

BAB II

ANALISIS *GOALS AND OBJECTIVES* DAN *ALTERNATIVES* AMERIKA SERIKAT TERKAIT PROGRAM NUKLIR IRAN

Program nuklir Iran masih menjadi salah satu isu penting bagi Amerika Serikat pada masa pemerintahan Barack Obama yang mana pada masa pemerintahan sebelumnya isu ini belum dapat terselesaikan karena belum adanya hal-hal yang dapat mendorong Iran untuk bekerja sama dengan Amerika Serikat. Isu program nuklir Iran sebelumnya menjadi kekhawatiran bagi Amerika Serikat sebagai polisi dunia karena Iran tidak mematuhi NPT dan cenderung tertutup mengenai program nuklirnya. Adapun hal-hal yang tidak dipatuhi oleh Iran terkait NPT adalah Iran tidak melaporkan pembelian uranium dari Tiongkok, Iran tidak memberikan informasi pada IAEA terkait proses konversi uranium dan pengayaan uranium, Iran juga tidak melaporkan situs pengayaan uranium pada IAEA dan Iran tidak melaporkan eksperimennya terhadap plutonium (Albright, 2006).

Di samping itu, Iran juga sulit bekerja sama dengan IAEA dan UN terkait akses pada program nuklirnya. Hal inilah yang kemudian menimbulkan pertanyaan serius bagi negara-negara lainnya terhadap tujuan dari proliferasi nuklir Iran. Amerika Serikat melihat masalah ini sebagai salah satu penyebab instabilitas dan ancaman keamanan di Timur Tengah (El-Khawas, 2011, hal. 93).

Isu program nuklir Iran tersebut akan dianalisis melalui model *Action as Rational Choice*. Menurut Graham T. Allison, *Rational Choice* adalah model pengambilan kebijakan yang melihat bagaimana aktor negara dapat memilih sebuah kebijakan paling efektif atau memaksimalkan keputusan tersebut untuk

dapat mencapai tujuannya (Allison, 1971, hal. 31). Oleh karena itu, pada bab ini penulis akan menganalisis isu program nuklir Iran melalui model pengambilan kebijakan *Rational Choice* oleh Graham T. Allison. Seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa *Rational Choice* memiliki 4 tahap, dalam bab ini akan dijelaskan mengenai 2 tahap pertama dari *Rational Choice*, yaitu sub-bab pertama akan menjelaskan tahap *goals and objectives* Amerika Serikat. Kemudian yang sub-bab kedua akan menjelaskan mengenai tahap *Alternatives*.

2.1 GOALS AND OBJECTIVES

Pada masa pemerintahan Iran yang dipimpin oleh Ahmadinejad, Iran menjadi lebih agresif dalam proses pengembangan program nuklirnya. Sebagai contohnya adalah pada saat *American Intelligence Community* (AIC) menemukan fasilitas nuklir di Qom yang tidak dilaporkan oleh Presiden Ahmadinejad. Selain itu juga Iran cenderung tertutup pada IAEA tentang kelangsungan proses program nuklirnya (Menon, 2013, hal. 3-5). Mengetahui hal itu, Presiden Barack Obama dalam menjalankan kebijakan luar negerinya memiliki beberapa fokus penting, salah satunya yaitu mengurangi ketidakamanan dunia dari senjata nuklir. Kepentingan Barack Obama dalam mengurangi ketidakamanan dunia karena senjata nuklir inilah yang membuat Iran dan nuklirnya menjadi fokus dari Presiden Amerika Serikat tersebut (Indyk, 2012, hal. 6).

Mengacu pada *Rational Choice* oleh Allison, dalam *Goals and Objectives* pembuat kebijakan pertama-tama menentukan tujuan negara dalam suatu isu. (Allison, 1971, hal. 29). Oleh karena itu, penulis akan menjelaskan tentang *goals and objectives* Amerika Serikat dalam program nuklir Iran pada sub-bab berikut.

2.1.1 *Goals and Objectives* Amerika Serikat

Sesuai dengan model pengambilan kebijakan Graham T. Allison itu, *goals and objectives* Amerika Serikat pada isu program nuklir Iran yaitu menghentikan Iran yang dicurigai oleh pihak internasional untuk membangun *Weapon of Mass Destruction* (WMD). Hal itu dilakukan agar keamanan di wilayah Timur Tengah menjadi lebih stabil dan mempermudah Amerika Serikat untuk menjalankan kepentingannya di wilayah tersebut (El-Khawas, 2011, hal. 93-94).

