

BAB II

**KEBIJAKAN DIPLOMASI KOERSIF DALAM COUNTERING
AMERICA'S ADVERSARIES THROUGH SANCTIONS ACT (CAATSA)
TERHADAP IRAN**

Pada bab ini dibahas secara mendalam mengenai kebijakan diplomasi koersif yang diterapkan oleh Amerika Serikat dalam kerangka CAATSA terhadap Iran. Bab ini diawali dengan ulasan mengenai kepentingan strategis Amerika Serikat di wilayah Teluk Persia, mengingat kawasan ini memiliki peran vital dalam menjaga stabilitas energi dan keamanan global. Pemahaman tentang kepentingan Amerika Serikat di wilayah ini memberikan konteks penting terhadap berbagai kebijakan luar negeri yang diterapkan, termasuk kebijakan sanksi terhadap Iran. Selain itu, perkembangan hubungan antara Amerika Serikat dan Iran juga dibahas untuk memberikan gambaran historis dan konteks diplomatik yang mempengaruhi kebijakan saat ini.

Selanjutnya, bab ini mengeksplorasi dinamika hubungan Amerika Serikat dan Iran selama masa pemerintahan Donald Trump. Fokusnya mencakup analisis mengenai kebijakan diplomasi koersif yang diadopsi oleh Amerika Serikat terhadap Iran, termasuk implementasi CAATSA dan dampaknya. Dalam konteks ini, dibahas peran *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) serta faktor-faktor yang mendorong keputusan Amerika Serikat untuk keluar dari perjanjian tersebut. Melalui pembahasan ini, diharapkan pembaca dapat memperoleh pemahaman yang komprehensif tentang bagaimana kebijakan sanksi yang diterapkan melalui

CAATSA mempengaruhi hubungan bilateral antara Amerika Serikat dan Iran, serta implikasinya terhadap stabilitas regional dan kepentingan nasional Amerika Serikat.

2.1. Kepentingan Amerika Serikat di Wilayah Teluk Persia

Kepentingan Amerika Serikat di wilayah Teluk Persia telah berkembang selama beberapa dekade, dipengaruhi oleh berbagai faktor ekonomi, politik, dan strategis. Sejak ditemukannya minyak di Arab Saudi pada tahun 1938, Amerika Serikat mulai menyadari potensi ekonomi besar dari wilayah ini. Minyak, sebagai sumber energi utama, menjadi komoditas strategis yang sangat penting, terutama setelah Perang Dunia II ketika permintaan global energi meningkat drastis (Yergin, 1991). Selama Perang Dingin, kepentingan AS di Teluk Persia semakin menguat seiring dengan upaya untuk membendung pengaruh Uni Soviet di kawasan tersebut. Strategi *containment* yang diterapkan oleh AS bertujuan untuk mencegah penyebaran komunisme ke Timur Tengah, dan kontrol atas sumber daya minyak menjadi bagian integral dari strategi ini. AS membangun aliansi dengan negara-negara teluk, termasuk Arab Saudi dan negara-negara teluk lainnya untuk menjaga stabilitas dan memastikan akses ke minyak (Gause, 2010).

Selain itu, keamanan regional di wilayah Teluk juga menjadi prioritas bagi AS. Wilayah ini sering kali menjadi arena persaingan geopolitik antara kekuatan regional, termasuk Iran yang mencari pengaruh lebih besar di kawasan tersebut. AS berusaha untuk menjaga keseimbangan kekuatan dan mendukung negara-negara Teluk dalam menghadapi tantangan keamanan yang kompleks, termasuk ancaman terorisme dan konflik regional (Gardner, 2019). Kepentingan ekonomi AS di

wilayah Teluk juga mencakup investasi besar dalam industri minyak dan gas, infrastruktur energi, dan proyek-proyek pembangunan ekonomi lainnya. AS juga merupakan mitra dagang utama bagi negara-negara Teluk, dengan hubungan dagang yang kuat dalam sektor energi, pertahanan, dan infrastruktur.

Di dalam arena politik luar negeri, kepentingan Amerika Serikat di Teluk Persia mencakup berbagai tujuan strategis. Salah satu tujuan utama adalah memastikan keamanan aliran minyak dari wilayah tersebut ke pasar global. AS telah berulang kali menyatakan bahwa keamanan energi adalah bagian dari keamanan nasional, dan Teluk Persia, yang mengandung sekitar 30% dari cadangan minyak dunia, memainkan peran krusial dalam hal ini (Hokayem, 2014). Untuk mencapai tujuan ini, AS telah terlibat dalam berbagai operasi militer dan diplomasi intensif di kawasan Teluk. Contohnya adalah Operasi *Desert Storm* pada tahun 1991, yang diluncurkan untuk membebaskan Kuwait dari invasi Irak. Operasi ini tidak hanya bertujuan untuk mempertahankan kedaulatan Kuwait tetapi juga untuk menjaga stabilitas regional dan memastikan kelancaran suplai minyak (Cordesman, 2003). Selain itu, AS juga telah menjalin berbagai aliansi strategis dengan negara-negara Teluk seperti Arab Saudi, Uni Emirat Arab, dan Qatar. Perjanjian keamanan dan penjualan senjata menjadi alat penting dalam memperkuat hubungan ini. AS menyediakan perlindungan militer dan bantuan teknis sebagai imbalan atas dukungan politik dan ekonomi dari negara-negara tersebut (Jones, 2019).

Tabel 2.1 Potensi Cadangan Minyak di Teluk Persia

Negara	Cadangan Minyak (miliar barel)
Arab Saudi	266.2
Iran	157.2
Irak	145.0
Kuwait	101.5
Uni Emirat Arab	97.8
Qatar	25.2

Sumber: OPEC Annual Statistical Bulletin, 2020

Di dalam negeri, politik AS mengenai wilayah Teluk Persia dipengaruhi oleh berbagai kelompok kepentingan dan lobi. Salah satu lobi yang paling berpengaruh adalah lobi industri minyak dan gas. Perusahaan-perusahaan besar seperti ExxonMobil, Chevron, dan BP memiliki kepentingan yang signifikan dalam memastikan akses berkelanjutan ke sumber daya energi di wilayah tersebut. Mereka secara aktif melobi pemerintah untuk mengambil kebijakan yang menguntungkan operasi mereka di Timur Tengah (Klare, 2004). Selain itu, kelompok-kelompok advokasi yang mendukung Israel juga memainkan peran penting dalam membentuk kebijakan AS di Timur Tengah. Hubungan dekat antara AS dan Israel sering kali mempengaruhi keputusan politik AS, termasuk pendekatan terhadap negara-negara Teluk yang memiliki hubungan bermusuhan dengan Israel, seperti Iran. Kebijakan luar negeri AS sering kali mencerminkan keseimbangan antara menjaga hubungan dengan sekutu-sekutunya di Teluk dan mendukung kepentingan Israel (Mearsheimer, 2007).

