

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Konsep keamanan merupakan salah satu kajian Hubungan Internasional yang mendefinisikan suatu kondisi, di mana negara-negara berupaya untuk mencegah konflik dan ancaman, baik dari segi militer maupun non-militer dengan tujuan; memelihara perdamaian, stabilitas, dan keberlanjutan hubungan antar negara (Hidayat, 2017). Menurut pandangan realisme, keamanan adalah sebuah kondisi suatu negara yang terbebas dari ancaman militer atau memiliki kemampuan untuk melindungi negara-negara bangsanya dari serangan militer yang berasal dari lingkungan eksternal (Martin, 2021). Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan; bahwa, kapabilitas militer suatu negara untuk mempertahankan diri merupakan sebuah keharusan, meskipun dapat meningkatkan risiko konflik dan mengancam perdamaian dunia.

Dalam hal ini, diperlukan adanya keterlibatan negara dengan kekuatan besar (*super power*) di sistem internasional, yang memiliki distribusi kekuatan yang sangat berpengaruh terhadap negara lain untuk mewujudkan perdamaian dunia. Hegemoni pada negara *super power* dapat mencakup berbagai aspek seperti dalam kekuatan militer, ekonomi, dan politik. Stabilitas hegemoni suatu negara tidak hanya sebatas memanfaatkan instrumen militer kepada ekonomi, tetapi negara juga bisa memanfaatkan keberadaan rezim dengan cara menciptakan sebuah rezim, dan mempertahankannya (Ikenberry, 1998). Sebagaimana yang dijelaskan Bear F. Braumoeller dalam bukunya, bahwa interaksi negara-negara *super power* yang melibatkan keamanan negara lain seringkali berdampak signifikan di tingkat

regional maupun internasional. Sehingga, negara-negara *super power* juga dapat memberikan dukungan bahkan tekanan politik, ekonomi, atau militer kepada rezim atau kelompok di wilayah tertentu (Braumoeller, 2013). Seperti halnya Amerika Serikat dan Uni Soviet yang memainkan peran sentral dalam isu senjata nuklir selama Perang Dingin (1947-1991) yang mana mereka memainkan peran utama dalam keamanan politik global dan memimpin blok ideologis yang berlawanan, yang diawali dengan tahap bola api “Trinity”, yaitu uji nuklir yang pertama oleh Manhattan Project di New Mexico, Amerika Serikat (Williams, 2020).

Dengan demikian, beberapa negara juga memiliki strategi politik untuk mencegah adanya serangan militer, yang salah satunya dengan memiliki atau mengembangkan senjata sebagai sebuah kontrol dalam hubungan internasional untuk menjaga stabilitas keamanan negaranya. Salah satu aspek untuk mencapai jaminan keamanan militer tertinggi dari suatu negara (*deterrence*) adalah dengan diberlakukannya pengembangan senjata pemusnah massal atau senjata nuklir (Talbot, 2020). Keberadaan senjata nuklir dianggap dapat mengubah dinamika konflik antar negara, dan sekaligus sebagai pertahanan terhadap ancaman serangan. Negara yang memiliki senjata nuklir juga akan memiliki *prestise* dan pengaruh negara di tingkat global (Rr & Yustiningrum, 2016).

Maka dari itu, negara yang memiliki atau mengembangkan senjata nuklirnya akan menghadapi respon berupa tekanan dari beberapa negara yang khawatir akan dampak keamanan regional dan internasional, seperti yang dilakukan oleh negara-negara *super power* yang mencoba untuk menegosiasikan dengan dibuatnya suatu perjanjian atau hukum internasional, bahkan hingga diberlakukannya sanksi dari aktor internasional, terutama dari negara-negara *super*

power. Ragam bentuk respon tekanan tersebut bisa saja di luar aspek militer, tetapi juga dapat berkaitan dengan sektor ekonomi sehingga hal ini juga mempengaruhi keputusan investasi asing dan perdagangan internasional (Buzan et al., 1998).

Tidak hanya aspek keamanan internasional dan perdamaian dunia saja yang memengaruhi, aktivitas nuklir suatu negara juga dapat memicu kompleksitas dalam aspek ekonomi politik internasional yang dapat berdampak luas pada keamanan global. Dengan demikian, kebijakan politik suatu negara dan dampaknya kepada distribusi kekuatan ekonomi global dapat berubah (Thomas Oatley, 2018). Tidak hanya itu, dalam dinamika ekonomi global juga perlu adanya kontribusi pada pembentukan keseimbangan kekuatan regional, seperti adanya kontrol dan akses sumber daya alam yang melimpah atau lokasi geografis yang strategis di suatu negara yang menghasilkan kebijakan ekonomi suatu negara, yang mana hal ini menjadi sorotan dalam aspek geoekonomi.

