

BAB III

ANALISIS *CONSEQUENCES* DAN *CHOICE* AMERIKA SERIKAT

TERKAIT PROGRAM NUKLIR IRAN

Pada bab sebelumnya telah dijelaskan mengenai *goals and objectives* Amerika Serikat pada program nuklir Iran yang menghasilkan tujuan Amerika Serikat yaitu menghentikan Iran pada program nuklirnya untuk mendapatkan WMD. Kemudian pada tahap *alternatives*, Barack Obama memiliki beberapa alternatif kebijakan seperti sanksi ekonomi, langkah militer dan JCPOA. Kemudian sesuai dengan model *Rational Choice* oleh Allison, tahap selanjutnya dalam menganalisis adalah *consequences* dan *choice*. Kedua tahap tersebut akan dipaparkan lebih jelas dalam bab ini.

3.1 *CONSEQUENCES*

Poin dalam *Rational Choice* oleh Graham T. Allison yang selanjutnya adalah *Consequences*. Pada tahap ini kebijakan-kebijakan alternatif yang telah dijelaskan di atas memiliki konsekuensinya masing-masing (Allison, 1971, hal. 30). Menurut Allison, pada setiap konsekuensi-konsekuensi tersebut pembuat kebijakan dapat memetakan *costs* dan *benefits* apa saja yang akan di dapatkan sesuai dengan tujuan negara dalam suatu isu :

“The relevant consequences constitute benefits and costs in terms of strategic goals and objectives.” (Allison, 1971, hal. 33).

Mengacu pada Allison, maka pada penjelasan *costs* dan *benefits* pada tahap *consequences* dari kebijakan alternatif Amerika Serikat ini dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1. *Costs* dan *Benefits* Kebijakan Alternatif Amerika Serikat

Alternatives	Costs	Benefits
Sanksi Ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak efektif secara waktu - Belum terbukti dapat mencapai tujuan Amerika Serikat 	<ul style="list-style-type: none"> - Resesi ekonomi Iran → Kerjasama Amerika Serikat – Iran
Langkah Militer	<ul style="list-style-type: none"> - Ketidakstabilan keamanan Timur Tengah meningkat - Belum tentu tujuan Amerika Serikat pada program nuklir Iran tercapai 	<ul style="list-style-type: none"> - Kemungkinan tujuan Amerika Serikat untuk menghentikan program nuklir Iran tercapai
JCPOA	<ul style="list-style-type: none"> - Iran tetap menjalankan program nuklirnya - Ketidaksetujuan negara mitra Amerika Serikat - Jangka waktu JCPOA - Menguatnya pengaruh Iran yang kemungkinan dapat mengancam kepentingan Amerika Serikat di Timur Tengah 	<ul style="list-style-type: none"> - Mencegah Iran memproduksi WMD - Keuntungan Ekonomi - Keuntungan Politik - Keuntungan Keamanan - Informasi program nuklir Iran - Kerja sama terkait pengetahuan nuklir - Pelepasan Tahanan Amerika Serikat

Konsekuensi dari kebijakan-kebijakan alternatif Amerika Serikat terkait program nuklir Iran telah dipaparkan pada tabel di atas, kemudian penjelasan yang lebih detail akan dijelaskan pada sub-bab berikut.

1.1.1 Konsekuensi Sanksi Ekonomi Amerika Serikat

A. Benefits Sanksi Ekonomi

Kebijakan alternatif berupa sanksi ekonomi seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya juga memiliki *benefit*-nya sendiri, yaitu adanya resesi ekonomi Iran tahun 2012. Sanksi ekonomi itu menyebabkan jatuhnya ekspor minyak Iran sebesar 45%, bisnis-bisnis Iran mulai mengalami kesulitan, partner dagang Iran mulai mencari partner dagang yang lain dan sejenisnya. Kondisi Iran tersebut menguntungkan bagi Amerika Serikat karena kekuatan Iran untuk melawan Amerika Serikat menjadi berkurang (Khajehpour, 2013). Akan tetapi, meskipun kebijakan alternatif sanksi ekonomi tersebut membuahkan suatu hasil, kebijakan ini dalam prosesnya tetap belum bisa mencapai tujuan Amerika Serikat dalam isu program nuklir Iran.