Kepentingan Amerika Serikat di Teluk Persia melibatkan berbagai aktor penting, baik dari sektor pemerintah maupun swasta. Di tingkat pemerintah, Departemen Luar Negeri AS dan Departemen Pertahanan memainkan peran utama dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan di wilayah tersebut. Departemen Luar Negeri bertanggung jawab atas diplomasi dan hubungan internasional, sementara Departemen Pertahanan mengoordinasikan operasi militer dan kerjasama keamanan (Nasr, 2006). Selain itu, *Central Intelligence Agency* (CIA) juga memiliki peran penting dalam mengumpulkan informasi dan menjalankan operasi rahasia yang berkaitan dengan kepentingan AS di Teluk Persia. Informasi intelijen yang akurat dan tepat waktu sangat penting untuk mendukung keputusan politik dan militer AS di kawasan tersebut (Jones, 2019).

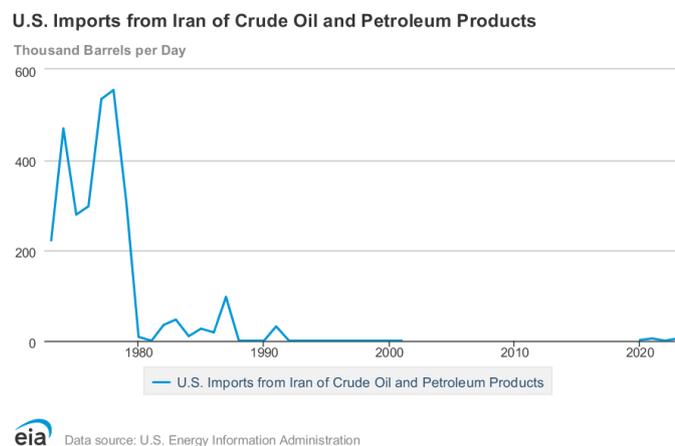
Di sektor swasta, perusahaan-perusahaan minyak besar seperti ExxonMobil dan Chevron memiliki pengaruh signifikan terhadap kebijakan AS di Teluk Persia. Melalui lobi politik dan dukungan finansial, perusahaan-perusahaan ini dapat mempengaruhi legislasi dan kebijakan yang berdampak pada operasi mereka di Timur Tengah. Mereka juga sering kali menjadi mitra dalam proyek-proyek energi besar di wilayah tersebut, yang memperkuat hubungan ekonomi antara AS dan negara-negara teluk (Klare, 2004).

2.2. Perkembangan Hubungan Amerika Serikat-Iran

2.2.1 Kebijakan Diplomasi Koersif Amerika Serikat Terhadap Iran

Pada awal masa pemerintahan Ronald Reagan, hubungan AS-Iran berada dalam kondisi yang disebut sebagai *cooling down period*, dimana tidak ada eskalasi

tensi maupun kerja sama yang signifikan antara kedua negara (Pollack, 2005). Masa ini merupakan periode transisi dari era Jimmy Carter, yang diwarnai oleh krisis penyanderaan di Kedutaan Besar AS di Teheran selama 444 hari, yang berakhir pada hari pelantikan Reagan sebagai presiden. Pada periode awal ini, kebijakan luar negeri pemerintahan Reagan terhadap Iran belum memiliki arah yang jelas, terutama terkait dengan program nuklir Iran dan situasi geopolitik pasca krisis penyanderaan



Gambar 2.1 Impor Minyak Mentah Amerika Serikat dari Iran

Sumber: *U.S. Energy Information Administration (EIA), 2024*

. Pada 1980, sebelum Reagan menjabat, Presiden Carter memutuskan hubungan diplomatik dengan Iran dan memberlakukan embargo minyak sebagai bagian dari respon terhadap krisis penyanderaan. Sehingga ekspor minyak dari Iran ke AS praktis berhenti selama era Reagan, sejalan dengan kebijakan embargo yang ketat dan sanksi ekonomi terhadap Iran. Pada awalnya, pemerintahan Reagan belum memiliki kebijakan yang konsisten terhadap Iran. Namun, dinamika mulai berubah ketika AS mengidentifikasi Iran sebagai ancaman yang semakin serius terhadap

kepentingannya di Timur Tengah. Pada September 1982, AS memasukkan Iran ke dalam daftar negara yang dilarang menerima ekspor teknologi nuklir sebagai upaya untuk menahan Iran agar tidak mengaktifkan kembali program nuklirnya (State, 2017). Langkah ini mencerminkan kekhawatiran AS terhadap potensi proliferasi senjata nuklir di kawasan yang sudah tidak stabil. Selain itu, pada Januari 1984, AS mengklasifikasikan Iran sebagai negara pendukung terorisme setelah melihat peran Iran sebagai pendukung utama Hezbollah di Lebanon. Klasifikasi ini memberikan landasan bagi AS untuk memberlakukan sanksi lebih lanjut dan menjustifikasi kebijakan keras terhadap Iran di panggung internasional.

Perang Iran-Irak (1980-1988) menjadi salah satu elemen kunci dalam dinamika hubungan AS-Iran selama masa pemerintahan Reagan. AS secara terbuka mendukung Irak dalam konflik ini, memberikan bantuan finansial dan militer. Dukungan ini sebagian besar dipicu oleh keinginan untuk menahan ekspansi revolusioner Iran dan menjaga keseimbangan kekuatan di kawasan. AS dicurigai terlibat dalam serangan Irak terhadap Reaktor Nuklir Bushehr Iran antara tahun 1984-1988, meskipun tidak ada bukti langsung yang mengonfirmasi keterlibatan tersebut (Slavin, 2009). Peran AS dalam konflik ini mencerminkan strategi geopolitik yang kompleks di Timur Tengah pada saat itu. Meskipun terdapat konflik politik yang berkepanjangan, hubungan ekonomi antara AS dan Iran tetap berjalan. Perusahaan minyak AS tetap menjadi pembeli terbesar minyak Iran hingga akhir masa pemerintahan Reagan, dengan rata-rata pembelian mencapai 500.000 barel per hari (BPH) baik secara langsung maupun tidak langsung (Slavin, 2009). Ini

menggambarkan kompleksitas hubungan ekonomi antara AS dan Iran meskipun terdapat konflik politik yang intens.