Geoekonomi dalam konteks ini dapat diartikan secara luas sebagai titik temu antara geopolitik dan ekonomi (Mark Beeson, 2015). Geoekonomi juga dapat dijalankan oleh suatu negara dengan pendekatan instrumen ekonomi untuk mendukung dan mempertahankan kepentingan nasional serta bagaimana tindakan ekonomi negara lain berdampak pada tujuan geopolitik negara tersebut (Blackwill & Harris, 2016). Menurut J. Mark Munoz, pendekatan geoekonomi menganalisis bagaimana suatu negara menggunakan pasar dan ekonomi untuk mempengaruhi politik, bagaimana transformasi ekonomi mempengaruhi keseimbangan kekuasaan, dan bagaimana geopolitik mendorong perubahan ekonomi. Konsep ini sempat digunakan untuk menggambarkan kemunduran dari logika globalisasi liberal yang menjadi ciri jatuhnya Uni Soviet, dan adanya peningkatan integrasi ekonomi

menghasilkan demokrasi dan stabilitas yang lebih baik yang berada di bawah hegemoni Amerika Serikat (J. Mark Munoz, 2017).

Bentuk tekanan dalam aspek geoekonomi dapat berupa diberlakukannya embargo yang dapat memiliki dampak ekonomi yang signifikan pada negara yang dikenai sanksi untuk memberikan tekanan diplomatik kepada suatu negara untuk mengubah kebijakan, mencapai tujuan keamanan nasional atau kepentingan strategis. Negara-negara tertentu yang secara ekonomi kuat seperti negara-negara *super power* menggunakan instrumen keuangan yang bertujuan untuk membangun strategi, yang mana strategi geoekonomi kini menjadi bagian penting dari kebijakan dan keamanan internasional (Mark Beeson, 2015).

Dalam hal ini, Amerika Serikat merupakan negara *super power* yang kuat dalam aspek ekonomi, memiliki wadah teknologi, dan kekuatan militer yang maju sehingga dapat membantu 60% dari seluruh pengeluaran militer global, dan memiliki sekitar 800 pangkalan yang dibangun di seluruh dunia (H.R. McMaster & Gary D. Cohn, 2017). Meskipun Amerika Serikat, sudah memiliki keamanan militer terdepan, namun Amerika bersama beberapa negara lain menyepakati adanya NPT (*Non-Proliferation Treaty*) yang melarang adanya pembuatan senjata pemusnah massal, terutama seperti pengembangan nuklir, maka jika terdapat beberapa negara yang diketahui memiliki, menyebarkan, dan mengembangkan senjata nuklirnya maka akan diberi sanksi bagi negara yang melakukan pelanggaran. Hal ini terjadi setelah keruntuhan Uni Soviet yang mana saat itu terjadi banyak sengketa di wilayah tersebut dan sekitarnya (Bergr, 2000).

Sejalan dengan hal tersebut, Iran yang merupakan salah satu negara di Timur Tengah diketahui sedang mengembangkan nuklirnya secara masif di tahun

1957 sebagai bentuk *deterrence* yang mana pengembangan nuklir ini dimaksudkan untuk mempertahankan diri dalam menghadapi ancaman dan meningkatkan keamanan negara. Hal ini mengakibatkan munculnya kekhawatiran dari negara-negara barat yang menganggap bahwa hal ini merupakan suatu potensi ancaman, terutama bagi Amerika Serikat. Untuk meredam kekhawatiran negara-negara lainnya, pada tahun 1968 pemerintah Iran menyetujui untuk menandatangani perjanjian *Nuclear Non-Ploriferation Treaty* (NPT) sebagai sebuah komitmen bahwa Iran mengembangkan nuklirnya adalah dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan listrik dalam negeri, yang tentunya berada dalam pengawasan IAEA (Torbat, 2020). Akan tetapi, hal ini sangat bertolakbelakang yang mana pada tahun 2003 *International Atomic Energy Agency* (IAEA) mengungkapkan bahwa telah menemukan jejak uranium yang diperkaya pada mesin sentrifugasi yang menunjukkan adanya pengembangan nuklir sebagai senjata di Natanz, Iran (Michael Adler, 2022). Berbeda dengan isi perjanjian NPT, pengayaan uranium Iran pada tahun 2003 kala itu dilakukan secara tidak transparan terhadap IAEA.