B. Costs Sanksi Ekonomi

Mengacu pada model pengambilan kebijakan tersebut, *costs* pada kebijakan sanksi ekonomi Amerika Serikat terletak pada tidak efektifnya sanksi yang dilakukan. Sanksi tersebut menjadi tidak efektif karena menurut Presiden Barack Obama, sanksi-sanksi itu tidak membuahkan hasil yang sesuai dengan tujuan Amerika Serikat terkait program nuklir Iran. Selain itu, dalam penerapannya Amerika Serikat juga harus memberikan sanksi hingga beberapa sanksi dan Amerika Serikat pun juga harus bekerja sama dengan negara-negara

lain seperti EU untuk menerapkan sanksi yang ‘efektif’. Kemudian, *costs* yang kedua menurut Barack Obama jika Amerika Serikat meneruskan sanksi justru akan menambah waktu bagi Iran untuk mengembangkan program nuklirnya dan Amerika Serikat tidak dapat informasi akurat tentang sampai manakah program nuklir tersebut dibangun (Parsi, 2017, hal. 324).

3.1.2 Konsekuensi Langkah Militer

A. Benefits Langkah Militer

Kebijakan alternatif langkah militer ini juga memiliki *benefit*, yaitu langkah militer diperkirakan dapat menghentikan program nuklir Iran. Hal itu bisa dicapai jika langkah militer ini dilakukan dengan strategi yang hati-hati. Kemudian, jika langkah militer ini berhasil akan ada kemungkinan bahwa isu keamanan dari ancaman nuklir Iran di wilayah Timur Tengah dapat terwujud dalam jangka waktu yang lama (Kroenig, 2012, hal. 77).

Jika langkah militer tersebut berhasil maka akan muncul kemungkinan untuk Amerika Serikat menggulingkan rezim pemerintahan Iran dan menggantikannya dengan rezim yang lebih pro terhadap Amerika Serikat. Sehingga Amerika Serikat akan lebih mudah untuk mengatur Iran dan mencegah Iran melakukan proliferasi nuklir (Özcan, 2009, hal. 128-129). Meskipun begitu, pada prakteknya langkah militer ini memiliki *costs* yang cukup banyak. *Costs* tersebut akan dibahas selanjutnya pada sub-bab berikut.

B. Costs Langkah Militer

Kebijakan alternatif selanjutnya yaitu langkah militer juga menjadi kebijakan alternatif bagi Presiden Barack Obama terkait program nuklir Iran.

Costs dari langkah militer ini jelas bahwa kebijakan ini cenderung merugikan dan memberikan kerugian yang lebih besar bagi Amerika Serikat, mulai dari biaya perang dan senjata, kemudian tentara yang dikorbankan dan citra Amerika Serikat di dunia juga dipertaruhkan. Citra Amerika Serikat dalam hal ini adalah jika Amerika Serikat melakukan penyerangan terlebih dahulu pada Iran maka negara-negara lain akan memandang buruk citra Amerika Serikat. Selain itu, jika terjadi perang antara Amerika Serikat dan Iran akan lebih memperbesar ketidakstabilan keamanan wilayah di Timur Tengah. Hal itu dikarenakan adanya kemungkinan bahwa Iran akan melakukan tindakan balasan yang mana akan ada eskalasi konflik antara Amerika Serikat dan Iran (Sharp, 2009, hal. 5-6).

Di sisi lain kemungkinan untuk mencapai tujuan Amerika Serikat dengan langkah militer ini juga belum dapat dipastikan karena Amerika Serikat tidak mengetahui secara pasti dimana saja letak fasilitas nuklir Iran dan informasi mengenai nuklir Iran. Hal itu menyebabkan sulitnya langkah militer dilakukan karena informasi Amerika Serikat masih terbatas (Kroenig, 2012, hal. 79-80).

Di samping itu, adanya fenomena *Arab Spring* dan berbagai krisis di Timur Tengah membuat Presiden Barack Obama berpikir dua kali untuk langsung menerapkan opsi melalui jalur militer dalam menyelesaikan masalah program nuklir Iran ini. Hal itu karena melihat kondisi Timur Tengah yang keamanannya sudah tidak stabil sejak terjadi *Arab Spring*. Dan dengan langkah militer terhadap Iran justru akan menyebabkan eskalasi konflik di Timur Tengah. Di samping itu, Presiden Barack Obama juga mempertimbangkan kemungkinan Iran dapat membantu Amerika Serikat dalam menyelesaikan krisis di Timur Tengah jika Amerika Serikat dan Iran bekerjasama (Mousavian, 2018, hal. 14-17).