Pada masa pemerintahan George H.W Bush, AS menghadapi sejumlah peristiwa besar seperti Invasi Iraq ke Kuwait pada tahun 1990, runtuhnya Uni Soviet pada tahun 1991, dan reunifikasi Berlin Barat-Timur dari tahun 1990 hingga 1994. Fokus pemerintahan Bush terbagi pada berbagai peristiwa ini, sehingga tidak ada keseragaman dalam kebijakan terhadap Iran. Pada saat yang sama, Iran sedang aktif melakukan kerjasama dengan Pakistan, Cina, dan Rusia terkait program nuklirnya yang dikembangkan kembali pasca-Persetujuan Irak. Selama masa pemerintahan George H.W Bush, program nuklir Iran mengalami pertumbuhan pesat. Iran menerima berbagai bantuan teknologi nuklir dari Cina dan Uni Soviet. Meskipun pemerintahan Bush melakukan beberapa upaya untuk menghambat perkembangan program nuklir Iran, seperti menekan Spanyol untuk membatalkan kerjasama pembangunan tenaga nuklir dengan Iran pada tahun 1990, namun tidak ada kebijakan konkrit lain yang diambil terhadap Iran (Sahimi, 2003).

Berbeda dengan pendahulunya, Presiden Bill Clinton yang mulai menjabat pada Januari 1993, menerapkan kebijakan *dual containment* atau pembendungan ganda terhadap Iran dan Irak. Melalui kebijakan ini, AS mencoba mengisolasi kedua negara tersebut dalam berbagai aspek. Kebijakan ini memungkinkan AS untuk fokus pada dua isu berbeda secara bersamaan tanpa mengesampingkan isu lainnya seperti yang terjadi pada masa pemerintahan George H.W Bush (Mirhosseini, 2014). Kebijakan utama Clinton terhadap Iran adalah memperlakukan Iran sebagai negara yang terlibat dalam upaya rahasia untuk

memperoleh senjata nuklir dan senjata non-konvensional lainnya. Untuk mencegah Iran memperoleh persenjataan tersebut, AS memberlakukan sanksi ekonomi dan finansial. Salah satu langkah konkret adalah pengesahan Iran-Libya Sanctions Act (ILSA) pada tahun 1996, yang memperketat sanksi terhadap Iran dan Libya (Mirhosseini, 2014).

Meskipun Clinton berhasil menekan Cina agar membatalkan penjualan reaktor nuklirnya kepada Iran pada tahun 1996, kebijakan *dual containment* AS di bawah pemerintahan Clinton tidak berhasil secara keseluruhan dalam menghambat perkembangan program nuklir Iran dan kerjasama Iran dengan negara lain. Kebijakan ini mengalami inkonsistensi yang membuatnya kurang efektif dalam menangani Iran (Cadden, 2015). Namun, Clinton berhasil mempertahankan strategi defensifnya melalui opsi langkah *quid pro quo* atau barter, seperti yang terjadi dalam kasus investasi Total SA dari Perancis di sektor minyak Iran. Pada akhirnya, arah kebijakan AS terhadap Iran pasca-revolusi tahun 1979 telah diarahkan pada narasi pertentangan terhadap program nuklir Iran dan peran Iran di Timur Tengah. Meskipun telah ada upaya untuk menghambat program nuklir Iran, namun inkonsistensi dalam kebijakan telah menghambat efektivitas langkah-langkah tersebut.

Masa pemerintahan George W. Bush diwarnai oleh serangan teroris 11 September 2001, yang secara drastis mengubah kebijakan luar negeri AS. Bush mengidentifikasi Iran sebagai bagian dari *Axis of Evil* yang mendukung terorisme dan mengembangkan senjata pemusnah massal. Pendekatan ini mencerminkan perubahan dalam kebijakan AS yang lebih konfrontatif terhadap Iran Bush

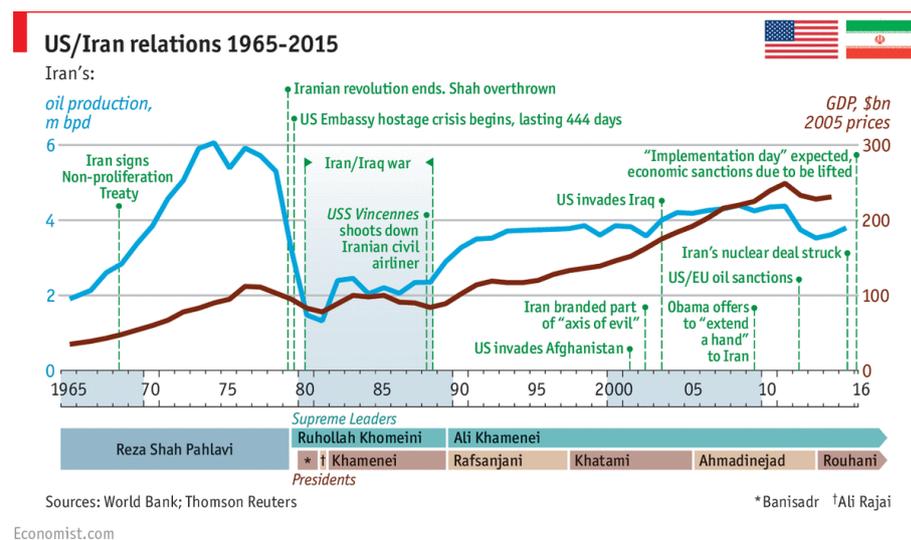
mengadopsi pendekatan yang lebih keras terhadap Iran, terutama terkait program nuklirnya. Pada tahun 2002, AS menekan Rusia agar membatalkan kerjasama nuklirnya dengan Iran, dan pada tahun 2006, AS mendukung Resolusi Dewan Keamanan PBB yang mengesahkan sanksi terhadap Iran karena penolakannya untuk menghentikan program pengayaan uranium (Katzman, 2009). Meskipun demikian, Bush juga menghadapi tantangan besar dalam upayanya menekan Iran. Iran tetap melanjutkan program nuklirnya dan memperkuat pengaruhnya di Timur Tengah, terutama di Irak dan Lebanon. Kebijakan Bush terhadap Iran lebih bersifat konfrontatif, yang menyebabkan peningkatan ketegangan antara kedua negara.