Terkait hal tersebut menurut Barack Obama, jika Iran memiliki senjata nuklir maka tidak hanya menjadi ancaman keamanan bagi wilayah Timur Tengah saja, akan tetapi juga menjadi ancaman bagi kepentingan Amerika Serikat karena salah satu fokus kepentingan Amerika Serikat pada masa Obama adalah mengurangi adanya ancaman keamanan dari senjata nuklir. Selain itu, jika Timur Tengah tidak stabil keamanannya maka hal ini akan berdampak pada kepentingan Amerika Serikat yang lainnya di wilayah itu (Pavgi, 2011).

Selanjutnya, pada tahap *goals and objectives*, dalam menentukan tujuannya pembuat kebijakan mempunyai beberapa aspek yang perlu dipertimbangkan untuk menentukan tujuannya dilihat dari beberapa faktor seperti keuntungan, kegunaan atau preferensi (Allison, 1971, hal. 29). Faktor-faktor tersebut akan dijelaskan pada sub-bab berikut.

2.1.2 *Faktor Yang Mempengaruhi Goals and Objectives AS*

Aspek yang menjadi faktor Amerika Serikat memilih *goals and objectives* untuk mencegah Iran memproduksi WMD, salah satunya dapat dilihat dari faktor keuntungan. Keuntungan Amerika Serikat jika Iran tidak dapat mengembangkan

WMD dari program nuklirnya adalah keamanan wilayah yang berujung pada kebutuhan ekonomi Amerika Serikat dari wilayah tersebut terpenuhi. Di samping itu, kepentingan Amerika tersebut juga berkaitan dengan kepentingan negara mitra Amerika Serikat yaitu Israel dan Arab Saudi (Saunders, 1978).

Tujuan Amerika Serikat untuk menghentikan Iran mendapatkan WMD ini juga didorong oleh faktor kegunaan dilihat dari segi keamanan. *Goals and objectives* Amerika Serikat ini juga berguna bagi keamanan negara mitra Amerika Serikat, seperti Israel. Hal itu dikarenakan Iran pada masa Presiden Ahmadinejad mengancam akan menghapuskan Israel dari peta dunia. Terkait hal itu jika Iran memiliki senjata nuklir atau WMD maka keamanan Israel akan semakin terancam (Teitelbaum, 2008).

Faktor lainnya yang mendorong Amerika Serikat mengambil tujuan menghentikan program nuklir Iran adalah adanya preferensi Amerika Serikat untuk mencegah proliferasi nuklir. Dalam kasus ini di wilayah Timur Tengah, sesuai dengan fokus preferensi kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam dunia internasional pada masa Barack Obama, yaitu mengurangi ketidakamanan dunia internasional terhadap senjata nuklir. Sebagaimana yang kita ketahui, bahwa kepemilikan senjata nuklir oleh negara lain dapat menimbulkan adanya rasa tidak aman pada negara yang lainnya. Dalam hal ini kepemilikan senjata nuklir oleh Iran dapat memberikan ketidakamanan pada Amerika Serikat dan negara-negara lainnya, khususnya negara di wilayah Timur Tengah. Jika wilayah Timur Tengah mengalami ketidakstabilan keamanan maka hal ini juga akan merugikan bagi Amerika Serikat dikarenakan cukup banyaknya kepentingan Amerika Serikat di

wilayah tersebut. Seperti yang dikatakan oleh Graham T. Allison dalam *Rational Choice*-nya :

“National security and national interests are the principal categories in which strategic goals are conceived.” - (Allison, 1971, hal. 33)

Oleh karena itu, keamanan dan kepentingan Amerika Serikat juga menjadi hal yang mendorong Amerika Serikat untuk memilih tujuan dari kebijakannya yaitu menghentikan proliferasi nuklir Iran agar Iran tidak dapat menghasilkan WMD.

