# **Post-JCPOA: Diplomasi Koersif** Amerika Serikat Vis-À-Vis Iran

#### **Muhammad Halil Rahim**

Departemen Hubungan Internasional Universitas Indonesia Email: mhalilrahim@gmail.com

#### Abstract

This paper analyzes the effectiveness of U.S.' coercive diplomacy policy towards Iran carried out through the (re)implementation of sanctions regime after its withdrawal from the so called multilateral agreement 'JCPOA' on 8 May 2018. Unsatisfied with the terms of the Agreement, the U.S. administration decided to pull out from the Agreement and immediately implemented sanctions regime against Tehran. Despite the significance of previous studies regarding U.S.' implementation of sanctions against Iran, I did not found any study that used a specific theory to indicate factors or conditions favoring the success of U.S. sanctions against Iran. In particular, I did not found any literature that analyzes the effectiveness U.S.' sanctions against Iran after its withdrawal from JCPOA using a specific theory. This paper will fill that gap in the literature by examining the case study using a theory-driven research. The analytical framework that I apply in this paper is coercive diplomacy theory developed by Tom Sauer which I elaborate into five main variables: objective, demand, threat, timepressure, and motivation. By examining those factors, this paper argues that U.S.' coercive diplomacy policy against Iran has been ineffective because of the lack of U.S.' calculation and considerations to the five variables.

**Keywords:** coercive diplomacy, Iran, JCPOA, sanctions, U.S.A

#### **Abstrak**

Tulisan ini menganalisis efektivitas kebijakan diplomasi koersif Amerika Serikat terhadap Iran yang dilakukan melalui penerapan sanksi pasca pengunduran

diri dari kesepakatan multilateral 'JCPOA' pada tanggal 8 Mei 2018. Tidak puas dengan isi dari kesepakatan tersebut, pemerintah AS di bawah kepemimpinan Presiden Trump memutuskan untuk keluar secara unilateral dari kesepakatan tersebut dan dengan segera menerapkan sanksi penuh kepada Iran. Terlepas dari signifikansi kajian-kajian terdahulu mengenai sanksi AS terhadap Iran, penulis tidak menemukan kajian terdahulu yang memberikan pendekatan teoretis secara komprehensif terkait faktor-faktor yang dapat mendorong efektivitas sanksi AS. Secara khusus, penulis juga belum menemukan kajian terdahulu yang membahas efektivitas sanksi AS terhadap Iran pasca pengunduran diri secara unilateralnya dari JCPOA. Tulisan ini diharapkan dapat mengisi gap literatur tersebut dengan menganalisisnya menggunakan faktor-faktor penentu efektivitas sanksi yang berbasiskan teori (theory-driven research). Kerangka analisis yang penulis gunakan di dalam tulisan ini adalah teori diplomasi koersif yang dikembangkan oleh Tom Sauer yang penulis elaborasi ke dalam lima variabel utama yaitu tujuan, permintaan, ancaman, tekanan waktu, dan motivasi. Hasil tulisan ini mengindikasikan bahwa kebijakan diplomasi koersif yang diterapkan oleh AS sejauh ini belum efektif dalam menekan Iran karena AS belum melakukan perhitungan dan konsiderasi yang cukup matang terhadap lima faktor penentu tersebut.

Kata kunci: Amerika Serikat, diplomasi koersif, Iran, JCPOA, sanksi

#### **Pendahuluan**

Di dalam menghadapi struktur internasional yang anarki, terdapat perbedaan pandangan antara paradigma neoliberal dan neorealis tentang cara negara mewujudkan kepentingan nasionalnya di kancah internasional. Neoliberal meyakini bahwa kerja sama dan institusi merupakan faktor paling esensial yang dapat memudahkan negara untuk mewujudkan kepentingan nasionalnya. Sedangkan neorealis berpandangan bahwa kerja sama dan institusi bukan merupakan faktor terpenting, melainkan hanya salah satu alat bagi negara untuk mewujudkan kepentingannya (Powell, 1994: 326). Terlepas dari perdebatan tersebut, terdapat sebuah kesepahaman di antara kedua perspektif di atas bahwa diplomasi merupakan salah satu instrumen terpenting bagi negara untuk mewujudkan kepentingan nasionalnya, baik itu yang dilakukan secara bilateral maupun multilateral di institusi internasional. Oleh karena itu, diplomasi merupakan salah satu *tools of statecraft* 

terpenting bagi negara untuk mewujudkan kepentingan nasionalnya di panggung internasional (Cooper, 2013: 23-24).

Pada perkembangannya, dalam menghadapi berbagai persoalan dan dinamika politik internasional yang semakin kompleks, telah muncul berbagai konsep baru terkait diplomasi. Salah satunya adalah konsep diplomasi koersif yang dikembangkan oleh Alexander George (George, 1991). Jika ditinjau secara praktis, strategi ini telah digunakan oleh banyak negara besar di dunia, khususnya oleh negara-negara Barat termasuk di antaranya Amerika Serikat (AS) (Jakobsen, 1998). Di dalam artikel ini, penulis akan menganalisis strategi diplomasi koersif AS terhadap Iran yang dilakukan melalui penerapan sanksi penuh pasca pengunduran diri dari JCPOA pada tahun 2018.

Amerika Serikat dan Iran sejatinya tidak selalu bermusuhan. Sejarah mencatat bahwa pada periode 1941-1979, Iran di bawah kepemimpinan Shah Reza Pahlevi merupakan aliansi utama AS di Kawasan Timur Tengah (FPRI, 2009). Kebijakan keras AS vis-à-vis Iran baru dimulai semenjak lengsernya rezim Pahlevi akibat Revolusi Islam Iran pada tahun 1979 yang diikuti oleh peristiwa hostage crisis selama 444 hari di Kedutaan Besar Amerika Serikat di Teheran. Menanggapi penyanderaan tersebut, AS langsung membekukan hubungan diplomatiknya dengan Iran dan dengan segera menerapkan sanksi ekonomi pertamanya terhadap Iran (CNN, 2012). Semenjak saat itu, berbagai macam sanksi dengan motif dan latar belakang yang berbeda telah diterapkan oleh AS (FAS).