Sepanjang rentang masa pemerintahan George H.W Bush yang hanya berlangsung selama 1 periode (1989-1993), program nuklir Iran mengalami pertumbuhan pesat. Iran menerima 27 Kilowatt *Miniature Neutron Source Reactor* dan dua 300 Megawatt *Qinshan Power Reactor* yang berfungsi untuk mengolah energi nuklir dari Cina, selain itu Iran menerima bantuan dari Rusia untuk pengerjaan finalisasi reaktor nuklir Bushehr dan pembangunan tiga reaktor plutonium yang baru, dan ia juga menerima pelatihan pengayaan uranium dari Pakistan (NTI, 2020).

Pada awal masa pemerintahan Barack Obama, terjadi pergeseran paradigma dalam hubungan AS-Iran. Obama mengambil pendekatan yang lebih rekonsiliasi, menunjukkan keinginan untuk berdialog dengan Iran tanpa retorika antagonisme terhadap pemimpin Iran dan rakyatnya. Pernyataan Obama pada pidato pengukuhan Presiden AS di awal tahun 2009, "We will extend you a hand if you are willing to

unclench your fist first" (Phillips, 2009), mencerminkan dorongan untuk berunding dengan Iran jika Iran mau membuka diri untuk berdialog.

Pada bulan Oktober 2009, AS, P5+1, dan Iran bertemu di Genewa terkait dengan permintaan Iran untuk mendapatkan bahan bakar yang dibutuhkan untuk Reaktor Riset Tehran. Awalnya, Iran setuju untuk memberikan uranium rendah (LEU) kepada Rusia untuk diperkaya, namun kemudian menarik diri setelah menghadapi kendala waktu dalam pemrosesan bahan bakar. Sikap ini membuat AS meningkatkan tekanan ekonomi dengan pemberlakuan *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act (CISADA)* di tahun 2010, yang menghalangi ekspor bahan bakar dan minyak mentah ke Iran. Kedua belah pihak semakin tegang setelah IAEA mengemukakan kemungkinan adanya program senjata nuklir di Iran pada November 2011 (NTI, 2020).



Gambar 2.2 Hubungan Diplomatik AS-Iran 1965-2015

Sumber: *The Economist*, 2016

Obama melanjutkan tekanan ekonomi dengan mengeluarkan berbagai undang-undang seperti *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*

dan *Iran Freedom and Counter Proliferation Act* di tahun 2013. Ini menghasilkan dampak signifikan terhadap perekonomian Iran dan mendukung kemenangan Hasan Rouhani sebagai Presiden Iran yang moderat, yang membuka jalan bagi perundingan lebih lanjut dengan AS. Panggilan telepon antara Rouhani dan Obama pada 28 September 2013 menandai pembukaan komunikasi langsung antara kedua negara setelah lebih dari 30 tahun. Dengan langkah-langkah tekanan ekonomi yang terukur, Obama berhasil membawa Iran ke meja perundingan dan menghasilkan perjanjian *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) pada tahun 2015, yang mengakhiri program nuklir Iran. Meskipun JCPOA kemudian dibatalkan oleh kebijakan *maximum pressure* AS di bawah Presiden Trump pada tahun 2018, pendekatan Obama menunjukkan bagaimana tekanan ekonomi dapat menjadi instrumen penting dalam diplomasi negara.

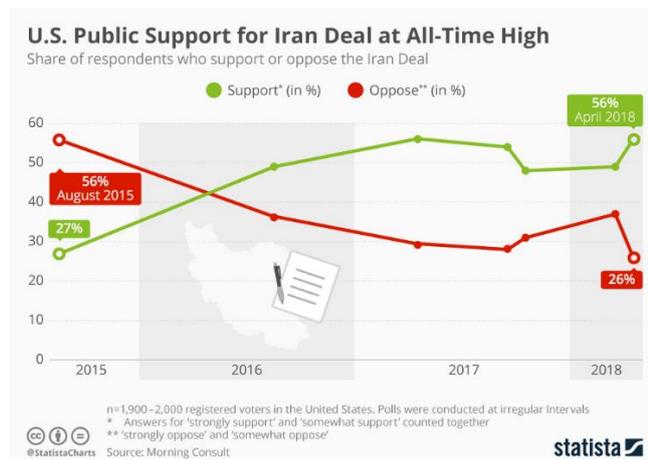
2.2.2. Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)

Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), yang lebih dikenal sebagai kesepakatan nuklir Iran, adalah hasil dari perundingan panjang dan kompleks yang bertujuan untuk memastikan bahwa program nuklir Iran tetap damai dan tidak digunakan untuk mengembangkan senjata nuklir. Kesepakatan ini ditandatangani pada 14 Juli 2015, antara Iran dan P5+1 (Amerika Serikat, Rusia, Tiongkok, Prancis, Inggris, dan Jerman) beserta Uni Eropa (Katzman, 2021). JCPOA dirancang untuk mengekang kemampuan nuklir Iran dengan imbalan pelonggaran sanksi ekonomi yang telah merugikan negara tersebut selama bertahun-tahun. Dalam kerangka JCPOA, Iran setuju untuk mengurangi jumlah sentrifugal pengayaan uranium dari sekitar 19,000 menjadi 6,104, dimana hanya 5,060 yang

diizinkan beroperasi di fasilitas Natanz untuk periode sepuluh tahun pertama. Tingkat pengayaan uranium juga dibatasi hingga maksimal 3,67%, jauh di bawah tingkat yang diperlukan untuk senjata nuklir (IAEA, Iran Nuclear Agreement, 2015). Stok uranium yang diperkaya Iran dibatasi hingga tidak lebih dari 300 kilogram uranium dengan kadar pengayaan rendah selama 15 tahun, dibandingkan dengan lebih dari 10,000 kilogram yang dimiliki sebelumnya (IAEA, Iran Nuclear Agreement, 2015).