Sesuai dengan model *Rational Choice* oleh Allison bahwa kebijakan alternatif sanksi ekonomi dan langkah militer memperlihatkan bahwa *benefits* dan *costs*-nya tidak sesuai dengan tujuan Amerika Serikat dalam program nuklir Iran. Berbeda dengan JCPOA yang mana *benefits* dan *costs*-nya sesuai dengan tujuan Amerika Serikat. Selanjutnya akan lebih fokus pada kebijakan alternatif terakhir Amerika Serikat terkait program nuklir Iran, yaitu JCPOA. Sesuai dengan model pengambilan kebijakan dari Allison, JCPOA juga memiliki *costs* dan *benefits*-nya sendiri. Sebelumnya, JCPOA adalah kesepakatan antara Iran dan negara P5+1 guna mencegah Iran mengembangkan senjata pemusnah massal dengan program nuklirnya (Katzman, 2017, hal. 5-6).

3.1.3 Konsekuensi *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*

A. *Benefits JCPOA*

Benefits JCPOA bagi Amerika Serikat salah satunya adalah Iran bersedia untuk mengurangi aktivitas program nuklirnya sehingga Iran tidak dapat mengembangkan WMD. Hal itu merupakan *benefit* karena salah satu tujuan Amerika Serikat dalam kebijakannya terhadap Iran adalah menghentikan Iran untuk mendapatkan WMD. Hal tersebut bermanfaat bagi keamanan dunia terutama wilayah Timur Tengah dan dengan keamanan yang lebih stabil maka Amerika Serikat akan lebih mudah untuk menjalankan kepentingannya di Timur Tengah (Sterio, 2016, hal. 81-82).

Jika kita melihat sejarah isu program nuklir Iran, belum ada kesepakatan yang pasti dalam menanggulangi isu tersebut. Jika Presiden Obama tidak mengambil kesempatan ini maka situasi di Timur Tengah akan lebih bergejolak

dan berdampak pada stabilitas keamanan Timur Tengah. Dengan kesepakatan ini maka ketidakstabilan keamanan Timur Tengah tidak akan bertambah lebih parah. Hal ini merupakan manfaat bagi Amerika Serikat agar dapat melangsungkan kepentingannya di wilayah Timur Tengah (Mogherini, 2017).

Kestabilan keamanan wilayah Timur Tengah tersebut juga berkaitan dengan kepentingan keamanan negara mitra Amerika Serikat yang berada di kawasan tersebut, yaitu Israel. Keamanan Timur Tengah menjadi kepentingan bagi Amerika Serikat, selain bahwa hal itu berkaitan dengan keamanan Israel, tetapi di sisi lain juga menguntungkan bagi Amerika Serikat. Hal ini dikarenakan kawasan Timur Tengah yang stabil akan membantu pemenuhan kebutuhan sumber daya alam maupun ekonomi bagi Amerika Serikat (Mueller, 2017, hal. 2).

Terkait kepentingan keamanan negara mitra Amerika Serikat tersebut, Israel beranggapan bahwa program nuklir Iran merupakan ancaman bagi keamanan negaranya. Oleh karena itu, Israel mengajak Amerika Serikat untuk melakukan operasi militer terhadap program nuklir Iran. Akan tetapi, hal itu ditolak oleh Barack Obama (Zanotti, 2012, hal. 1-2). Barack Obama beranggapan bahwa JCPOA merupakan kesepakatan yang paling tepat karena kesepakatan ini bisa menghentikan Iran mendapatkan senjata nuklir sekaligus Amerika Serikat melindungi keamanan Israel dari ancaman tersebut seperti yang telah disebutkan di atas (Edwards, 2015).

Kepentingan Amerika Serikat tidak hanya meliputi kepentingan keamanan, tetapi JCPOA juga memberikan *benefits* secara ekonomi. Dalam JCPOA juga tertulis kesepakatan bahwa Iran tidak diperbolehkan memperbanyak

jumlah ketersediaan reaktor air berat selama 15 tahun. Oleh karena itu, kelebihan reaktor air berat milik Iran dapat diekspor ke pasar internasional.

“There will be no additional heavy water reactors or accumulation of heavy water in Iran for 15 years. All excess heavy water will be made available for export to the international market.” (JCPOA, 2015).

Dengan adanya kesepakatan tersebut, Amerika Serikat memanfaatkan momen ini untuk menandatangani kesepakatan pembelian reaktor air berat milik Iran sejumlah 32 ton dengan harga 8,6 juta dolar. Reaktor air berat ini dapat digunakan sebagai salah satu komponen nuklir. Reaktor air berat tersebut akan digunakan Amerika Serikat untuk penelitian dan sebagian dijual ke perusahaan privat Amerika Serikat yang menggunakan reaktor air berat untuk kebutuhan industrinya. Di samping itu, Amerika Serikat tidak memproduksi reaktor air berat ini secara domestik sehingga hal ini menguntungkan bagi Amerika Serikat (Davenport, 2016).