Menurut Allison, setiap tujuan yang diambil oleh seorang agen atau aktor negara memiliki *side effects*-nya masing-masing. Negara seharusnya dapat mengukur skala konsekuensi dari setiap tujuan yang diputuskan terkait suatu isu (Allison, 1971, hal. 29). Pada isu ini jika Presiden Barack Obama tidak mengambil tujuan untuk menghentikan proliferasi nuklir Iran maka Amerika Serikat akan menghadapi beberapa hal yang cukup merugikan, seperti ketidakamanan wilayah di Timur Tengah akan meningkat akibat adanya kepemilikan senjata nuklir oleh Iran. Hal itu akan menghambat dan mengancam berbagai kepentingan Amerika Serikat di wilayah tersebut. Selain itu juga, adanya ancaman keamanan terhadap negara mitra Amerika Serikat di wilayah tersebut. Maka dari itu, menghentikan proliferasi nuklir Iran agar Iran tidak dapat memproduksi WMD ini menjadi tujuan yang rasional bagi Amerika Serikat pada masa pemerintahan Barack Obama (Sherman, 2018).

Pada bab ini telah dijelaskan mengenai *goals and objectives* terkait program nuklir Iran, terkait hal itu Amerika Serikat menentukan *goals and objectives*-nya, yaitu menghentikan upaya Iran dalam program nuklirnya sehingga

Iran tidak dapat memproduksi WMD. Tujuan tersebut dipilih berdasarkan dari segi keuntungan, kegunaan dan preferensi seperti yang telah dijelaskan di atas. Kemudian tahap selanjutnya pada *Rational Choice* adalah menentukan *alternatives* kebijakan apa saja yang memungkinkan Amerika Serikat untuk mencapai tujuannya tersebut. Tahap *Alternatives* ini akan dijelaskan pada bab selanjutnya.

2.2 ALTERNATIVES

Kebijakan Presiden Barack Obama memilih menghentikan proliferasi nuklir Iran yang dikhawatirkan pihak internasional akan berujung pada WMD sebagai sikap dan tujuan Amerika Serikat telah dijelaskan pada sub-bab sebelumnya. Kemudian pada sub-bab ini, akan menjelaskan mengenai pilihan kebijakan-kebijakan alternatif untuk mencapai tujuan Amerika Serikat tersebut.

Menurut Allison, pada setiap tujuannya pembuat kebijakan memiliki pilihan kebijakan-kebijakan alternatif yang diambil guna mencapai tujuan tersebut sesuai dengan kondisi tertentu. Kebijakan alternatif tersebut memiliki spesifikasi tindakan yang cukup tepat untuk membedakannya dari alternatif lainnya sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan pada tahap *goals and objectives* (Allison, 1971, hal. 29-30). Terkait kasus program nuklir Iran, Presiden Barack Obama memiliki beberapa kebijakan alternatif yaitu, sanksi ekonomi, langkah militer lalu yang terakhir JCPOA. Kebijakan-kebijakan alternatif tersebut akan dijelaskan pada sub-bab selanjutnya.