Salah satu elemen krusial dari JCPOA adalah mekanisme inspeksi dan verifikasi yang dilakukan oleh *International Atomic Energy Agency* (IAEA). Iran setuju untuk memberikan akses yang lebih luas dan lebih dalam kepada IAEA untuk menginspeksi fasilitas nuklir mereka, termasuk akses ke situs militer jika diperlukan (IAEA, Iran Nuclear Agreement, 2015). Inspeksi ini adalah langkah kunci untuk memastikan Iran mematuhi perjanjian. IAEA diberi wewenang untuk memantau seluruh rantai suplai nuklir Iran dari tambang uranium hingga limbah nuklir, memastikan bahwa tidak ada materi yang dialihkan untuk pengembangan senjata nuklir. Kepatuhan Iran terhadap ketentuan JCPOA menjadi dasar bagi pelonggaran sanksi internasional yang telah dikenakan selama bertahun-tahun. Sebagai imbalan atas kepatuhan Iran, PBB, Uni Eropa, dan Amerika Serikat setuju untuk mencabut sanksi ekonomi dan finansial yang telah lama menekan ekonomi Iran. Ini termasuk pencabutan sanksi terhadap sektor minyak dan gas, perbankan, serta penghapusan embargo terhadap ekspor barang-barang tertentu. Pencabutan sanksi ini diharapkan dapat memperbaiki ekonomi Iran yang terpuruk dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

JCPOA mencakup sejumlah komponen teknis yang bertujuan untuk memperpanjang waktu yang diperlukan bagi Iran untuk mengembangkan senjata nuklir (dikenal sebagai *breakout time*) menjadi setidaknya satu tahun, dibandingkan dengan beberapa bulan sebelum kesepakatan tersebut. Untuk mencapai ini, Iran setuju untuk mendesain ulang dan merekonstruksi reaktor Arak menjadi reaktor penelitian yang tidak menghasilkan plutonium dengan kualitas senjata. Selain itu, Iran memodernisasi fasilitas Fordow menjadi pusat penelitian, fisika, dan teknologi nuklir tanpa pengayaan uranium. Semua limbah nuklir dipindahkan keluar dari Iran untuk memastikan tidak ada akumulasi material yang dapat digunakan untuk senjata nuklir. Pengawasan internasional oleh IAEA terus dilakukan selama 25 tahun untuk memastikan semua kegiatan terkait nuklir Iran adalah untuk tujuan damai.



Gambar 2.3 Dukungan Publik AS Terkait Kesepakatan Nuklir Iran

Sumber: *Morning Consult*, 2018

Pada Mei 2018, Presiden Amerika Serikat saat itu yaitu Donald Trump, mengumumkan penarikan AS dari JCPOA dan menerapkan kembali sanksi keras terhadap Iran. Keputusan ini didasarkan pada pandangan bahwa JCPOA tidak mencakup program rudal balistik Iran dan dukungan Iran terhadap kelompok-

kelompok militan di Timur Tengah. Trump mengkritik kesepakatan tersebut sebagai "kesepakatan terburuk yang pernah dibuat" dan berpendapat bahwa penarikan AS memberikan tekanan maksimal terhadap Iran untuk menghentikan semua kegiatan yang dianggap mengancam oleh AS dan sekutunya (Fassihi, 2018). Keputusan ini menuai kritik dari banyak negara dan organisasi internasional, termasuk para penandatangan JCPOA lainnya, yang menilai bahwa JCPOA telah efektif dalam mengekang program nuklir Iran dan bahwa penarikan sepihak AS dapat merusak stabilitas regional dan internasional (Katzman, 2021). Ketika Presiden Donald Trump mengumumkan penarikan AS dari JCPOA pada Mei 2018, survei dari Morning Consult menjelaskan bahwa dari 2000 partisipan, 56% publik AS mendukung kesepakatan nuklir dengan Iran, sementara 26% menentang keputusan Trump untuk menarik diri.

Sebagai tanggapan, Iran mulai secara bertahap melanggar beberapa ketentuan JCPOA, termasuk meningkatkan tingkat pengayaan uranium di atas batas yang disepakati, serta meningkatkan jumlah sentrifugal yang digunakan. Langkah-langkah ini meningkatkan ketegangan antara Iran dan negara-negara Barat, serta memicu kekhawatiran akan potensi krisis nuklir baru di Timur Tengah. Iran menegaskan bahwa tindakan tersebut dapat dibatalkan jika sanksi dicabut dan AS kembali ke perjanjian. Implementasi JCPOA tidak hanya berdampak pada hubungan AS-Iran, tetapi juga menimbulkan reaksi di tingkat domestik AS dan internasional. Di luar AS, negara-negara Eropa dan mitra internasional lainnya menyambut baik JCPOA sebagai langkah maju dalam mengurangi ketegangan regional dan mempromosikan stabilitas di Timur Tengah. Namun, di dalam AS,

terdapat divergensi pandangan yang signifikan. Kelompok konservatif dan beberapa anggota Kongres mengkritik JCPOA karena dianggap terlalu lemah dalam membatasi potensi ancaman dari Iran. Mereka menuntut pendekatan yang lebih keras terhadap Iran, yang seringkali mencerminkan pandangan yang lebih skeptis terhadap diplomasi multilateral.

2.3. Dinamika Hubungan AS-Iran pada masa Donald Trump

2.3.1 Dinamika Outward Looking Partai Republik dalam Kebijakan AS terhadap Iran

Kebijakan luar negeri AS terhadap Iran di bawah pemerintahan Trump mencerminkan pendekatan yang lebih *outward looking* dari pihak Partai Republik. Hal ini ditandai dengan peningkatan fokus pada keamanan regional, penekanan kuat pada ketegasan terhadap Iran dalam isu-isu keamanan, dan dorongan untuk memperkuat aliansi dengan negara-negara di Timur Tengah yang memiliki kepentingan yang sejalan dengan AS (Ghodsi, 2019). Pemerintahan Trump mengadopsi kebijakan *Maximum Pressure* yang bertujuan untuk mengisolasi Iran secara ekonomi dan diplomatik. Pendekatan ini mengutamakan penggunaan sanksi ekonomi yang keras sebagai instrumen utama untuk memaksa Iran mengubah perilaku mereka dalam hal program nuklir dan kebijakan regional mereka. Pendekatan *outward-looking* Partai Republik dalam kebijakan Amerika Serikat terhadap Iran telah mengalami evolusi yang signifikan selama bertahun-tahun, terutama dalam konteks dinamika geopolitik global dan pertimbangan politik domestik. Sub-bab ini mengkaji aspek-aspek multifaset dari pendekatan ini, dengan menelusuri konteks historis, perubahan kebijakan utama, tokoh-tokoh berpengaruh,

serta implikasi dari dinamika ini terhadap hubungan AS-Iran dan hubungan internasional yang lebih luas.