JCPOA juga memberikan *benefits* ekonomi lainnya, yaitu manfaat bagi perusahaan-perusahaan Amerika Serikat yang sebelumnya tidak bisa berbisnis di Iran karena sanksi yang diberlakukan oleh Amerika Serikat. Dalam JCPOA, pencabutan sanksi-sanksi terhadap Iran juga bermanfaat bagi perusahaan Amerika Serikat, seperti *General Electric* (GE). CEO dari GE bagian minyak dan gas memanfaatkan momentum dimana Iran dibebaskan sanksinya pada sektor minyak mentah (Young, 2016). Selain GE, ada beberapa perusahaan Amerika Serikat lainnya yang bekerja sama dengan Iran setelah sanksi dihapuskan, seperti Honeywell, Dover (DOV) dan Boeing yang telah bersepakat dengan Iran untuk penjualan 110 pesawat jet (Egan, 2018).

Tidak hanya keamanan dan ekonomi yang menjadi *benefits* dari kesepakatan JCPOA ini. Tetapi, JCPOA juga membawa keefektifan bagi Amerika Serikat, Iran dan negara lainnya yaitu mereka dapat lebih fokus untuk menyelesaikan masalah lain. Sehingga tidak hanya terus menerus mencari penyelesaian pada isu ini saja, sehingga dapat lebih fokus untuk menyelesaikan isu-isu yang lainnya seperti misalnya masalah misil balistik Iran (Taleblu, 2018, hal. 1-2).

Di samping keefektifan JCPOA sebagai solusi isu program nuklir Iran, kesepakatan nuklir Iran tersebut juga merupakan pencapaian yang baik dalam memberikan kejelasan informasi terkait program nuklir Iran. Hal itu didukung oleh Presiden Barack Obama yang dalam pidatonya mengatakan bahwa :

“Before the deal, the world had relatively little visibility into Iran’s nuclear program. Today, international inspectors are on the ground, and Iran is being subjected to the most comprehensive, intrusive inspection regime ever negotiated to monitor a nuclear program. Inspectors will monitor Iran’s key nuclear facilities 24 hours a day, 365 days a year. For decades to come, inspectors will have access to Iran’s entire nuclear supply chain. In other words, if Iran tries to cheat -- if they try to build a bomb covertly -- we will catch them.” - (Obama, 2016)

Kutipan dari Presiden Barack Obama tersebut menjelaskan bahwa dalam kesepakatan JCPOA, Iran akan mendapatkan pengawasan ketat pada program nuklirnya yang berarti kesepakatan ini memberikan kejelasan informasi dalam proses program nuklir Iran bagi kedua belah pihak antara Iran maupun negara yang tergabung dalam kesepakatan JCPOA juga negara-negara lainnya. Kesepakatan JCPOA membuka lebih lebar gerbang informasi tentang program nuklir Iran yang lebih detail bagi Amerika Serikat di mana sebelumnya Iran cenderung tertutup terhadap program nuklirnya. Informasi tersebut tentu akan sulit didapatkan oleh Amerika Serikat jika Amerika Serikat tidak menyepakati

JCPOA ini. Hal inilah yang tentu menjadi pertimbangan bagi Presiden Barack Obama.

Kejelasan informasi bagi Amerika Serikat tersebut memberikan *benefits* bagi Amerika Serikat untuk menghalau Iran mengembangkan program nuklir secara diam-diam. Keterbukaan informasi itu akhirnya menghasilkan beberapa tindakan untuk menghalau Iran mendapatkan WMD, seperti mengganti situs pengayaan di Fordow menjadi tempat untuk keperluan fasilitas medis. Hal itu berarti Iran telah mengurangi persediaan LEU sebesar 8.000 kg menjadi 300 kg. Tidak hanya itu, hal ini juga menghalau Iran memproduksi Plutonium yang digunakan dalam senjata nuklir (Mousavian, 2018, hal. 23-25).

Terkait dengan hal itu jika Amerika Serikat tidak menyepakati JCPOA maka Amerika Serikat akan sulit untuk memiliki informasi terkait sampai mana program nuklir Iran telah dibangun. Jika Iran memiliki senjata nuklir, hal itu akan menyebabkan ketidakamanan Amerika Serikat dan wilayah Timur Tengah. Selain itu, akan lebih lama lagi negosiasi yang dibutuhkan. Selama negosiasi itu terus berlanjut maka itu adalah kesempatan yang baik bagi Iran untuk mengembangkan program nuklirnya (Sherman, 2018).