2.2.1 Sanksi Ekonomi

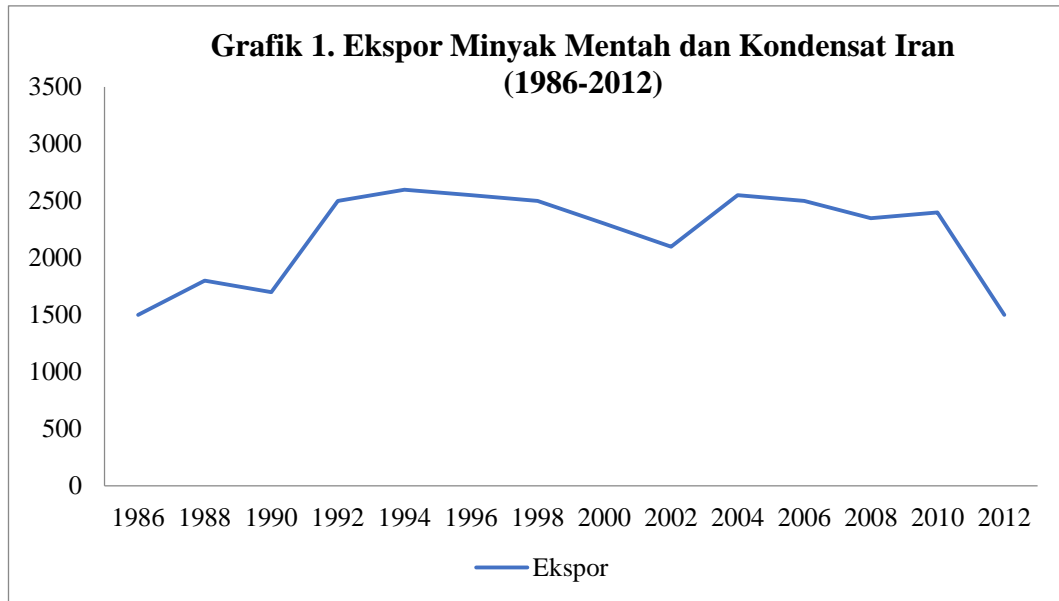
Presiden Barack Obama dalam menghadapi nuklir Iran, memilih pendekatan dengan jalur diplomasi. Pada tahun 2009, Iran mengajukan permohonan pada IAEA agar membantu Iran mendapatkan bahan bakar untuk TRR (*Tehran Research Reactor*). Menanggapi hal itu, Presiden Obama kemudian memberikan solusi berupa *Fuel – Swap* atau pertukaran bahan bakar. Selanjutnya Amerika Serikat dan Iran memulai negosiasi tentang program nuklir Iran di Geneva. Iran yang akan kekurangan bahan bakar pada tahun 2010 kemudian menyetujui proposal dari Amerika Serikat tentang pertukaran uraniumnya dengan bahan bakar bagi TRR yang digunakan Iran untuk kebutuhan medis. Dalam proposal itu Iran harus mengirimkan uraniumnya sejumlah 1.200 kg dari 1.600 kg pada Russia untuk pengayaan dan proses selanjutnya dikirim ke Perancis. Hal ini dilakukan agar persediaan uranium milik Iran berada pada batas wajar dan pengayaan uranium Iran menjadi lebih jelas kegunaannya (Fitzpatrick, 2010, hal. 68-69).

Pada perundingan selanjutnya tentang proposal pertukaran bahan bakar tersebut, Iran pada akhirnya menolak untuk menyetujui proposal ini. Hal yang membuat Iran keberatan dalam kesepakatan ini merupakan ketidaksetujuan Iran terhadap mekanisme pertukaran bahan bakar tersebut. Ketentuan dalam kesepakatan itu adalah Iran harus mengirimkan *Low Enriched Uranium* (LEU) sebelum bahan bakar yang dibutuhkan Iran diproduksi yang mana hal ini membutuhkan waktu 1 tahun setelah pengiriman uranium. Hal itulah yang meningkatkan kekhawatiran bagi Iran bahwa pihak Amerika Serikat dan negara

mitranya akan melanggar kesepakatan dengan tidak mengirimkan bahan bakar ataupun uranium milik Iran (Reardon, 2012, hal. 23).

Presiden Barack Obama telah melakukan beberapa kali negosiasi dengan Iran tentang program nuklirnya. Meskipun begitu, pada proses negosiasi tersebut kedua belah pihak belum menemukan solusi yang menguntungkan. Hingga Amerika Serikat dan negara mitranya memutuskan untuk memberikan sanksi ekonomi dengan tujuan menekan pihak Iran. Beberapa contoh sanksi ekonomi yang diberikan Presiden Barack Obama meliputi CISADA tahun 2010, USA PATRIOT Act dan NDAA FY tahun 2011, *Iran Freedom and Counter-Proliferation Act* tahun 2013. Sanksi utama Amerika Serikat terhadap Iran ini menitikberatkan pada sektor energi dan finansial. Pada sektor energi Amerika Serikat bekerja sama dengan EU agar penjualan minyak Iran menurun drastis sesuai dengan resolusi UN 1929. Sektor ini adalah sumber utama penghasilan ekonomi Iran sehingga sanksi ini akan sangat memberatkan bagi Iran (Samore, 2015, hal. 6-18).

Hal tersebut sesuai dengan *Rational Choice* Allison yang mengatakan bahwa kebijakan alternatif juga dipilih berdasarkan kondisi tertentu (Allison, 1971, hal. 29). Maka melihat sikap Iran yang cenderung kurang bisa diajak kerja sama tersebut, Amerika Serikat tidak menghentikan pemberian sanksi-sanksinya guna menekan Iran untuk maju berunding ke meja diplomasi dirasa sudah cukup tepat. Sanksi ekonomi yang diberikan oleh Amerika Serikat tersebut, salah satunya berdampak pada nilai tukar mata uang Rial Iran terhadap Dollar mengalami penurunan yang drastis sehingga keadaan perekonomian Iran menjadi semakin menurun (Gladstone, 2012).