Kebijakan luar negeri Partai Republik terhadap Iran telah dibentuk oleh berbagai peristiwa sejarah dan pergeseran ideologis. Revolusi Iran tahun 1979, yang mengakibatkan berdirinya Republik Islam, menandai titik balik yang signifikan. Krisis sandera yang terjadi setelahnya sangat mempengaruhi opini publik Amerika dan kebijakan terhadap Iran. Di bawah pemerintahan Reagan, pendekatan ini ditandai oleh campuran operasi rahasia, seperti skandal Iran-Contra, serta kecaman terbuka terhadap tindakan Iran. Selama Perang Dingin, Partai Republik melihat Iran melalui lensa kompetisi ideologis dengan Uni Soviet. Iran dianggap sebagai salah satu medan pertempuran dalam perang proksi antara dua kekuatan tersebut. Ketika Republik Islam Iran mulai menunjukkan sikap anti-Barat dan bekerja sama dengan kelompok-kelompok yang dicap sebagai teroris, Partai Republik merespons dengan kebijakan yang semakin keras.

Pergeseran kebijakan yang signifikan terjadi selama era pemerintahan George W. Bush, terutama setelah serangan 11 September 2001. Iran, yang masuk dalam *axis of evil*, dipandang sebagai ancaman utama terhadap keamanan nasional Amerika Serikat. Kebijakan Bush ditandai dengan pendekatan unilateralisme dan upaya untuk menyebarkan demokrasi di Timur Tengah, yang memunculkan invasi ke Irak dan peningkatan ketegangan dengan Iran. Selama masa pemerintahan Donald Trump, kebijakan AS terhadap Iran mengalami perubahan drastis. Trump menarik diri dari Kesepakatan Nuklir Iran (JCPOA) yang ditandatangani pada 2015 di bawah pemerintahan Barack Obama, dengan alasan bahwa perjanjian tersebut

tidak cukup kuat untuk mengekang ambisi nuklir Iran dan pengaruh regionalnya (Katzman, 2021). Penarikan ini diikuti oleh penerapan kembali sanksi ekonomi yang keras terhadap Iran, yang bertujuan untuk memaksa Teheran kembali ke meja perundingan dengan persyaratan yang lebih menguntungkan bagi AS. Tokoh-tokoh berpengaruh dalam Partai Republik, seperti John Bolton dan Mike Pompeo, memainkan peran penting dalam membentuk kebijakan keras terhadap Iran. Bolton, yang menjabat sebagai Penasihat Keamanan Nasional, dikenal karena pandangannya yang sangat ekstrem terhadap Iran, bahkan mendukung perubahan rezim sebagai solusi (Pillar, 2019). Sementara itu, Pompeo, sebagai Menteri Luar Negeri, berusaha membangun koalisi internasional untuk menekan Iran, meskipun menghadapi resistensi dari sekutu-sekutu Eropa yang mendukung JCPOA.

Pendekatan *outward-looking* Partai Republik terhadap Iran memiliki implikasi yang luas, baik bagi hubungan bilateral AS-Iran maupun dinamika regional dan global. Kebijakan *maximum pressure* yang diterapkan oleh pemerintahan Trump meningkatkan ketegangan di kawasan Teluk Persia, yang berujung pada sejumlah insiden militer, termasuk serangan terhadap kapal tanker dan fasilitas minyak Arab Saudi (Byman, 2020). Selain itu, kebijakan ini juga berdampak pada rakyat Iran, dengan memburuknya kondisi ekonomi akibat sanksi yang ketat. Dari perspektif internasional, kebijakan keras Partai Republik terhadap Iran sering kali menimbulkan perbedaan pandangan dengan sekutu-sekutu tradisional Amerika Serikat di Eropa, yang lebih memilih pendekatan diplomatik. Perbedaan ini mencerminkan pergeseran dalam aliansi transatlantik dan menantang kohesi NATO dalam menghadapi ancaman bersama (Friedman, 2020).

2.3.2 Faktor Amerika Serikat Keluar dari JCPOA

Salah satu alasan utama di balik keputusan Amerika Serikat untuk keluar dari JCPOA adalah perbedaan pandangan politik antara administrasi Trump dan pendahulunya. Presiden Trump, selama kampanye presiden tahun 2016, sering mengkritik JCPOA sebagai "kesepakatan terburuk yang pernah dinegosiasikan" (BBC, 2018). Kritik ini terutama didasarkan pada pandangan bahwa perjanjian tersebut tidak cukup membatasi kemampuan Iran untuk mengembangkan senjata nuklir di masa depan dan tidak mencakup program misil balistik Iran serta aktivitas regionalnya yang dianggap destabilizing. Selain itu, terdapat tekanan politik dari sekutu-sekutu regional Amerika Serikat, terutama Israel dan Arab Saudi, yang menentang keras JCPOA. Perdana Menteri Israel, Benjamin Netanyahu, secara terbuka mengkampanyekan agar Amerika Serikat menarik diri dari kesepakatan tersebut, mengklaim bahwa Iran tidak mematuhi kesepakatan dan terus berupaya untuk mengembangkan senjata nuklir (Sanger, 2018). Arab Saudi juga berbagi keprihatinan serupa, khawatir bahwa pencabutan sanksi akan memberi Iran lebih banyak sumber daya untuk mendukung kelompok-kelompok proksi di Timur Tengah.