Hal ini membuat Amerika Serikat mulai memusatkan perhatiannya kepada pengembangan nuklir di Iran. Sejak saat itu, Amerika Serikat mulai menganggap bahwa Iran dan pengembangan nuklirnya merupakan suatu ancaman stabilitas dan keamanan global. Di sisi lain, negara-negara anggota Dewan Keamanan PBB (Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Rusia, China) merespon aktivitas pengembangan nuklir tersebut dengan memberikan tekanan serta sanksi terutama dalam bidang ekonomi, seperti pembatasan ekspor maupun impor terhadap beberapa negara yang berdampak kepada keadaan domestik Iran, hingga diberlakukannya embargo. Saksi ini di mulai sejak Maret 2006, dan terus diresolusi

secara berkala hingga tahun 2015 (Arms Control Association, 2016). Hingga pada 14 Juli 2015 lalu, disepakati *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) yang juga disepakati oleh negara anggota PBB dan Uni Eropa yang berisi kesediaan Iran untuk mengembangkan nuklir dengan tujuan sipil dan non-militer dengan meminta Iran menghentikan pengayaan uraniumnya untuk dijadikan senjata pemusnah massal, dan sebagai gantinya, kesepakatan ini juga menghentikan sanksi embargo ekonomi, serta penurunan ekspor minyak kepada Iran (Viaud, 2016).

Kesepakatan ini sempat berjalan dengan baik, dan pada saat itu IAEA masih menyatakan bahwa kadar uranium program nuklir Iran hanya 3,5% yang artinya kadar uranium tersebut terbukti tidak cukup untuk menciptakan senjata nuklir, Amerika Serikat ternyata masih menganggap bahwa JCPOA tidak cukup efektif secara politik karena pemerintahan Iran masih tergolong kuat, yang membuat Iran terlibat dalam berbagai konflik di seluruh dunia dan terus mengembangkan program pengayaan uraniumnya (Paramasatya & Wiranto, 2019). Amerika Serikat juga beberapa kali mencurigai program nuklir Iran telah melampaui batas dari kesepakatan JCPOA, yang akhirnya beberapa kali diketahui bahwa kemurnian uranium Iran sudah mencapai 20%, yang mana hal ini sudah melanggar kesepakatan JCPOA yang sebelumnya sudah menetapkan bahwa Iran hanya dapat memperkaya uranium hingga 3,67% (Kamran Dikarma, 2021). Hal ini menjadi tantangan tersendiri, mengingat Iran merupakan mitra strategis dalam bisnis dan investasi dengan cadangan minyak terbesar keempat dan cadangan gas alam terbesar kedua didunia (M. Syaroni Rofii, 2015).

Sehingga pada 8 Mei 2018 Amerika Serikat yang sebelumnya merupakan salah satu negara yang meratifikasi JCPOA, pada masa pemerintahan Donald

Trump secara resmi menarik diri secara sepihak dari kesepakatan nuklir, karena anggapannya bahwa perjanjian nuklir tersebut sebagai pendekatan yang buruk karena sekutunya masih merasakan kekhawatiran keamanan dan memandang bahwa kesepakatan ini tidak berdampak kepada Iran dan pertumbuhan ekonomi di Amerika Serikat, Trump juga memandang JCPOA tidak cukup baik untuk membatasi Iran untuk tidak memiliki dan berhenti membuat senjata nuklir (Paramasatya & Wiranto, 2019).

Pada dasarnya, strategi Amerika Serikat pada era pemerintahan Donald Trump memang lebih menekankan kepentingan pemulihan ekonomi Amerika Serikat di kancah internasional dibandingkan kepentingan militer, untuk berhasil dalam persaingan geopolitik abad ke-21 ini yang mana menurut Trump, Amerika harus tetap mendominasi pasar internasional dan mengembangkan keamanan ekonomi nasional (Welfens, 2019a). Hal ini juga diketahui dengan adanya fenomena kebijakan proteksi perdagangan Amerika Serikat dan China, dan penarikan pasukan militer Amerika Serikat dari Afghanistan pada tahun 2020 (Armed Conflict Location & Event Data Project, 2020).