Sumber : (US Energy Information Administration, 2013)

Ekonomi yang merupakan sumber kekuatan Iran untuk melaksanakan program nuklirnya mulai terganggu. Hal itu karena ekspor minyak sebagai sumber pendapatan terbesar dari negara tersebut telah mengalami penurunan. Selama ini salah satu faktor yang membuat Iran mampu untuk mengeluarkan kebijakan yang bertentangan dengan Amerika Serikat adalah berdasarkan sumber pendapatan mandiri negara tersebut. Jika pendapatan Iran melalui minyak ini berkurang karena faktor harga minyak menurun maupun jumlah ekspor yang menurun maka dari itu kemampuan pemerintah Iran untuk menentang kebijakan Amerika Serikat menjadi lebih berkurang (Crane, 2009, hal. 43-48). Bagan di atas telah menunjukkan bahwa ekspor minyak Iran mengalami penurunan yang drastis pada tahun 2012. Hal itu disebabkan karena sanksi yang diberlakukan oleh Amerika Serikat dan Uni Eropa yang menasar sektor minyak Iran telah berhasil (US Energy Information Administration, 2013).

Mengetahui kondisi perekonomian Iran yang sedang mengalami resesi ini, Presiden Hassan Rouhani kemudian melakukan inisiatif untuk memulai diplomasi

dengan Amerika Serikat agar dapat membentuk kembali kerja sama antar kedua negara tersebut. Dalam upaya perbaikan diplomasi ini, Iran menginginkan Amerika Serikat agar mencabut sanksi-sanksi ekonomi yang telah diberikan pada Iran (Rieffer-Flanagan, 2018, hal. 193-194). Akan tetapi, sebelum terjadi kesepakatan untuk bekerja sama itu, Amerika Serikat juga memiliki kebijakan alternatif lainnya, yaitu langkah militer yang akan dijelaskan pada sub-bab selanjutnya.

2.2.2 Langkah Militer

Sebelum munculnya kerjasama antara Amerika Serikat dan Iran seperti yang telah dijelaskan di atas, Presiden Barack Obama juga memberikan alternatif kebijakan lainnya yaitu langkah militer. Alternatif kebijakan ini muncul dikarenakan sanksi-sanksi ekonomi yang diterapkan oleh Presiden Barack Obama terkait program nuklir Iran itu masih belum terlihat adanya hasil yang sesuai dengan kepentingan dan tujuan Amerika Serikat dalam isu program nuklir Iran. Hal ini membuat Presiden Barack Obama menentukan salah satu kebijakan alternatif lainnya yang akan diambil yaitu menggunakan jalur militer. Seperti yang dikatakan Barack Obama sebagai berikut :

“Even before taking office, I made clear that Iran would not be allowed to acquire a nuclear weapon on my watch, and it’s been my policy throughout my presidency to keep all options -- including possible military options -- on the table to achieve that objective.” (Whitehouse, 2015)

Alternatif kebijakan yang ditentukan oleh Presiden Barack Obama tersebut tidak langsung dilakukan karena Barack Obama juga mengatakan bahwa Amerika Serikat masih terbuka untuk menyelesaikan isu ini melalui jalur diplomasi. Langkah militer ini dengan kata lain menjadi opsi paling terakhir Presiden Barack

Obama jika isu program nuklir Iran ini tetap mengalami kebuntuan. Akan tetapi, diplomasi antara Amerika Serikat dan Iran kemudian memberikan peluang munculnya kebijakan alternatif lainnya, yaitu JCPOA yang akan dijelaskan pada sub-bab berikut.