Benefits JCPOA lainnya yang tidak kalah penting dari kejelasan informasi bagi Amerika Serikat adalah pelepasan tahanan para warga Amerika Serikat oleh Iran. Akibat konflik antara Amerika Serikat dan Iran yang semakin memanas, beberapa warga negara Amerika Serikat kemudian dipenjara oleh Iran. Tetapi berkat kesepakatan nuklir Iran ini, akhirnya Iran melepaskan para tahanan Amerika Serikat tersebut (Erdbrink, 2016).

Di samping pelepasan tahanan Amerika Serikat oleh Iran, JCPOA juga memiliki salah satu *benefits* yang cukup besar bagi politik Amerika Serikat. Dalam hal ini citra Amerika Serikat sebagai polisi dunia semakin membaik karena adanya kesepakatan JCPOA tersebut membuktikan bahwa Amerika Serikat memiliki kemampuan untuk menertibkan negara-negara di dunia khususnya dalam isu program nuklir Iran ini. Negara-negara P5+1 yang tergabung dalam JCPOA akan meningkatkan kepercayaan mereka pada kepemimpinan Amerika Serikat bahwa Amerika Serikat adalah negara yang dapat diandalkan dan dipercaya (Tabatabai, 2017, hal. 6-7).

Di samping mendapatkan *benefits* secara politik, keamanan dan ekonomi, Amerika Serikat juga mendapatkan *benefits* secara pengetahuan teknologi nuklir. Dalam JCPOA dikatakan bahwa fasilitas nuklir Iran di Fordow akan digunakan untuk keperluan pusat penelitian teknologi nuklir dan fisika. Pada hal ini akan ada kolaborasi secara internasional untuk berbagi ilmu pengetahuan dalam bentuk *Scientific Joint Partnerships* di beberapa area (JCPOA, 2015). Terkait hal itu ilmuwan Iran dan negara-negara P5+1 dapat bekerja sama dalam memajukan pengetahuan tentang teknologi nuklir (Stone, 2015).

Pada sub-bab ini telah dijelaskan berbagai *benefits* yang diperoleh Amerika Serikat dalam kesepakatan JCPOA, mulai dari manfaat politik, keamanan, ekonomi dan pengetahuan dalam bidang nuklir. Meskipun begitu, dalam kesepakatan JCPOA tetap ada konsekuensi yang mungkin tidak selamanya akan menguntungkan bagi pihak Amerika Serikat. *Costs* tersebut akan dijelaskan selanjutnya pada sub-bab berikut.

B. Costs JCPOA

Kesepakatan JCPOA ini memiliki beberapa *costs* yang menjadi tantangan dalam pengambilan kebijakan bagi Amerika Serikat seperti contohnya meskipun kesepakatan ini disetujui, Iran masih tetap bisa menjalankan program nuklirnya walaupun dalam batas-batas tertentu. Hal ini memberikan resiko pada Amerika Serikat dan negara mitranya, yaitu pengembangan program nuklir Iran yang dapat memberikan konsekuensi berupa menguatnya posisi Iran di kawasan Timur Tengah karena program nuklirnya tetap berjalan. Padahal pada awalnya tujuan Amerika Serikat adalah menghentikan Iran secara total dalam upaya program nuklir tersebut. Kesepakatan JCPOA ini memang bukanlah suatu kesepakatan yang menghentikan Iran secara keseluruhan pada program nuklirnya tetapi kesepakatan ini beresiko bahwa Iran akan tetap mengembangkan program nuklirnya sehingga Iran menjadi semakin kuat dan beresiko mengancam keamanan Timur Tengah di masa depan (Lappin, 2015).

Hal lainnya yang menjadi *costs* dalam pengambilan kebijakan untuk menyetujui JCPOA adalah kesepakatan ini hanya berlaku dalam jangka waktu tertentu yang juga beresiko jika jangka waktu tersebut telah habis maka Iran akan tetap melanjutkan program nuklirnya dan dalam jangka waktu tersebut Iran dapat sedikit demi sedikit mengupayakan program nuklirnya, seperti contohnya JCPOA melarang Iran untuk melakukan pengayaan uranium selama 15 tahun dan pengawasan ketat dari IAEA selama 25 tahun. Setelah jangka waktu tersebut selesai, Iran akan bisa mengembangkan program nuklirnya dengan lebih masif (Sanger, 2015).