Amerika Serikat memutuskan untuk menarik diri dari JCPOA, Amerika Serikat dengan hegemoninya secara resmi tetap menjatuhkan kembali sanksi yang diangkat oleh kesepakatan tersebut dengan embargo ekonomi seperti pembatasan perdagangan, dan pembatasan ekspor minyak mentah Iran, dan pelarangan penggunaan mata uang Amerika Serikat (Ladies Lathifah, 2020). Amerika Serikat juga memerlukan kontribusi negara-negara lain untuk menghukum Iran, akan tetapi, negara tersebut harus tetap sepenuhnya mematuhi perjanjian nuklir. Hal ini dilakukan karena Amerika Serikat merasa bahwa sanksi ekonomi adalah yang

paling vital dan akan mempengaruhi sikap ekonomi Iran di tengah letaknya yang secara geografis memiliki konflik di Timur Tengah. Sehingga Amerika Serikat berharap bahwa sanksi di aspek geoekonomi tersebut dapat mengubah sikap Iran untuk menghentikan proyek nuklirnya.

Hal ini sejalan dengan salah satu aspek kepatuhan atau *adherence* yaitu *Hegemonic Stability*, yang mana Amerika Serikat sebagai negara super power yang mengikatkan diri terhadap rezim internasional karena dinilai lebih memiliki tingkat prediktabilitas yang lebih tinggi daripada sistem internasional (Arend & Kreps, 2006). Sehingga dalam hal ini, Amerika Serikat tetap dapat menekan geoekonomi Iran di luar perjanjian JCPOA.

Bentuk tekanan geoekonomi Amerika Serikat lainnya untuk menekan perekonomian Iran diluar perjanjian JCPOA adalah dengan memperkuat hubungan militer di wilayah semenanjung Teluk Persia bersama dengan Arab Saudi, Uni Emirat Arab, dan Israel karena Iran dianggap sebagai negara yang memiliki peranan penting dalam kawasan Timur Tengah khususnya di wilayah Teluk Persia dikarenakan adanya pasokan minyak yang berlimpah. Amerika Serikat juga bertujuan untuk memperkuat pertahanan keamanannya terhadap Iran untuk mendukung kepentingan keamanan nasionalnya (Sim, 2020).

Adanya sanksi ekonomi dari Amerika Serikat tampaknya tidak membuahkan hasil yang signifikan terhadap proyek nuklir Iran. Pasalnya, IAEA sudah memverifikasi bahwa Iran masih saja mengembangkan proyek nuklirnya dengan menggunakan alat sentrifugasi canggih untuk pengayaan dan akumulasi uranium dan mulai memasukkan uranium tersebut kedalam dua rangkaian sentrifugal IR-1 di fasilitas Fordow (Kelsey Davenport, 2023), sehingga dapat

diketahui bahwa Iran sedang mengakumulasikan kuantitas uraniumnya dan memperkaya persediaan 4000-5000 kg UF₆ (hexafluoride) yang menandakan bahwa jumlah ini dinilai cukup untuk membuat tiga senjata nuklir jika diperkaya lebih lanjut (Yadlin & Asculai, 2021).

Sebagai ilustrasi terkait program nuklir Iran, berikut adalah penjelasan timeline pengembangan nuklir di Iran yang mana selalu mendapatkan respon dari Amerika Serikat berupa sanksi.



Gambar 1.1 Timeline Paradoksral Sanksi Proyek Nuklir Iran.

Berdasarkan yang dijelaskan pada gambar diatas, dinamika proyek pengembangan uranium Iran sejak tahun 2003 akan selalu mendapatkan respon dari Amerika Serikat sebagai negara super power berupa sanksi. Akan tetapi, sanksi yang dikenakan terhadap Iran tersebut justru terbukti tidak dapat memengaruhi dan melemahkan program nuklir Iran.

Dalam beberapa kasus sanksi, Daniel W. Drezner menjelaskan dalam bukunya bahwa ada juga negara yang menjatuhkan sanksi ekonomi tetapi tidak

mencapai hasil yang diharapkan, dan memiliki efek tidak diinginkan, serta seringkali bersifat kontraproduktif bahkan negara yang dikenai sanksi dapat menemukan cara untuk mengatasi sanksi tersebut, seperti menciptakan dan memperkuat suatu rezim. Drezner juga menjelaskan bahwa strategi kedua negara bergantung pada *cost* dan *stalemate* dari ekspektasi terhadap suatu konflik (Drezner, 1999).