2.2.3 Kesepakatan *Joint Comprehensive Plan Of Action* (JCPOA)

Setelah adanya upaya perbaikan kerja sama Amerika Serikat dan Iran, muncul suatu kebijakan alternatif baru. Presiden Barack Obama membuat alternatif kebijakan ini di bawah naungan UNSC terkait dengan isu program nuklir Iran yaitu *Joint Comprehensive Plan Of Action* (JCPOA) atau dikenal sebagai kesepakatan nuklir Iran. JCPOA merupakan kesepakatan bersama antara Iran dan negara-negara besar seperti Amerika Serikat, Inggris, Rusia, Perancis, Jerman juga Tiongkok. Kesepakatan ini bertujuan untuk mencegah Iran supaya tidak melakukan pengembangan senjata pemusnah massal dan mengawasi Iran agar program tersebut hanya digunakan sebatas untuk sumber energi dengan tujuan yang damai. JCPOA merupakan suatu capaian yang historis karena belum pernah ada Presiden sebelum Presiden Barack Obama yang memberikan kesempatan dan kesepakatan seperti JCPOA ini terkait isu program nuklir Iran (Vishwanathan, 2016, hal. 3-4).

Amerika Serikat dalam memutuskan kebijakan alternatifnya pada program nuklir Iran memiliki beberapa faktor yang pada akhirnya mendorong Presiden Barack Obama untuk membuka *alternatives* kebijakan lainnya selain *alternatives* yang telah disebutkan di atas yaitu, JCPOA. Pada sub-bab ini terlebih dahulu akan membahas mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi munculnya kesepakatan

JCPOA tersebut. Faktor tersebut terbagi menjadi tiga faktor yaitu faktor keamanan, faktor ekonomi dan faktor politik. Hal ini cukup penting untuk dibahas pada sub-bab ini karena faktor-faktor ini yang juga menjadi pertimbangan Presiden Barack Obama dalam menentukan kebijakannya.

Pada faktor keamanan, Amerika Serikat sebagai polisi dunia turut andil dalam keamanan di wilayah Timur Tengah. Salah satu isu program nuklir Iran ini menyebabkan ketidakstabilan keamanan di wilayah Timur Tengah dan untuk menunjukkan kredibilitas Amerika Serikat di wilayah ini maka Amerika Serikat ikut serta dalam proses penyelesaian isu tersebut. Dengan JCPOA maka Iran akan lebih membuka jalur diplomasi dengan Amerika Serikat untuk menyelesaikan masalah-masalah keamanan lainnya yang ada di Timur Tengah, misalnya konflik Suriah dimana Iran juga ikut andil dalam konflik tersebut mendukung rezim Bashar Al- Assad (Esfandiary, 2016, hal. 232).

Faktor ekonomi yang mendorong Amerika Serikat untuk menentukan kebijakan JCPOA ini adalah sektor minyak. Iran memberikan ancaman pada Amerika Serikat dan negara mitranya juga negara-negara lain untuk menutup selat Hormuz yang menjadi jalur perdagangan minyak dunia. Jika Iran menutup selat tersebut maka akan mengacaukan perdagangan minyak dunia karena hampir seluruh perdagangan minyak di Timur Tengah melalui selat tersebut. Dengan kondisi itu tentu akan lebih menguntungkan bagi Amerika Serikat untuk berdamai dengan Iran melalui kesepakatan JCPOA (Hargreaves, 2012).

Faktor politik yang mempengaruhi Amerika Serikat untuk mengambil kebijakan kesepakatan nuklir Iran adalah hubungan Amerika Serikat dengan negara-negara yang tergabung dalam JCPOA seperti Rusia, Tiongkok, Inggris,

Perancis dan Jerman. Negara-negara tersebut mendukung kesepakatan nuklir Iran ini terutama Rusia dan Tiongkok. Rusia dan Tiongkok mendukung kesepakatan JCPOA karena kedua negara tersebut menginginkan kestabilan kerja sama ekonomi dengan Iran. Sebelumnya negara-negara ini juga membantu Amerika Serikat dalam melancarkan sanksi terhadap Iran khususnya sanksi ekonomi pada pembelian minyak Iran (Mahapatra, 2016, hal. 38).

Sama halnya dengan pihak Rusia dan Tiongkok, JCPOA juga merupakan tawaran yang menarik bagi pihak EU agar dapat bekerja sama kembali dengan Iran pada sektor energi yang mana sebelumnya EU juga membantu Amerika Serikat memberikan sanksi Iran terhadap sektor energinya. Oleh karena itulah, Amerika Serikat membuat kebijakan alternatif JCPOA ini. Dan jika Amerika Serikat menolak terbentuknya kesepakatan ini maka Amerika Serikat akan berada pada posisi yang berseberangan dengan negara-negara tersebut sehingga hal ini akan mempengaruhi hubungan Amerika Serikat dengan negara-negara itu di masa depan (Vuković, 2015, hal. 88-90).