Di samping jangka waktu dalam JCPOA, *costs* yang kurang menguntungkan lainnya adalah ketidaksetujuan pihak Arab dan Israel terhadap kesepakatan ini yang berdampak pada hubungan Amerika Serikat dengan kedua negara itu terkait program nuklir Iran ini. Ketidaksetujuan kedua negara tersebut menjadi tantangan bagi Amerika Serikat karena Arab Saudi dan Israel adalah negara mitra terdekat Amerika Serikat di Timur Tengah yang mana hal ini akan berpengaruh terhadap ketidakstabilan hubungan Amerika Serikat dan kedua negara tersebut. Arab tidak setuju pada kesepakatan ini salah satunya karena pencabutan sanksi pada sektor minyak Iran akan membuat harga minyak menjadi turun dan pasar minyak tidak dapat didominasi oleh Arab Saudi. Hal ini juga membuat hubungan Amerika Serikat dan Arab menjadi kurang harmonis (Pasha, 2016, hal. 7-8).

Kemudian faktor yang membuat Israel tidak setuju pada kesepakatan ini adalah kesepakatan nuklir Iran tetap memberikan ketidakstabilan keamanan bagi Israel karena Iran masih dapat menjalankan program nuklirnya meskipun telah dibatasi oleh JCPOA dan menurut Israel dengan dicabutnya sanksi ekonomi Iran maka Iran akan lebih masif dalam mengembangkan misil balistik milik Iran dan memberikan dana pada para kelompok teroris. Hal ini berdampak pada hubungan Amerika Serikat dan Israel menjadi kurang baik pada saat itu (Kaye, 2016, hal. 2-3).

Di samping itu, *costs* lain yang kurang menguntungkan bagi Amerika Serikat adalah Iran dapat lebih memperkuat pengaruhnya di wilayah Timur Tengah karena memiliki fasilitas nuklir tersebut. Hal ini disebabkan karena sanksi-sanksi yang diberikan pada Iran telah dihapuskan dan Iran dapat

memberikan pengaruhnya yang lebih besar lagi melalui perdagangan dan kerja sama nuklir terhadap negara-negara lain di Timur Tengah. Selain itu, Iran juga sudah tidak diisolasi lagi secara diplomatik sehingga Iran dapat menjalin hubungan diplomatik dengan banyak negara sekaligus memperkuat pengaruhnya di wilayah Timur Tengah. Kemungkinan, tersebut dapat mengancam pengaruh Amerika Serikat di Timur Tengah (Norell, 2015, hal. 290-291).

Pada bab ini telah dijelaskan mengenai *Consequences* dari setiap kebijakan alternatif Amerika Serikat terkait program nuklir Iran, hasil dari tahap *consequences* ini mengacu pada model *Action as Rational Choice* Allison, pembuat kebijakan memilih konsekuensi yang relevan dengan mempertimbangkan *benefits* dan *costs* yang sesuai dengan *goals and objectives* negara tersebut (Allison, 1971, hal. 33). Hal ini sesuai dengan salah satu kebijakan alternatif Presiden Barack Obama yaitu JCPOA yang memiliki pertimbangan *benefits* dan *costs* sesuai dengan *goals and objectives* Amerika Serikat pada program nuklir Iran. Meskipun JCPOA memiliki beberapa *costs*, namun kesepakatan nuklir Iran ini tetap menjadi pilihan yang rasional bagi Amerika Serikat pada saat itu karena *benefits* yang didapatkan JCPOA lebih banyak daripada *costs* itu sendiri. Hal itu akan dipaparkan lebih jelas pada tahap model *Rational Choice* Graham T. Allison selanjutnya yaitu *Choice* yang akan dijelaskan pada sub-bab berikut.

3.2 CHOICE

JCPOA merupakan kebijakan yang paling rasional terkait program nuklir Iran pada masa Presiden Barack Obama saat itu, dibandingkan dengan kebijakan alternatif lainnya seperti sanksi ekonomi dan langkah militer yang kemungkinan menjadi opsi merugikan bagi Amerika Serikat. Menurut Allison, tahapan yang terakhir dalam *Rational Choice* adalah *Choice* yang mana pembuat kebijakan memilih salah satu kebijakan yang paling memungkinkan suatu negara untuk mencapai tujuannya dalam suatu isu (Allison, 1971, hal. 29-30).

Kesepakatan JCPOA dipilih Presiden Barack Obama sebagai kesepakatan paling rasional terkait isu program nuklir Iran, salah satunya karena kesepakatan ini merupakan kesepakatan yang paling tepat dalam menyoal langsung pada *goals and objectives* Amerika Serikat yaitu menghentikan Iran memproduksi WMD. JCPOA memiliki beberapa hal penting yang disepakati antara Iran dan negara-negara P5+1 dalam mewujudkan tujuan Amerika Serikat tersebut, seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya (Katzman, 2017, hal. 27-31).