Salah satu sanksi terbaru yang dijatuhkan oleh AS kepada Iran adalah terkait Kesepakatan Nuklir JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Actions) yang dicapai pada tanggal 14 Juli 2015. JCPOA merupakan hasil dari proses negosiasi yang cukup panjang antara Iran dan 'P5+1' yang berisikan lima anggota permanen Dewan Keamanan PBB (Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Rusia, Tiongkok) ditambah dengan Jerman dan diketuai langsung oleh Uni Eropa. Kesepakatan multilateral yang didasari oleh objektif utama untuk mencegah Iran mengembangkan senjata nuklir tersebut juga dikenal dengan sebutan 'The Iran Deal 2015' (www.armscontrol.org). Di bawah kesepakatan ini, Iran diharuskan untuk membatasi program nuklirnya sampai pada level tertentu dengan timbal balik sanksi-sanksi ekonomi yang berkaitan dengan program nuklir Iran akan dicabut oleh P5+1. Kesepakatan tersebut diadopsi dan disahkan oleh seluruh anggota DK PBB pada tanggal 20 Juli 2015 melalui Resolusi 2231. Melalui resolusi tersebut, kepatuhan Iran terhadap ketentuan-ketentuan yang ada di dalam kesepakatan JCPOA akan diverifikasi oleh International Atomic Energy Agency (IAEA) (Fitzpatrick, 2017: 2-30).

Tercapainya solusi damai bagi penyelesaian isu nuklir Iran telah menuai berbagai dukungan dari komunitas internasional. Sebagian menyebutkan bahwa JCPOA merupakan sebuah 'pencapaian bersejarah' bagi diplomasi internasional, sebagian lainnya menyatakan bahwa kesepakatan tersebut merupakan manifestasi dari 'keberhasilan multilateralisme' dalam mengatur hubungan internasional. Perjanjian ini bahkan juga diakui sebagai sebuah 'model keberhasilan' perundingan internasional di bidang nonproliferasi nuklir untuk meredam konflik global (www. armscontrol.org, 2018).

Namun demikian, dukungan tersebut tidak bersifat universal. Israel beserta tiga oponen utama Iran di Timur Tengah yaitu Arab Saudi, Bahrain dan Uni Emirat Arab tidak memberikan dukungannya terhadap JCPOA. Mereka meyakini bahwa kesepakatan tersebut tidak saja akan melegitimasi program nuklir Iran, namun juga semakin melegitimasi pengaruh dan kekuatan Iran di Kawasan (Fitzpatrick, 2017: 9-10). Sementara itu, di AS, yang notabene juga merupakan aktor utama dari tercapainya JCPOA, persepsi para politisinya terbelah. Mayoritas politisi Partai Demokrat mendukung kebijakan Obama terkait pencapaiannya dalam membuat kesepakatan multilateral tersebut. Sedangkan mayoritas politisi Partai Republik mengkritisi, bahkan menolak kesepakatan tersebut. Bagi Partai Republik, JCPOA telah memberikan terlalu banyak konsesi bagi Iran. Mereka meyakini bahwa cara terbaik untuk membuat Iran patuh bukanlah dengan memberikan konsesi, melainkan dengan memberikan tekanan ekonomi terhadap Iran. Donald Trump merupakan salah satu politisi Partai Republik yang paling menentang JCPOA. Dalam pemilihan presiden tahun 2016, Trump menjadikan JCPOA sebagai salah satu isu utama kampanyenya dengan melabeli JCPOA sebagai 'the worst deal ever' dan berjanji akan mengakhiri perjanjian tersebut jika terpilih (Fitzpatrick, 2017: 10).

Sebagaimana yang telah dijanjikannya, 18 bulan pasca menjabat sebagai Presiden AS, Trump memutuskan untuk mundur secara unilateral dari kesepakatan tersebut pada tanggal 8 Mei 2018. Tidak berhenti di situ, segera setelah mengumumkan pengunduran diri AS dari JCPOA, Trump juga mengancam untuk menjatuhkan 'the toughest ever sanctions' kepada Iran jika tidak memenuhi tuntutan AS dalam periode waktu yang ditentukan. Ancaman itu akan dilakukan dengan cara mengimplementasikan kembali semua sanksi yang telah dihapus melalui kesepakatan JCPOA serta menerapkan berbagai sanksi baru yang dapat menekan Iran secara maksimal (www.rferl.org). Sanksi tersebut akan diberlakukan secara bertahap ke dalam dua tenggat waktu, yaitu 90 hari dan 180 hari. Beranjak dari

penjelasan di atas, post-JCPOA mengacu pada periode pasca pengunduran diri AS dari JCPOA sejak bulan Mei 2018.

Kenyataannya Iran tidak mengindahkan permintaan ataupun tenggat waktu tersebut. Dengan begitu, sebagaimana yang telah ditetapkan, sebagian sanksi AS mulai berlaku secara efektif pada tenggat waktu pertama tanggal 7 Agustus 2018 dan sebagian lainnya berlaku secara penuh pada tanggal 5 November 2018. Pada tenggat waktu pertama, AS memberlakukan sanksi terhadap pembelian dolar AS; perdagangan emas, logam mulia, aluminium, baja, batu bara dan perangkat lunak; serta transaksi yang berkaitan dengan utang luar negeri dan sektor otomotif. Selain itu, dua lisensi yang memungkinkan Iran untuk mengekspor bahan makanan tertentu ke AS dan membeli pesawat komersial juga dicabut (www.armscontrol.org).

Pada tenggat waktu yang kedua, AS melalui Departemen Keuangannya juga mulai mengimplementasikan sanksi penuhnya terhadap Iran, khususnya terhadap sektor-sektor ekonomi krusial Iran, seperti sektor ekspor minyak yang notabene merupakan tonggak perekonomian Iran, sektor perbankan dan sektor transportasi. Selain itu, sanksi tersebut juga mencakup sanksi terhadap 50 bank Iran beserta anak perusahaannya, black list terhadap lebih dari 200 orang dan kapal di sektor pengirimannya, juga sanksi terhadap maskapai penerbangan nasional Iran (Iran Air) beserta lebih dari 65 unit pesawatnya (home.treasury.gov). Tidak hanya itu, sanksi juga berlaku bagi pihak-pihak yang melakukan hubungan dagang dengan Iran, terkecuali pihak-pihak yang mendapatkan pengecualian dari AS melalui mekanisme oil sanctions waivers sampai pada batas waktu yang telah ditentukan oleh AS yaitu 2 Mei 2019 (www.reuters.com).