Faktor politik lainnya adalah pada awal pemerintahan Barack Obama khususnya tahun 2010 hingga 2012, kebijakan Amerika Serikat terhadap program nuklir Iran adalah tetap fokus dalam memberikan sanksi seberat-beratnya untuk menekan Iran. Hingga pada tahun 2012, perekonomian Iran mulai mengalami resesi seperti yang telah dijelaskan di atas. Keberhasilan sanksi ekonomi yang diberikan secara terus menerus oleh Amerika Serikat dan negara mitranya inilah yang membawa Iran dan Amerika Serikat menuju jalur diplomasi. Meskipun begitu, Iran tetap tidak menyetujui jika harus menghentikan secara total program nuklirnya. Oleh karena itu, penawaran yang diajukan Presiden Barack Obama

beralih dari penghentian keseluruhan ke pembatasan aktifitas program nuklir agar Iran tidak dapat membuat senjata nuklir secara diam-diam seperti yang telah dijelaskan di atas (Mousavian, 2017, hal. 72-74).

Di samping itu, Amerika Serikat juga memanfaatkan momentum *Arab Spring* yang mana kawasan Timur Tengah sedang tidak stabil akibat *Arab Spring* berpengaruh terhadap kondisi Iran. Di tengah himpitan sanksi ekonomi maupun politik dari pihak Amerika Serikat dan negara mitranya juga ditambah dengan tekanan ketidakstabilan wilayah regional akibat *Arab Spring* maka hal-hal itu mendorong Iran untuk berkompromi dengan pihak Amerika Serikat terkait program nuklirnya agar sanksi-sanksi yang menimpanya dapat berkurang. Hal ini merupakan salah satu faktor yang mendorong adanya kesepakatan antara Iran dan Amerika Serikat hingga menghasilkan JCPOA (Chubin, 2012, hal. 14).

Sebelum disepakatinya JCPOA sebagai salah satu kebijakan *alternatives*, politik internal Amerika Serikat mengalami perdebatan antara partai Demokrat dan Republik. Dalam hal ini partai Demokrat mendukung kesepakatan nuklir Iran dan partai Republik menjadi pihak yang kontra. Meskipun begitu, pada akhirnya partai Demokrat berhasil memenangkan voting dengan mendukung kebijakan alternatif Presiden Barack Obama tersebut (Steinhauer, 2015).

Kesepakatan JCPOA ini di dalamnya terdapat berbagai regulasi yang telah disepakati untuk mewujudkan tujuan yang telah disebutkan pada tahap *goals and objectives*. Kesepakatan ini fokus pada program pengayaan uranium dan program reaktor air berat yang dapat digunakan Iran untuk memproduksi senjata nuklir. Dalam hal ini, Iran memiliki beberapa fasilitas yang menunjang proses tersebut, fasilitas itu berada di Natanz, Fordow dan Arak (Katzman, 2017, hal. 5-6).

Hal-hal penting yang kemudian disetujui dalam kesepakatan JCPOA ini sebagai berikut :

1. Sanksi-sanksi yang dijatuhkan pada Iran terkait dengan isu program nuklir akan dicabut. Sanksi yang dicabut dalam poin ini adalah sanksi-sanksi yang hanya berkaitan dengan isu program nuklir Iran saja.
2. Kesepakatan untuk mengurangi uranium pada nuklir Iran sehingga Iran tidak bisa memproduksi WMD dilakukan melalui pembatasan pengayaan uranium Iran menjadi 3.67% selama 15 tahun dan Natanz menjadi satu-satunya lokasi untuk melakukan pengayaan uranium selama 15 tahun. Kemudian, Fasilitas nuklir di Fordow tidak boleh digunakan sebagai tempat pengayaan uranium dan hanya boleh digunakan sebagai tempat penelitian.
3. Kesepakatan untuk mengurangi jumlah reaktor air berat milik Iran dilakukan dengan mendesain ulang reaktor air berat di Arak dengan daya yang lebih rendah dan selama 15 tahun Iran tidak diperbolehkan untuk memproduksi reaktor air berat.
4. Pengawasan ketat dari pihak IAEA terhadap program nuklir Iran dan transparansi dari pihak Iran untuk memberitahukan seluruh kegiatan program nuklirnya selama ini sehingga Iran tidak bisa melakukan pengayaan nuklir secara diam-diam (Katzman, 2017, hal. 27-31)