Sesuai dengan model pengambilan kebijakan Allison yang telah dijelaskan dan mengacu pada data terkait JCPOA di atas, Presiden Barack Obama beranggapan bahwa kebijakan alternatif selain JCPOA ini kurang tepat, karena dibandingkan dengan JCPOA cenderung merugikan seperti kebijakan sanksi-sanksi ekonomi yang tidak efektif. Terlebih lagi opsi langkah militer merupakan opsi yang cenderung merugikan Amerika Serikat dilihat dari berbagai aspek seperti aspek keamanan, ekonomi dan politik. Jika opsi militer ini dilakukan maka Amerika Serikat cenderung sulit untuk bekerja sama dengan Iran dan negara-negara yang terlibat seperti negara dalam P5+1 di masa depan.

Menurut Allison, pembuat kebijakan akan mempertimbangkan cara yang masuk akal untuk mencapai tujuannya (Allison, 1971, hal. 30). Sesuai dengan pernyataan Allison tersebut, JCPOA merupakan cara yang masuk akal dalam isu program nuklir Iran ini karena kesepakatannya menasar langsung pada permasalahan. Jika Amerika Serikat tidak menyepakati JCPOA dan memilih langkah militer, maka *costs* yang didapat akan lebih besar daripada *benefits*. Selain itu, upaya perbaikan citra politik Amerika Serikat di mata Internasional akan cenderung sulit dicapai. Dan adanya ketidakpastian tercapainya tujuan Amerika Serikat pada isu ini jika memilih opsi tersebut. Di samping itu, opsi lain seperti sanksi ekonomi terbukti tidak kunjung memberikan hasil yang sesuai dengan *goals and objectives* Amerika Serikat. Sehingga kedua alternatif tersebut bukan yang paling tepat diterapkan dalam isu ini (Obama, 2015).

Mengacu pada hal di atas, kesepakatan JCPOA ini dalam prosesnya akan memberikan hasil yang akurat sesuai dengan tujuan Amerika Serikat. Seperti yang dikatakan Allison dalam model pengambilan kebijakannya bahwa :

“The Rational Agent selects the alternative whose consequences rank highest in terms of his goals and objectives.” (Allison, 1971, hal. 33).

JCPOA merupakan pilihan dimana konsekuensinya paling mendekati terkait tujuan Presiden Barack Obama pada program nuklir Iran dibandingkan kedua alternatif kebijakan lainnya, yaitu sanksi ekonomi dan langkah militer. JCPOA dalam hal ini memberikan pilihan untuk bisa menghentikan Iran memiliki senjata nuklir. Di samping itu, JCPOA memiliki banyak *benefits* lainnya dari segi keamanan, ekonomi, politik maupun pengetahuan teknologi seperti yang telah dijelaskan di atas. Jika dilihat dari kondisi Amerika Serikat saat itu, maka

kesepakatan JCPOA ini adalah pilihan yang rasional. Dalam model pengambilan kebijakannya Allison mengatakan bahwa :

“...But what guarantees that value-maximizing behavior within these parameters will in fact maximize the agent’s values? Obviously it would not, if the set of alternatives failed to include an option whose consequence ranked higher than any of the stated alternatives.” (Allison, 1971, hal. 31).

Mengacu pada pernyataan Allison tersebut, keputusan pengambilan kebijakan JCPOA merupakan alternatif kebijakan yang belum pernah diupayakan sebelumnya dan potensi untuk berhasilnya cukup besar. Hal itu karena *benefits* yang telah disebutkan di atas lebih banyak daripada *costs* maka JCPOA adalah pilihan dengan konsekuensi yang paling memungkinkan Amerika Serikat untuk mencapai tujuannya. Oleh karena itu, pilihan kebijakan Barack Obama ini merupakan pilihan kebijakan paling rasional mengacu pada apa yang dimaksud oleh Graham T. Allison dalam *Rational Choice*-nya.

