirnya. Akhirnya, keputusan Amerika Serikat keluar dari JCPOA hanya akan merugikan lingkungan internasional akibat kembalinya aktivitas nuklir Iran yang dapat mengancam keamanan internasional.

Daftar Pustaka

- Adisa, Evelyn. 2012. *Rezim Non-Proliferasi Nuklir Internasional dan Program Nuklir Iran*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Arms Control Association. 2019. *Timeline of Nuclear Diplomacy With Iran*. Tersedia di <https://www.armscontrol.org/factsheet/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran>.
- BBC. 2015. *Iran's key nuclear sites*. Tersedia di <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-11927720>.
- CND Briefing. 2017. *Campaign for Nuclear Disarmament: Hiroshima and Nagasaki*. [PDF]. Tersedia di <https://cnduk.org/wp-content/uploads/2018/02/Hiroshima-and-Nagasaki.pdf>.
- Dietrich, Christian dan Patryk Pawlak. 2016. *The Nuclear Agreement with Iran*, EPRS (European Parliamentary Research Service), hal. 4.
- Hasan, Yaziz. 2016. *Mengenang 30 Tahun Peristiwa Chernobyl*. 2016. Badan Tenaga Nuklir Nasional. Research Gate.
- IAEA. (Online). Tersedia di <https://www.iaea.org/about/overview/statue>.
- Immenkamp, Beatrix. 2018. *Future of the Iran Nuclear Deal: How much can US pressure isolate Iran*. European Parliamentary Research Service. PE 621.897.
- Katzman, Kenneth, Paul K. Kerr, Valerie Heitshusen. *U.S. Decision to Cease Implementing the Iran Nuclear Agreement*. Congressional Research Service.
- Krasner, Stephen D. 1983. *International Regimes*. New York: Cornell University Press.
- Missile Defense Advocacy Alliance. *Natanz Enrichment Facility*. Tersedia di <https://missiledefenseadvocacy.org/missile-threat-and-proliferation/todays-missile-threat/iran/natanz-enrichment-facility/>.
- REUTERS. *Nuclear inspectors should have access to Iran military bases: Haley*. 2017. Tersedia di <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa-haley/nuclear-inspectors-should-have-access-to-iran-military-bases-haley-odUSKCN1B524I>.
- Rizky, Melva Resty. 2013. *Perubahan Kebijakan Nuklir Iran di Era Pemerintahan Hassan Rouhani*. Universitas Riau. Tersedia di <https://media.neliti.com/media/publications/32789-ID-perubahan-kebijakan-nuklir-iran-di-era-pemerintahan-hassan-rouhani.pdf>.

- Rockwood, Laura. 2013. *Legal Framework for IAEA Safeguards*. Vienna: International Atomic Energy Agency.
- Rofii, M. Sya'roni. 2015. *Babak Baru Nuklir Iran: Memahami Manuver Iran dan Dinamika Politik Kawasan Timur Tengah*. Research Gate, Vol. 1, No. 1.
- The Washington Post. *Fact-checking President Trumps' reasons for leaving the Iran nuclear deal*. Tersedia di <https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2018/05/09/fact-checking-president-trumps-reason-for-leaving-the-iran-nuclear-deal/%3foutputType=amp>.
- U.S. Department of State. *Joint Comprehensive Plan of Action*. Tersedia di <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>.