Adapun hal yang membuat Iran menyetujui kesepakatan itu adalah Iran diberikan kebebasan dari sanksi-sanksi terkait dengan isu pengembangan nuklir yang telah dijatuhkan pada Iran sebelumnya (Katzman, 2015, hal. 7-9). Dengan disepakatinya JCPOA dan berada di bawah pengawasan yang semakin ketat dari

IAEA tersebut maka diharapkan Iran akan lebih transparan dalam proses program nuklirnya. Di samping itu, Iran cenderung tidak akan melanggar kesepakatan ini dilihat dari sanksi-sanksi yang telah dicabut dapat diberlakukan kembali yang tentunya akan membuat Iran mempertaruhkan aspek ekonomi dan politiknya. Seperti yang dikatakan Presiden Barack Obama dalam pidatonya :

“And finally, Iran has powerful incentives to keep its commitments. Before getting sanctions relief, Iran has to take significant, concrete steps like removing centrifuges and getting rid of its stockpile. If Iran violates the agreement over the next decade, all of the sanctions can snap back into place...” – (Obama, 2015)

Selain itu, beberapa partner dagang terbesar Iran berada dalam kesepakatan tersebut seperti EU dan Tiongkok, sehingga Iran akan berpikir ulang untuk melanggar kesepakatan nuklir Iran ini (Habibi, 2018, hal. 2-4). Dengan adanya pengalaman Iran dalam menerima sanksi akibat program nuklirnya, maka dengan kesepakatan seperti ini Iran akan lebih memilih untuk mengurangi uranium dan mendapatkan pengawasan ketat dari pihak IAEA daripada dijatuhi sanksi-sanksi yang memberatkan Iran secara ekonomi maupun politik. Meskipun sanksi yang dicabut hanya sanksi yang berkaitan dengan program nuklir dan sanksi lainnya seperti sanksi karena Iran mendukung terorisme, melanggar HAM, *Money Laundering* dan pengembangan misil balistik tidak dicabut. Kesepakatan ini tetap menguntungkan bagi Iran untuk mengurangi beban sanksinya (Samore, 2015, hal. 22-24).

Dalam model *Action as Rational Choice*-nya, Allison mengatakan bahwa kebijakan alternatif yang diambil seharusnya memiliki perbedaan dari alternatif-alternatif lainnya :

“...The specification of a course of action must be sufficiently precise to differentiate it from other alternatives.” (Allison, 1971, hal. 30).

JCPOA sendiri merupakan alternatif kebijakan yang belum pernah dilakukan oleh Presiden Amerika Serikat sebelumnya. Pendekatan untuk melakukan kesepakatan nuklir dengan Iran ini pertama kali dilakukan oleh Presiden Barack Obama. Hal itulah yang membedakan JCPOA dengan kedua opsi lainnya.

Menurut Allison, kebijakan alternatif tersebut dapat kita gambarkan sebagai *decision tree* (Allison, 1971, hal. 29-30). Sesuai dengan hal itu, kebijakan Amerika Serikat seperti sanksi ekonomi dan opsi langkah militer merupakan suatu paket kebijakan dalam *decision tree* yang telah diperkirakan akibat selanjutnya oleh Presiden Barack Obama dari kebijakan tersebut. Dalam kasus ini, kedua kebijakan alternatif Barack Obama itu pada akhirnya menjadi pemicu bagi Iran untuk bekerja sama dengan Amerika Serikat. Sehingga memunculkan kebijakan alternatif baru yang lebih mendekati tujuan Amerika Serikat pada isu ini, yaitu JCPOA.

Pada bab ini telah membahas mengenai *alternatives* Amerika Serikat pada masa Barack Obama terkait program nuklir Iran. Terkait dengan hal tersebut, *alternatives* yang dihasilkan Amerika Serikat dalam isu program nuklir Iran adalah sanksi ekonomi, langkah militer dan yang terakhir JCPOA. Sesuai dengan teori Allison, tahap selanjutnya setelah menentukan *alternatives* adalah tahap *consequences* dan *choice*. Tahap *consequences* dan *choice* ini akan dibahas pada bab selanjutnya.