Dari perspektif strategis, keputusan untuk keluar dari JCPOA juga mencerminkan perubahan dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang lebih luas di bawah administrasi Trump. Kebijakan *America First* yang diusung oleh Trump berfokus pada mengevaluasi kembali komitmen internasional yang dianggap tidak menguntungkan bagi kepentingan Amerika Serikat. Dalam konteks ini, JCPOA dianggap memberikan terlalu banyak kelonggaran kepada Iran tanpa

mendapatkan konsesi yang cukup. Administrasi Trump juga berusaha untuk memaksakan kebijakan yang lebih keras terhadap Iran melalui kampanye *maximum pressure*. Strategi ini bertujuan untuk melemahkan ekonomi Iran dengan menerapkan kembali sanksi yang sebelumnya dicabut dan menambahkan sanksi baru, dengan harapan dapat memaksa Iran untuk menyetujui perjanjian yang lebih menguntungkan (Nephew, 2018). Penarikan dari JCPOA memungkinkan Amerika Serikat untuk kembali menerapkan sanksi-sanksi tersebut.

Secara ideologis, keputusan untuk meninggalkan JCPOA juga dipengaruhi oleh pandangan anti-multilateral dan skeptisisme terhadap diplomasi internasional yang lebih luas yang dipegang oleh beberapa pejabat tinggi dalam administrasi Trump. John Bolton, yang menjabat sebagai Penasihat Keamanan Nasional pada saat penarikan, dikenal memiliki pandangan hawkish terhadap Iran dan telah lama menentang JCPOA (Borger, 2018). Bolton dan pejabat lainnya percaya bahwa perjanjian multilateral seperti JCPOA membatasi kebebasan bertindak Amerika Serikat dan lebih menguntungkan lawan-lawannya. Selain itu, ada pandangan ideologis yang lebih luas dalam pemerintahan Trump yang skeptis terhadap perjanjian internasional dan organisasi multilateral. Pandangan ini menekankan pentingnya kedaulatan nasional dan memandang komitmen internasional sebagai potensi penghambat bagi kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang lebih tegas dan berdaulat (Walt, 2018). Salah satu poin kritis dalam dinamika hubungan AS-Iran pada masa Trump adalah keputusan AS untuk keluar dari Perjanjian JCPOA pada tahun 2018. Langkah ini mengubah lanskap kebijakan luar negeri AS terhadap Iran secara mendalam. Kebijakan Iran untuk menyepakati kesepakatan nuklir damai

Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) pada tahun 2015 tentu memiliki beberapa pertimbangan. Keputusan pemerintah Iran untuk menyetujui JCPOA ialah dilandaskan pada kondisi internal juga eksternal.

Kepentingan yang dimiliki oleh Iran dalam JCPOA antara lain pada bidang perekonomian, bidang pertahanan, dan bidang ideologi. Pada bidang perekonomian, keringanan sanksi yang diberikan oleh negara yang terlibat dalam JCPOA berdampak pada peningkatan perekonomian Iran. Pada bidang pertahanan, tidak adanya peraturan mengenai rudal balistik dalam JCPOA dimanfaatkan Iran untuk mengembangkannya lebih besar. Pada bidang ideologi, nilai-nilai anti-amerika yang sudah ada sejak revolusi 1979 semakin diperkuat dengan adanya JCPOA. Namun seiring berjalannya JCPOA, selama masa kampanye menuju pergantian kepemimpinan Amerika Serikat, Donald Trump mengkritik tegas terkait perjanjian ini. Trump mengatakan bahwa akan terus berusaha untuk menegosiasikan kembali perjanjian dengan tujuan menegakkan ketentuan secara ketat atau keluar dari perjanjian tersebut. Pada akhirnya, pergantian kepemimpinan AS membawa perubahan pula terhadap perjanjian tersebut.

Timbulnya berbagai tuntutan dan tuduhan terhadap Iran dan JCPOA oleh Amerika Serikat, bahwa Iran tidak melaksanakan mandat yang diberikan JCPOA menunjukkan adanya arah kebijakan luar negeri yang sangat kontras dari pemerintahan Amerika Serikat sebelumnya. Pada akhirnya, Amerika Serikat memutuskan untuk mundur dari perjanjian *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) pada tanggal 8 Mei 2018. Amerika Serikat berpendapat bahwa JCPOA gagal mencapai tujuan yaitu menjadikan Iran sebagai negara non-nuklir, melainkan

JCPOA hanya menunda mereka menjadi negara nuklir. Keputusan Amerika untuk mundur dari JCPOA tersebut didasari oleh beberapa alasan, diantaranya pertama, Iran telah melanggar perjanjian atau ketentuan dari JCPOA pada tahun 2016 yang berkaitan dengan hal batas pesediaan *heavy water*, Amerika menyebut bahwa Iran telah melanggarnya sebanyak dua kali.

Alasan lain adalah tidak tercapainya usulan revisi JCPOA dan tuntutan Amerika terhadap Iran. Sebelumnya, Trump telah menuntut amandemen baru terhadap perjanjian JCPOA dan menegaskan dua kemungkinan yang akan dilakukan kedepannya yaitu memperbaiki kesepakatan JCPOA atau Amerika akan mundur. Selain itu, Amerika menganggap Iran masih menjadi negara yang mensponsori terorisme dan melakukan kekerasan di kawasan Timur Tengah. Dengan mundurnya AS dengan alasan ini maka AS berharap Iran dapat mengubah perilaku dan rezimnya, karena adanya tekanan dari AS. Faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan AS untuk keluar dari JCPOA termasuk kepercayaan bahwa perjanjian tersebut tidak cukup memadai dalam mengendalikan program nuklir Iran dan kurangnya ketentuan yang mengatasi aktivitas regional Iran yang dianggap mengganggu stabilitas regional (Sanger D. E., 2015). Langkah AS ini juga menimbulkan dampak signifikan terhadap diplomasi multilateral dan kerja sama internasional, dengan menciptakan ketidakpastian dalam upaya mengatasi tantangan keamanan nuklir global dan mendukung nuansa non-proliferasi internasional.