Pada satu sisi, tujuan utama dari diberlakukannya sanksi penuh tersebut adalah agar Iran terdesak untuk mau berunding kembali dengan AS terkait program nuklirnya dan dengan harapan terciptanya sebuah kesepakatan baru yang 'lebih komprehensif' yang pada gilirannya dapat secara permanen mencegah Iran untuk memperoleh senjata nuklir. Di lain sisi, AS juga berharap bahwa negara-negara penandatangan JCPOA lainnya dapat segera mengikuti langkah AS sehingga posisi Iran semakin terdesak.

Bertolak belakang dengan tujuan dan harapan AS, Iran sejauh ini dengan tegas menolak untuk membuat kesepakatan baru dengan AS dan tidak ada satu pun negara penandatangan lainnya yang mengikuti langkah AS, terkhusus Inggris, Prancis dan Jerman (E3) yang notabene merupakan aliansi tradisional AS. Alih-alih ikut menekan Iran, ketiga negara tersebut—beserta Rusia dan Tiongkok—justru menunjukkan komitmennya, setidaknya pada level politik, untuk mempertahankan kesepakatan multilateral tersebut sehingga membuat langkah unilateral AS dengan menerapkan 'toughest ever sanctions' kepada Iran semakin terkesan illegitimate. Terlebih, banyak negara yang terus memberikan dukungan terhadap keberlangsungan kesepakatan nuklir tersebut (www.armscontrol.org).

Terlepas dari hal itu, sejak tahun 2000 hingga saat ini, kajian-kajian terdahulu yang membahas mengenai sanksi AS terhadap Iran dapat dikategorikan ke dalam tiga klaster besar yaitu (1) kajian mengenai aspek unilateral dari sanksi AS; (2) limit dari sanksi AS; dan (3) efektivitas sanksi AS. Pada klaster pertama, kajian terdahulu membahas faktor apa saja yang melatarbelakangi sanksi unilateral AS terhadap Iran seperti respon langsung AS atas hostage crisis di Iran (Alikhani, 2000), kebijakan dual containment AS (Fayazmanesh, 2008), dinamika politik eksternal (Nakanishi, 2015), persepsi ancaman AS (Kadkhodee & Ghasemi Tari, 2018), serta komitmen AS terhadap Israel (Nusem, 2018).

Pada klaster kedua, literatur terdahulu membahas faktor-faktor yang dapat menghambat atau menjadi tantangan dari penerapan sanksi AS terhadap Iran, seperti karakteristik unilateral dari sanksi AS itu sendiri, tindakan balasan yang dilakukan oleh Iran, juga kebijakan keamanan Iran (Maloney, 2010). Selain itu, terdapat beberapa faktor eksternal yang juga dapat menghambat efektivitas sanksi AS seperti perilaku mitra dagang utama Iran dalam menanggapi sanksi AS, kesiapan kawan-kawan AS untuk menegakkan sanksi AS atau memberlakukan sanksinya sendiri terhadap Iran, serta adanya negara-negara yang memainkan peran 'black knights' (Kozhanov, 2011). Sedangkan faktor domestik di Iran seperti ideologi dan doktrin rezim (Takeyh & Maloney, 2011; Majidpour, 2013), struktur kekuatan politik domestik (Borszik, 2015), serta perkembangan teknologi (Majidpour, 2013), juga masih menjadi kendala utama yang dihadapi oleh AS dalam menerapkan sanksi terhadap Iran.

Pada klaster ketiga, kajian-kajian terdahulu fokus pada kajian mengenai faktor-faktor yang dapat mendukung efektivitas dari sanksi seperti pentingnya aspek universal sanksi, arus informasi yang efektif dan adanya kerja sama antar aktor (Esfandiary, D., & Fitzpatrick, M., 2011); pentingnya peranan dan dukungan aktif dari komunitas internasional serta penerapan sanksi berat di bidang finansial (Jacobson, 2008; Torbat, 2005); dilakukannya *military deterrence* yang diiringi oleh upaya diplomasi yang intensif (Parasiliti, 2010); serta penerapan *smart sanctions* yang ditujukan kepada para pembuat kebijakan di Iran (Cortright & Lopez, 2002).

Secara umum, argumen yang dibangun oleh kajian-kajian akademik terdahulu tersebut dapat disarikan sebagai berikut. Pertama, berbagai sanksi unilateral yang telah diimplementasikan oleh AS terhadap Iran tidak lain merupakan manifestasi dari doktrin permusuhan (hostile) kebijakan luar negeri AS vis-à-vis Iran pasca Revolusi 1979. Sedangkan faktor yang mendasari penerapan sanksi unilateral AS bersifat variatif karena sangat bergantung pada dinamika yang terjadi pada periodenya masing-masing. Kebijakan 'dual containment' AS, kondisi politik domestik AS dan Iran, dinamika politik eksternal, persepsi ancaman AS terhadap Iran, serta peran Israel di dalam pembentukan kebijakan luar negeri AS merupakan beberapa faktor yang selama ini melatarbelakangi kebijakan sanksi unilateral AS.