Sejalan dengan penjelasan di atas, sanksi yang dikenakan terhadap Iran oleh DK PBB hingga terbentuknya JCPOA, bahkan Amerika Serikat sebagai negara pengirim sanksi secara langsung terhadap pengembangan nuklir di Iran dirasa kurang efektif untuk memengaruhi kebijakan nuklirnya, dan tidak mampu untuk memicu Iran mematuhi sanksi untuk menghentikan proyek nuklirnya sebagai senjata pemusnah massal. Sikap Amerika Serikat dan Iran ini menunjukkan adanya fenomena *sanction paradox* sesuai yang dijelaskan oleh Drezner sebelumnya.

Dengan hal ini, maka berdasarkan latar belakang serta permasalahan yang telah dipaparkan, penulis mengangkat fenomena ini menjadi sebuah penelitian yang berjudul **SANCTION PARADOX AMERIKA SERIKAT DALAM UPAYA MENGHENTIKAN PROYEK NUKLIR IRAN MELALUI STRATEGI REORIENTASI KEIJAKAN LUAR NEGRI**

1.2. Perumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang dan identifikasi masalah yang sudah dipaparkan sebelumnya, maka peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut **“Bagaimana strategi reorientasi kebijakan luar negeri Amerika**

Serikat pasca keluar dari JCPOA sebagai upaya untuk menghentikan proyek nuklir Iran melalui sanksi di aspek geoekonomi?”

1.3.Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang sudah penulis paparkan, maka skripsi ini perlu membatasi penelitian ini pada lingkup kajian Kebijakan Luar Negeri dan Ekonomi Politik Internasional agar pembahasan dalam penelitian ini lebih fokus pada suatu hal yang sangat penting dalam mendekati pada pokok permasalahan yang akan dibahas. Hal ini supaya tidak terjadi kerancuan ataupun kesimpangsiuran dalam menginterpretasikan hasil penelitian. Ruang lingkup penelitian dimaksudkan sebagai penegasan mengenai batasan-batasan objek. Penelitian ini akan berfokus untuk membahas dan menganalisis reorientasi kebijakan luar negeri Amerika Serikat sejak keluar dari JCPOA pada tahun 2018 dan memberikan sanksi secara langsung terhadap Iran yang mana dalam skripsi ini akan memfokuskan kepada sanksi Amerika Serikat terhadap Iran yang bersifat paradoksal.

1.4. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.4.1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian dan rumusan masalah yang sudah dipaparkan sebelumnya, maka penelitian ini ditujukan untuk:

1. Untuk mengetahui penyebab perubahan kebijakan Amerika Serikat yang memilih untuk keluar dari kesepakatan nuklir Iran sejak era kepemimpinan Donald Trump hingga Joe Biden.

2. Untuk mengetahui bagaimana respon Amerika Serikat melalui rezim JCPOA atau dengan melalui pola embargo *state to state* terhadap Iran.
3. Untuk memetakan unsur paradoksikal dari sanksi Amerika Serikat terhadap Iran yang tidak menghentikan proyek nuklirnya, di tengah penerapan sanksi yang berulang-ulang.

1.4.2. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, Adapun kegunaan penelitian yang ingin dicapai dari penelitian ini, adalah:

1. Kegunaan secara teoritis dari penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan mengenai reorientasi kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran, khususnya di bidang geoekonomi, serta mengetahui faktor-faktor pendorong keluarnya Amerika Serikat dari perjanjian Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) pada masa pemerintahan Donald Trump hingga Joe Biden.
2. Kegunaan praktis dari penelitian ini adalah:
 - a. Untuk memenuhi prasyarat kelulusan mata kuliah skripsi dan telah menempuh jenjang studi S-1 melalui pembuatan karya tulis ilmiah di program studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Pasundan;
 - b. Diharapkan penelitian ini kedepannya mampu memberikan manfaat secara akademik dan aplikatif secara umum bagi akademisi maupun masyarakat secara umum, serta sebagai bahan evaluasi bagi negara untuk menentukan kebijakan sanksi;

- c. Diharapkan dapat membantu untuk menambah informasi kepada civitas akademik secara khusus yang berminat untuk meneliti permasalahan yang diangkat dan menjadi referensi bagi pihak yang berminat untuk melanjutkan tema penelitian ini.