2.3.3 Countering America's Adversaries Through Sanctions Act

CAATSA adalah sebuah undang-undang yang disahkan oleh Kongres Amerika Serikat pada tahun 2017 sebagai respons terhadap aktivitas agresif dan destabilisasi yang dilakukan oleh negara-negara seperti Rusia, Iran, dan Korea Utara. Untuk memahami CAATSA secara komprehensif, diperlukan penjelasan mengenai definisi dan proses pembuatannya, motif politik serta aktor yang terlibat, jenis-jenis sanksi yang diberlakukan, implementasi sanksi ekonomi dan implikasinya terhadap state dan non-state actors, kaitannya dengan bisnis ke bisnis (B2B), serta peran dan cakupan nonproliferasi nuklir dalam konteks CAATSA.

CAATSA muncul di tengah kekhawatiran yang terus meningkat tentang aktivitas Iran di Timur Tengah, termasuk dukungannya terhadap kelompok-kelompok militan seperti Hizbullah dan Houthi, serta program nuklir dan misil balistiknya. Undang-undang ini merupakan bagian dari upaya yang lebih luas oleh Amerika Serikat untuk meningkatkan tekanan terhadap Iran setelah penarikan diri dari *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) pada Mei 2018. CAATSA memperkuat sanksi yang sudah ada dan memperkenalkan sanksi baru yang lebih ketat, dengan tujuan untuk mengisolasi Iran secara ekonomi dan politik. CAATSA secara formal didefinisikan sebagai upaya untuk memberikan instrumen tambahan kepada pemerintah AS dalam menanggapi ancaman keamanan yang berasal dari Rusia, Iran, dan Korea Utara. Proses pembuatannya melibatkan kajian yang komprehensif terhadap aktivitas dan kebijakan negara-negara tersebut yang dianggap merugikan kepentingan nasional AS. Pembentukan CAATSA juga merupakan hasil dari analisis mendalam terhadap motif politik yang mendorong

pembentukan undang-undang ini, termasuk keinginan untuk membatasi pengaruh negara-negara tersebut yang dianggap mengancam keamanan dan stabilitas regional (Congress.gov, 2017).

CAATSA merupakan respons langsung dari kebijakan luar negeri AS di era Trump yang menekankan diplomasi koersif terhadap negara-negara yang dianggap sebagai lawan atau pesaing AS, terutama Iran. Faktor-faktor yang mendorong terbentuknya CAATSA meliputi kekhawatiran terhadap aktivitas agresif Iran di kawasan, terutama terkait dengan program nuklir dan dukungannya terhadap kelompok-kelompok militan di Timur Tengah (Gause F. G., 2019). Politik Trump yang menonjolkan pendekatan yang lebih keras terhadap Iran, baik dalam bentuk sanksi ekonomi maupun retorika politik, memainkan peran penting dalam pembentukan CAATSA. Langkah-langkah ini merupakan bagian dari strategi yang lebih luas dalam menghadapi tantangan keamanan global dan regional yang dianggap mengancam kepentingan AS.

Pembentukan dan implementasi CAATSA melibatkan berbagai aktor, termasuk Kongres Amerika Serikat yang merumuskan dan menyetujui undang-undang ini serta pemerintahan eksekutif AS, termasuk Departemen Luar Negeri, Departemen Keuangan, dan Departemen Pertahanan, yang memiliki peran penting dalam implementasi sanksi-sanksi yang ditetapkan oleh CAATSA. Keterlibatan aktor-aktor ini mencerminkan kerja sama antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam menangani ancaman keamanan yang dihadapi AS dari negara-negara tersebut (Congress.gov, 2017). CAATSA memberikan berbagai jenis sanksi terhadap negara-negara yang menjadi sasaran undang-undang ini, termasuk

pembatasan akses terhadap sektor keuangan, larangan ekspor dan impor, pembekuan aset, dan pembatasan investasi dalam sektor-sektor strategis. Jenis-jenis sanksi ini diterapkan secara selektif sesuai dengan pelanggaran atau aktivitas yang dianggap melanggar ketentuan undang-undang tersebut. Implementasi sanksi-sanksi ini juga dapat memiliki implikasi yang kompleks terhadap ekonomi global dan regional, serta hubungan bisnis antara AS dan negara-negara yang terkena sanksi (Cordesman A. H., 2019).

Implementasi sanksi ekonomi yang ditetapkan oleh CAATSA memiliki dampak yang signifikan, baik terhadap negara-negara yang menjadi sasaran maupun terhadap aktor non-negara seperti perusahaan dan individu. Terutama dalam konteks B2B (*business-to-business*), implementasi sanksi-sanksi ini dapat menghambat kerja sama bisnis, investasi, dan akses pasar antara perusahaan-perusahaan AS dan negara-negara yang terkena sanksi. Implikasi dari sanksi-sanksi ini dapat berdampak jangka panjang terhadap stabilitas ekonomi dan politik di kawasan-kawasan yang terkena dampak (Cordesman A. H., 2019).

Nonproliferasi nuklir menjadi fokus penting dalam CAATSA karena negara-negara seperti Iran dan Korea Utara memiliki program nuklir yang dianggap sebagai ancaman serius bagi keamanan regional dan global. CAATSA memberikan instrumen tambahan kepada AS untuk mengawasi, mengendalikan, dan membatasi penyebaran teknologi dan materi nuklir yang dapat digunakan untuk tujuan militer oleh negara-negara tersebut. Dengan demikian, CAATSA memperkuat upaya nonproliferasi nuklir di tingkat global dan mendukung komitmen AS terhadap

ketentuan-ketentuan perjanjian internasional terkait nonproliferasi (Cordesman A. H., 2019).

Implementasi sanksi-sanksi ekonomi dalam CAATSA juga memiliki dampak yang signifikan terhadap dunia bisnis internasional. Sebagai contoh, perusahaan-perusahaan AS harus memperhatikan dengan cermat ketentuan-ketentuan dalam CAATSA yang melarang kerja sama bisnis dengan entitas atau individu yang terkena sanksi. Hal ini dapat mengubah dinamika bisnis global, menghambat investasi, dan mempengaruhi akses pasar bagi perusahaan-perusahaan AS dan mitra bisnisnya di negara-negara yang terkena sanksi (Cordesman A. H., 2019). CAATSA telah menjadi faktor penting yang memengaruhi dinamika hubungan internasional, terutama dalam konteks keamanan dan politik regional. Sanksi-sanksi yang diberlakukan oleh CAATSA terhadap negara-negara tertentu telah memicu reaksi dan tanggapan dari negara-negara lain, mengubah dinamika geopolitik di berbagai kawasan.