Namun demikian, sanksi yang selama ini pernah diterapkan oleh AS terhadap Iran tidak lepas dari berbagai hambatan dan tantangan, seperti karakter unilateral dari sanksi itu sendiri sehingga tidak mendapatkan dukungan internasional, serta adanya resistensi konsisten dari Iran yang juga didukung oleh struktur kekuatan domestik dan ideologi politik yang tegas dalam menentang AS. Faktor-faktor tersebut membuat kebijakan sanksi AS sering tidak efektif dan tidak sejalan dengan harapan AS. Bahkan sebaliknya, penerapan sanksi tersebut justru semakin meningkatkan determinasi dan doktrin self-reliance bagi Iran. Untuk itu diperlukan sanksi (ekonomi maupun finansial) yang lebih kuat dan kredibel terhadap Iran. Selain itu, diperlukan berbagai faktor pendukung lainnya seperti peran dan dukungan dari komunitas internasional, arus informasi yang efektif, adanya kerja sama dengan aktor lain untuk menekan Iran, serta upaya negosiasi intensif yang diiringi dengan ancaman militer yang kredibel. Solusi lain agar sanksi lebih efektif adalah dengan mengimplementasikan 'smart sanctions' melalui penerapan sanksi yang ditujukan kepada para pembuat kebijakan di Iran.

Terlepas dari kontribusi dan signifikansi kajian-kajian akademis terdahulu tersebut, penulis tidak menemukan kajian yang memberikan pendekatan teoretis secara komprehensif terkait faktor-faktor yang dapat mendorong efektivitas sanksi AS. Mayoritas kajian akademis tersebut bersifat argumentatif (argument paper) dan belum menggunakan kerangka teoretis yang mapan (theory-driven research). Secara khusus, penulis juga belum menemukan kajian terdahulu yang membahas efektivitas sanksi AS terhadap Iran pasca pengunduran diri secara sepihaknya dari kesepakatan JCPOA. Untuk itu tulisan ini diharapkan dapat berkontribusi untuk mengisi *qap* literatur mengenai kajian efektivitas sanksi AS terhadap Iran dengan berbasiskan pada kerangka analisis yang lebih mapan. Beranjak dari latar belakang di atas, penulis mengangkat pertanyaan penelitian sebagai berikut:

pengunduran diri AS dari JCPOA, sejauh mana efektivitas kebijakan diplomasi koersif AS terhadap Iran melalui penerapan sanksi penuh?". Dalam konteks tersebut, penulis akan menganalisis efektivitas sanksi AS post-JCPOA menggunakan konsep diplomasi koersif yang dikembangkan oleh Tom Sauer.

## **Konsep Diplomasi Koersif**

Diplomasi sering diasumsikan sebagai suatu proses yang cenderung damai dan kooperatif sedangkan koersi identik dengan ancaman, paksaan atau bahkan kekerasan. Oleh karena itu konsep 'diplomasi' dan 'koersi' kerap diletakkan pada ujung spektrum yang berbeda karena terkesan kontradiktif. Namun pada praktiknya kedua konsep tersebut tidak bertolak belakang karena koersi justru acapkali digunakan sebagai bagian dari strategi atau pun alat bagi negara untuk melakukan *bargaining* di dalam proses diplomasi, khususnya oleh negara-negara besar. Untuk itu kedua konsep tersebut dapat berjalan beriringan di dalam satu konsep yang bernama 'diplomasi koersif' (DK).

Secara umum, DK dapat didefinisikan sebagai upaya pemaksaan (coercion) yang dilakukan oleh suatu negara melalui ancaman dalam bentuk penggunaan kekerasan (use of force) atau sanksi, dengan tujuan untuk mengubah perilaku negara target (Barston, 2013: 48). Terma diplomasi koersif pertama kali dikemukakan oleh Alexander L. George pada tahun 1971 di dalam bukunya The Limits of Coercive Diplomacy (George, A. L., Hall, D. K., & Simons, W. E., 1971). Meskipun begitu, konsep DK sejatinya merupakan konsep turunan dari 'diplomacy of violence' yang telah diperkenalkan oleh Thomas C. Schelling di dalam bukunya 'Arms and Influence' pada tahun 1966, khususnya melalui konsep compellence. Compellence merupakan suatu strategi coercion berbasis ancaman yang dilakukan melalui penggunaan kekerasan atau kekuatan secara terbatas, namun efisien, dalam rangka meningkatkan kredibilitas dari ancaman itu sendiri (Schelling, 2008: 69-78).

Sebagai bentuk elaborasi dari konsep *compellence* Schelling (Jakobsen, 1998: 18), George mengembangkan sebuah kerangka konseptual baru yang lebih sistematis yakni diplomasi koersif. Menurut George, DK memiliki dua objektif utama yaitu untuk menghentikan (*to stop*) atau untuk membatalkan (*to undo*) tindakan-tindakan berbahaya yang *telah* dilakukan oleh negara target (Constantinou, 2016: 478). Dalam penerapannya, strategi DK versi George melibatkan empat variabel yang terdiri dari permintaan; wadah atau mekanisme untuk menciptakan rasa urgensi terhadap permintaan tersebut (seperti *time-limit*); ancaman 'hukuman' atas ketidakpatuhan;

serta penggunaan insentif-insentif (Jakobsen, 1998: 18). Variasi dari variabel-variabel tersebut akan menentukan strategi DK mana yang akan diambil oleh suatu negara, apakah itu ultimatum, tacit ultimatum, pendekatan 'try-and-see', 'gradual turning of the screw', atau pendekatan 'carrot and stick' (Jakobsen, 1998: 18).

Namun berdasarkan analisis Tom Sauer, diplomasi koersif hanya memiliki tiga variabel utama yang terdiri dari permintaan (demand), ancaman (threat), dan tekanan waktu (time pressure). Pertama, permintaan spesifik terhadap lawan harus dirumuskan dengan tujuan untuk menghentikan atau membalikkan tindakan yang telah dimulai lawan. Kedua, permintaan tersebut juga harus didukung dengan ancaman yang bersifat eksplisit atau implisit. Ketiga, untuk meningkatkan kredibilitas ancaman tersebut, diperlukan adanya tekanan waktu dalam bentuk deadline for compliance (Sauer, 2007: 614).