Pemetaan *Action as Rational Choice* pada keputusan kebijakan Presiden Barack Obama terkait isu program nuklir Iran dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

3.3. JCPOA Sebagai *Rational Choice* Presiden Barack Obama

<i>Action as Rational Choice</i>	Penjelasan Graham Allison	Sikap Obama dalam menghadapi Nuklir Iran
Goals and Objectives	Dalam menentukan tujuannya pembuat kebijakan perlu mempertimbangkan beberapa hal seperti keuntungan, kegunaan atau preferensi. Dari skala tujuannya tersebut maka pembuat kebijakan dapat memetakan kemungkinan yang akan terjadi jika mengambil tujuan itu.	Tujuan AS Dalam program nuklir Iran: menghentikan Iran mendapatkan WMD. Faktor yang mendorong yaitu : <ul style="list-style-type: none"> • Keuntungan : Kepentingan AS terjaga. • Kegunaan : Keamanan dari proliferasi nuklir serta keamanan negara mitra AS. • Preferensi : Politik untuk memperbaiki citra AS.
Alternatives	Pada tahap ini pembuat kebijakan memilih dari beberapa alternatif yang tersedia sesuai dengan kondisi tertentu dan alternatif itu memiliki spesifikasi tindakan yang cukup tepat untuk membedakannya dari alternatif lainnya sehingga sesuai dengan tujuannya. Hal itu direpresentasikan sebagai <i>decision tree</i> .	<ul style="list-style-type: none"> • Sanksi : Agar Iran mau bekerja sama. • Langkah militer : Opsi terakhir jika mengalami kebuntuan dari sanksi. • JCPOA : Adanya upaya kerja sama Iran – AS. Belum pernah dicoba sebelumnya, JCPOA menjadi pilihan Barack Obama.
Consequences	Pada setiap kebijakan alternatif tersebut memiliki konsekuensinya masing-masing. Penentuan konsekuensi yang relevan mempertimbangkan <i>benefits</i> dan <i>costs</i> sesuai dengan tujuannya.	Sanksi-sanksi Amerika Serikat : <ul style="list-style-type: none"> • <i>Benefit</i> : Resesi ekonomi Iran → Kerja sama Iran-AS. • <i>Costs</i> : Konsekuensinya tidak efektif secara waktu dan terbukti belum bisa mencapai tujuan Amerika Serikat. Langkah militer Amerika Serikat : <ul style="list-style-type: none"> • <i>Benefit</i> : Kemungkinan Iran akan menghentikan program nuklirnya. • <i>Costs</i> : Ketidakstabilan keamanan meningkat dan belum tentu tercapai tujuan Amerika Serikat. JCPOA : <ul style="list-style-type: none"> • <i>Benefits</i> : Mencegah Iran memproduksi WMD, keuntungan Ekonomi, Politik, Keamanan, Informasi nuklir Iran, pelepasan tahanan AS & Pengetahuan nuklir. • <i>Costs</i> : Iran tetap menjalankan program nuklir, Ketidaksetujuan negara mitra AS, Jangka waktu JCPOA, Menguatnya pengaruh Iran yang kemungkinan akan mengancam kepentingan AS.

Choice	Pembuat kebijakan menentukan satu pilihan dari beberapa kebijakan alternatif yang menurutnya paling memungkinkan untuk mencapai tujuannya. Hal ini ditandai dengan konsekuensi dari kebijakan tersebut yang paling mendekati tujuan pembuat kebijakan.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Choice</i> : JCPOA • Alasan : Pilihan itu karena JCPOA memiliki <i>benefits</i> yang lebih banyak dibandingkan <i>costs</i>-nya dan JCPOA adalah kebijakan paling sesuai dengan tujuan Amerika Serikat.
--------	--	---

Pada bab II dan III ini sudah dijelaskan mengenai JCPOA sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan kebijakan Presiden Barack Obama terkait program nuklir Iran. Penjelasan ini sesuai dengan model *Action as Rational Choice* dari Graham T. Allison. JCPOA dipilih karena kebijakan ini merupakan kebijakan yang konsekuensinya paling mendekati tujuan Amerika Serikat pada masa Barack Obama. Hal itu dikarenakan pada tahap *alternatives* terdapat dua opsi lainnya yang kurang menguntungkan bagi Amerika Serikat seperti yang telah dijelaskan di atas. Kemudian pada tahap *consequences*, JCPOA adalah kebijakan alternatif yang konsekuensinya paling mendekati *goals and objectives* pada masa Obama seperti yang sudah dibahas sebelumnya.

Hal itu dibandingkan dengan *consequences* dari kedua alternatif lainnya seperti yang sudah dibahas pada bab ini juga. Maka, *Rational Choice* yang dihasilkan dalam kondisi masa pemerintahan Presiden Barack Obama tersebut adalah JCPOA. Akan tetapi tidak menutup kemungkinan bahwa, jika pemetaan variabelnya dalam tahap *goals and objectives* juga *alternatives* dan *consequences* berbeda maka *choice* yang dihasilkan pun akan berbeda.