Dari ketiga variabel tersebut, Sauer tidak memberikan penekanan pada strategi DK mana yang harus diambil oleh suatu negara. Sauer justru lebih fokus pada faktor apa saja yang dapat menjadi penentu dari efektivitas suatu strategi diplomasi koersif, baik itu dalam bentuk penggunaan kekerasan atau pun sanksi (Sauer, 2007: 614). Basis analisis Sauer dalam mengembangkan variabel-variabel penentunya adalah strategi diplomasi koersif yang dilakukan melalui penerapan sanksi. Beririsan dengan proposisi George mengenai 'conditions favouring success' dan 'ideal policy' Jakobsen terkait faktor-faktor yang dapat menjadi penentu keberhasilan diplomasi koersif (Constantinou, 2016: 480-481), Sauer mengemukakan bahwa terdapat sepuluh faktor yang dapat menentukan efektivitas strategi diplomasi koersif melalui sanksi yaitu legitimate underlying objective, legitimate demand, no fear of a 'slippery slope', proportional threat, threat supported by public opinion, fear of escalation, reputation, credible time pressure, absolute motivation, dan relative motivation (Sauer, 2007: 614).

Untuk itu dalam rangka mengukur efektivitas diplomasi koersif AS terhadap Iran melalui penerapan sanksi, penulis akan menganalisisnya menggunakan sepuluh variabel yang dikembangkan oleh Tom Sauer tersebut. Namun penulis akan mengelaborasinya ke dalam lima variabel utama yaitu (1) tujuan, (2) permintaan, (3) ancaman, (4) tekanan waktu dan (5) motivasi aktor. Pertama-tama, sanksi harus didasari oleh tujuan yang absah dan masuk akal dari kacamata negara target (legitimate underlying objective). Kedua, sanksi juga harus didasarkan oleh permintaan yang absah (legitimate demand) dan dijamin oleh adanya konsistensi permintaan dari negara pengancam (no fear of a 'slippery slope'). Ketiga, untuk meningkatkan efektivitas sanksi, variabel ancaman harus bersifat proporsional (proportional threat); didukung oleh opini publik internasional (threat supported by public opinion); diiringi

oleh adanya kekhawatiran pada negara target akan adanya eskalasi ancaman (fear of escalation); serta reputasi negara pengancam dalam menerapkan ancaman-ancaman yang kredibel pada masa lalu (reputation). Keempat, terlepas dari signifikansi ketiga variabel tersebut, tujuan dan permintaan yang absah beserta ancaman yang kredibel hanya akan sukses jika juga disertai dengan adanya tekanan waktu yang kredibel (credible time pressure). Kelima, efektivitas strategi diplomasi koersif juga akan bergantung pada motivasi dari aktor-aktor yang terlibat, baik itu motivasi yang bersifat absolut (absolute motivation) ataupun yang bersifat relatif (relative motivation).

Untuk menunjang analisis tersebut, penulis menggunakan metode kualitatif dengan menghimpun data-data yang bersumber dari buku, jurnal, berita daring, serta data pendukung lainnya. Data utama yang digunakan dalam analisis ini adalah data dengan rentang waktu tahun 2018-2019, khususnya pasca pengunduran diri AS dari JCPOA sejak bulan Mei 2018 (Post-JCPOA). Metode triangulasi data juga penulis gunakan untuk menyaring serta menguji keabsahan data yang telah penulis kumpulkan.

#### **Pembahasan**

Pada bagian ini, penulis akan menganalisis sejauh mana efektivitas strategi diplomasi koersif AS *vis-à-vis* Iran pasca pengunduran diri dari JCPOA. Untuk melakukan hal tersebut, penulis akan menganalisis dan membandingkan fakta empiris yang ada sejak implementasi sanksi penuh AS terhadap Iran menggunakan sepuluh prasyarat teoretis Tom Sauer yang telah penulis sintesiskan ke dalam lima variabel utama yaitu tujuan, permintaan, ancaman, tekanan waktu dan motivasi.

## 1) Legitimasi Tujuan Sanksi AS

Di bawah kesepakatan JCPOA tahun 2015, Iran setuju untuk membatasi program nuklirnya sampai pada level di mana tidak akan memungkinkan Iran untuk memperoleh senjata nuklir. Semenjak implementasi JCPOA pada tanggal 16 Januari 2016 hingga 8 Mei 2019, IAEA melalui berbagai mekanisme dan inspeksinya telah memverifikasi kepatuhan Iran (*compliance*) terkait komitmen dan keseriusannya untuk membatasi program nuklirnya sesuai dengan amanat dari JCPOA dan mandat dari resolusi 2231 DK PBB (www.iaea.org). Meskipun begitu, AS di bawah kepemimpinan Trump mengganggap bahwa kesepakatan tersebut tidak cukup untuk meredam ancaman dari Iran karena AS meyakini bahwa Iran

tidak sepenuhnya transparan terkait program nuklirnya dan menuding bahwa Iran tengah mengembangkan senjata nuklir (www.washingtonpost.com, 2018). Untuk itu, tujuan utama dari diterapkannya sanksi AS terhadap Iran pasca pengunduran diri dari JCPOA adalah agar Iran terdesak untuk mau berunding kembali dengan AS terkait program nuklirnya dengan harapan terciptanya sebuah kesepakatan baru yang lebih komprehensif yang pada gilirannya dapat secara permanen mencegah Iran untuk memperoleh senjata nuklir atau menjadi nuclear weapon states (NWS).

Secara kasat mata, tujuan tersebut terkesan legal, normal dan masuk akal. Hal itu bahkan sejalan dengan isi dari Nuclear Proliferation Treaty (NPT) tahun 1968 yang menyatakan bahwa dengan ditandatanganinya perjanjian tersebut, negara-negara yang sebelumnya tidak pernah memiliki senjata nuklir setuju untuk tetap menjadi non-nuclear weapon states (NNWS). Karena Iran merupakan salah satu dari negara yang menandatangani dan meratifikasi perjanjian tersebut sejak tahun 1970, baik AS maupun negara-negara lain di dalam NPT berhak untuk menuntut Iran jika memang terbukti tengah mengembangkan atau telah memiliki senjata nuklir. Sebaliknya, Iran juga memiliki hak untuk membela program nuklirnya dari berbagai tudingan selama praktik dan tujuannya masih sejalan dengan amanat artikel 4 perjanjian NPT yaitu NNWS berhak untuk mendapatkan asistensi terhadap teknologi nuklir dan berhak untuk mengembangkan program nuklirnya sendiri untuk tujuan damai dan kepentingan sipil (www.iaea.org, 1970).

Yang kemudian dipermasalahkan oleh Iran terkait legitimasi tujuan sanksi AS adalah mengenai standar ganda sikap AS terkait program nuklir Iran jika dibandingkan dengan sikap AS terhadap negara lain. Jika memang tujuan utama dari penerapan sanksi AS adalah untuk mencegah Iran mengembangkan atau memperoleh senjata nuklir, mengapa AS tidak menerapkan kebijakan yang sama terhadap negara-negara lain yang terindikasi melakukan hal tersebut—seperti India, Israel, Korea Utara dan Pakistan—dan bahkan tidak termasuk negara penandatangan NPT (www.csis.org). Lebih dari itu, India dan Israel bahkan mendapatkan asistensi dari AS dalam mengembangkan senjata nuklirnya (Sauer, 2007: 624). Dari perspektif Iran, keterlibatan negaranya di dalam rezim non-proliferasi seperti NPT serta kepatuhannya terhadap kesepakatan JCPOA seharusnya menjadi bukti bagi dunia dan AS secara khusus atas komitmen Iran terhadap non-proliferasi nuklir.

Oleh sebab itu, pada gilirannya akan muncul pertanyaan lain yang lebih esensial yaitu apakah betul tujuan utama dari ditetapkannya sanksi AS semata-mata untuk mencegah Iran mengembangkan senjata nuklir? Penulis berpendapat bahwa itu bukan merupakan tujuan utama AS. Tudingan non-compliance dan kepemilikan

senjata nuklir Iran hanyalah *pretext* bagi AS untuk dapat memberikan tekanan penuh terhadap Iran agar tujuan sesungguhnya dapat tercapai yakni untuk menciptakan instabilitas ekonomi dan politik domestik sehingga pemerintahan Republik Islam Iran yang telah memerintah selama empat dekade dapat dijatuhkan dan digantikan dengan rezim baru yang lebih pro-AS. Dengan kata lain, tujuan utama dari strategi diplomasi koersif AS terhadap Iran adalah *regime change*.

Beranjak dari hal itu, merupakan sebuah kelaziman jika Iran mempertanyakan keabsahan dari tujuan sanksi AS, baik itu atas tudingan program nuklir non-damai Iran ataupun demi perubahan rezim. Jika pada tahap awal saja Iran telah menganggap tujuan dari sanksi itu tidak masuk akal dan absah, maka efektivitas dari penerapan sanksi itu sendiri akan sulit untuk dicapai karena kecil kemungkinan Iran akan mengindahkan permintaan atau tuntutan dari AS.

# 2) Legitimasi dan Konsistensi Permintaan AS

### Legitimasi Permintaan AS

Kurang dari dua minggu pasca pengumuman pengunduran diri AS dari JCPOA, tepatnya pada tanggal 21 Mei 2018, Menteri Luar Negeri AS, Michael R. Pompeo, mengumumkan 12 poin permintaan spesifik AS terhadap Iran di dalam pidatonya yang berjudul 'After the Deal: A New Iran Strategy'. Salah satu poin penting dari permintaan tersebut yang memiliki kaitan langsung dengan program nuklir Iran adalah tuntutan AS agar Iran menghentikan pengayaan uraniumnya (www.state. gov). Sejauh ini, Iran tidak pernah mempersoalkan fakta bahwa negaranya tidak diperbolehkan untuk memiliki senjata nuklir. Yang kemudian dipermasalahkan oleh Iran melalui pengumuman tersebut adalah fakta bahwa negaranya kembali tidak diperbolehkan untuk melakukan pengayaan uranium padahal itu merupakan salah satu hak NNWS yang tercantum di dalam Artikel 4 NPT. Lebih dari itu, Iran juga memiliki legitimasi untuk mempertahankan program nuklirnya hingga level tertentu di bawah naungan kesepakatan JCPOA yang disahkan melalui resolusi 2231 DK PBB. Karena itu, sama halnya dengan poin pembahasan sebelumnya, Iran kembali mempertanyakan keabsahan sikap AS, dalam hal ini keabsahan permintaannya.

Yang mungkin dapat menjadi argumen pembenar dari permintaan AS adalah kewaspadaan AS akan terulangnya contoh kasus seperti Korea Utara. Korea Utara merupakan salah satu negara penandatangan NPT yang kemudian keluar dari perjanjian tersebut pada tahun 2003, dan dua tahun setelahnya mengumumkan bahwa negaranya telah memiliki senjata nuklir (Sauer, 2007: 624-625). Sauer

berpendapat bahwa titik itu dicapai oleh Korea Utara karena memanfaatkan celah yang ada di dalam Artikel 4 NPT di mana setiap negara NNWS berhak untuk mengembangkan program nuklir dengan tujuan damai. Celah ini digunakan oleh Korea Utara untuk menyamarkan program nuklirnya yang secara diam-diam diproyeksikan untuk memperoleh senjata nuklir.

Berkaca pada preseden tersebut, AS meminta Iran untuk menghentikan pengayaan uraniumnya secara penuh demi mencegah Iran mengikuti langkah Korea Utara. Namun argumen tersebut ditolak oleh Iran karena IAEA sendiri melalui berbagai inspeksi dan laporannya telah mengkonfirmasi compliance Iran terhadap NPT dan JCPOA sejak implementasi JCPOA hingga kini (www.iaea.org). Sejalan dengan itu, Sauer berpendapat bahwa akan sangat sulit untuk mempertahankan permintaan dengan pendekatan 'no enrichment at all' kepada Iran; karena permintaan tersebut merupakan suatu hal yang terkesan berlebihan; dengan demikian tidak absah (Sauer, 2007: 625).

#### Konsistensi Permintaan AS

Selain legitimasi, faktor lain yang menjadi penentu efektivitas permintaan AS adalah jaminan akan konsistensi dari permintaan itu sendiri. Dengan kata lain, pada satu titik di mana Iran setuju dengan permintaan AS terkait program nuklirnya, AS harus memberikan jaminan bahwa tidak akan muncul tuntutan-tuntutan lain di bidang lainnya sehingga Iran tidak memiliki kehawatiran akan kemungkinan inkonsistensi permintaan AS ('no fear of a slippery slope'). Karena semakin tinggi tingkat kekhawatiran Iran akan kemungkinan munculnya tuntutan-tuntutan lain, semakin sulit pula proses negosiasi yang akan dilakukan.

Di dalam konteks ini, kita dapat melihat bagaimana AS—ketika proses negosiasi di antara kedua negara bahkan belum dimulai—telah membuat long list berisikan 12 poin permintaan spesifik yang dua per tiganya (8 dari 12) tidak memiliki kaitan langsung dengan isu nuklir Iran. Hal tersebut menuai banyak kritik karena dianggap terlalu berlebihan. Sebuah artikel di Foreign Policy menyatakan bahwa list permintaan tersebut merupakan suatu hal yang 'tidak realistis', baik dari segi cara implementasi maupun tujuannya sehingga strategi tersebut tidak lebih dari sebuah khayalan semata (pipe dream) (foreignpolicy.com, 2018). Lebih dari itu, akan sangat sulit untuk menemukan common ground dari 12 permintaan tersebut sehingga hampir dapat dipastikan bahwa Iran akan menolak seluruh permintaan AS (www. ft.com).

## 3) Kredibilitas Ancaman AS

Variabel esensial lainnya yang dapat menentukan efektivitas strategi diplomasi koersif AS terhadap Iran adalah ancaman yang kredibel. Ancaman tersebut harus bersifat proporsional, didukung oleh opini publik internasional dan diiringi oleh adanya kekhawatiran Iran akan kemungkinan eskalasi ancaman. Selain itu, ancaman tersebut juga harus didukung oleh reputasi AS dalam menerapkan sanksi-sanksi yang kredibel pada masa lalu.

#### **Proporsionalitas Ancaman AS**

Suatu ancaman akan menjadi kredibel jika proporsional dengan permintaannya (Sauer, 2007: 615). Kendala utamanya adalah bagaimana mungkin AS dapat memberikan ancaman yang proporsional jika permintaan itu sendiri dianggap terlalu eksesif dan tidak masuk akal; karena jika ingin menjadikan ancamannya kredibel, AS harus memberikan ancaman-ancaman yang proporsional dengan 12 permintaan spesifik tersebut. Dengan kata lain, besar kemungkinan bahwa 'ancaman kredibel' yang akan diterapkan oleh AS akan bersifat eksesif pula.

Jika merujuk pada pernyataan Pompeo, ancaman utama yang akan diberlakukan AS terhadap Iran jika tidak mengindahkan 12 tuntutannya adalah dengan menerapkan 'unprecedented financial pressure' dan menjadikannya 'the strongest sanctions in history' ketika seluruh sanksi tersebut selesai diimplementasikan (www.state.gov). Hal ini sejalan dengan komitmen Trump yang sejak awal berjanji akan menerapkan 'the toughest ever sanctions' pasca pengunduran diri dari JCPOA. Pada level implementasi, AS terbukti serius dengan ancaman yang dilancarkannya. Semenjak tanggal 5 November 2018, AS telah—secara bertahap namun komprehensif—menjatuhkan berbagai sanksi unilateral kepada Iran untuk membuktikan komitmen 'maximum pressure'-nya terhadap Iran.

Sebagaimana yang telah penulis sebutkan di bagian pendahuluan, ancaman AS dalam bentuk sanksi telah mulai diimplementasikan per tanggal 7 Agustus dan 5 November 2018. Sanksi tersebut meliputi sanksi pada sektor-sektor ekonomi krusial Iran seperti sektor perdagangan, energi, perbankan dan transportasi. Terbaru, pada tanggal 22 April 2019, AS memutuskan untuk memberhentikan oil waivers bagi negara-negara pengimpor minyak terbesar Iran dengan tujuan untuk membuat angka ekspor minyak Iran menjadi nol dan membuat pemerintah Iran kehilangan sumber pendapatan utamanya (www.reuters.com). Selain itu, menanggapi 'pengunduran diri' parsial Iran dari JCPOA pada tanggal 8 Mei 2019

(www.theguardian.com, 2019), Trump telah menetapkan sanksi terbarunya terhadap industri logam Iran yang notabene merupakan sumber pendapatan ekspor nonminyak terbesar Iran (www.reuters.com).

Alih-alih meningkatkan peluang keberhasilan strategi diplomasi koersif AS, berbagai sanksi tersebut justru semakin melegitimasi inkonsistensi permintaan AS yang pada gilirannya hanya akan meningkatkan 'Iran's fear of a slippery slope' sehingga memperkecil kemungkinan Iran untuk mengindahkan tuntutan dan ancaman AS.

## **Dukungan Internasional Terhadap Ancaman AS**

Selain proporsional, kredibilitas suatu ancaman juga ditentukan oleh ada atau tidaknya dukungan publik terhadap ancaman tersebut. Kaitannya dengan kasus ini, apakah implementasi ancaman AS dalam bentuk sanksi di berbagai sektor ekonomi krusial Iran mendapatkan dukungan internasional? Kenyataannya hari ini mayoritas komunitas internasional tetap mendukung keberlangsungan kesepakatan JCPOA karena dianggap dapat mewakili kepentingan komunitas internasional secara keseluruhan terkait isu non-ploriferasi nuklir (www.armscontrol.org, 2018). Secara khusus, AS juga luput bahwa JCPOA sejatinya merupakan sebuah kesepakatan yang telah disahkan oleh Dewan Keamanan PBB melalui resolusi 2231, yang mana dengan disahkannya resolusi tersebut, DK PBB juga mengimbau seluruh negara anggota PBB beserta organisasi-organisasi regional dan internasional untuk mengambil langkah-langkah kongkret dalam rangka mendukung implementasi JCPOA (www. undocs.org, 2015). Terlebih, langkah unilateral AS semakin terkesan illegitimate karena AS seakan mengesampingkan fakta bahwa DK PBB merupakan satu-satunya entitas internasional yang memiliki legitimasi untuk mengesahkan penggunaan kekuatan internasional atau memberlakukan sanksi multilateral. Dengan demikian, bertentangannya langkah AS dengan sikap resmi dari DK PBB secara kolektif semakin memperkecil kemungkinan langkah unilateral AS untuk mendapatkan dukungan (utama) komunitas internasional.

Contoh lain yang menjadi tanda tanya bagi efektivitas sanksi unilateral AS tehadap Iran adalah sikap Inggris, Perancis dan Jerman (E3) yang notabene merupakan aliansi tradisional AS di Eropa. Tidak lama setelah pengunduran diri AS, ketiga negara tersebut—termasuk Uni Eropa—justru mengeluarkan pernyataan bersama terkait komitmennya untuk mempertahankan kesepakatan multilateral tersebut. Melalui pernyataan itu, Eropa berjanji untuk menciptakan suatu mekanisme khusus untuk menghindari sanksi AS melalui Special Purpose Vehicle (SPV) (www.politico.eu). Sebagai tindak lanjut dari SPV, pada tanggal 31 Januari 2019 INSTEX (Instrument for Supporting Trade Exchanges) dibentuk oleh E3 untuk dijadikan sebagai wadah bagi perdagangan Eropa-Iran dalam menghindari sanksi-sanksi AS (www.diplomatie. gouv.fr). Meskipun begitu, dukungan dan komitmen tersebut masih terbatas pada level politik karena pada level implementasinya INSTEX belum memberikan keuntungan praktis bagi Iran (www.presstv.com, 2019). Kontras dengan contoh di atas, AS secara keseluruhan belum mendapatkan dukungan publik internasional dalam melancarkan sanksinya terhadap Iran, baik secara politik maupun praktik. Dukungan utama terhadap kebijakan AS hanya berasal dari beberapa rival utama Iran di Kawasan seperti Israel (www.news24.com), Arab Saudi, Bahrain dan Uni Emirat Arab (gulfbusiness.com).

Terlepas dari contoh-contoh di atas, Mousavian dan Mousavian (2018) telah membuat list panjang berisikan 18 poin alasan mengapa komunitas internasional, tidak terkecuali AS, seyogyanya harus terus mendukung keberlangsungan kesepakatan tersebut. Poin pertama dari argumen tersebut menyatakan bahwa JCPOA merupakan perjanjian nonproliferasi nuklir paling komprehensif yang pernah dicapai oleh dunia. Kesepakatan tersebut berisikan transparansi dan mekanisme verifikasi paling ketat dalam sejarah NPT, serta tingkat kewajiban paling maksimum dari NPT (Mousavian, 2018: 23). Fitzpatrick et. al bahkan menyimpulkan bahwa mundurnya AS dari JCPOA merupakan suatu kesalahan fatal ('grave error') (Fitzpatrick, M., Elleman, M., Izewicz, 2019). Pada akhirnya kebijakan sanksi unilateral AS terhadap Iran tidak akan menjadi efektif karen tidak mendapatkan dukungan internasional.

#### Kekhawatiran Iran Terhadap Eskalasi Ancaman AS

Untuk meningkatkan kredibilitas ancamannya, AS harus berupaya untuk menciptakan kekhawatiran bagi Iran akan adanya potensi eskalasi ancaman (*fear of escalation*). Sebagai contoh, eskalasi tersebut dapat berupa ancaman yang sebelumnya menggunakan instrumen sanksi ekonomi berubah menjadi ancaman penggunaan kekuatan atau kekerasan (*use of force*). Strategi ini sebetulnya telah diadopsi oleh Trump dalam rangka meningkatkan kredibilitas ancamannya terhadap Iran. Pada tanggal 6 Mei 2019, AS mengirimkan kapal induk Abraham Lincoln beserta pasukan pengebom ke Laut Arab khusus untuk mengirim 'pesan' kepada Iran (www. france24.com).

Namun kecil kemungkinan bahwa langkah itu berpengaruh atau membuat Iran khawatir. Terlebih jika ditinjau secara geopolitik, Iran sudah sekian lama dikelilingi oleh pangkalan-pangkalan militer AS yang berada hampir di seluruh negara di kawasan

Timur Tengah seperti Bahrain, Djibouti, Irak, Israel, Yordania, Kuwait, Mesir, Oman, Qatar, Arab Saudi, Turki, dan Uni Emirat Arab (www.americansecurityproject.org).

## Reputasi AS Sebagai Negara Pengancam

Faktor lain yang tidak kalah pentingnya adalah reputasi AS di mata Iran dalam melancarkan ancaman berupa sanksi pada masa lalu. Pasca Perang Dunia II, AS tercatat sebagai negara yang telah menerapkan sanksi ekonomi terbanyak, khususnya terhadap Iran (Hufbauer, 2009). Untuk itu jika ditinjau kuantitasnya, AS memiliki reputasi 'terbaik' dibandingkan negara-negara lain. Namun jika ditinjau kualitasnya—yaitu dengan melihat hasil, kredibilitas dan efektifitasnya—dari sudut pandang Iran reputasi AS terbilang kurang kredibel karena mayoritas sanksi itu tidak berhasil dalam mewujudkan tujuan utama AS (Alam, 2011). Karena di mata para pembuat kebijakan Iran, seluruh sanksi yang diterapkan AS semenjak Revolusi Islam Iran 1979 hingga kini merupakan bagian dari agenda besar AS untuk melakukan perubahan rezim di Iran menjadi lebih pro-AS (www.reuters.com). Dengan demikian, reputasi AS di mata Iran terbilang kurang kredibel.

## 4) Kredibilitas Tekanan Waktu AS

Pasca pengunduran diri dari JCPOA pada tanggal 8 Mei 2018, AS telah memberikan dua tenggat waktu kepada Iran untuk memenuhi permintaan AS yaitu 90 hari dan 180 hari. Pertama, jika dalam kurun waktu tiga bulan Iran tidak mengindahkan permintaan AS, sebagian sanksi akan mulai diberlakukan yaitu sanksi terhadap pembelian dolar AS; perdagangan emas, logam mulia, aluminium, baja, batu bara dan perangkat lunak; transaksi yang berkaitan dengan utang luar negeri; serta sektor otomotif. Selain itu, dua lisensi yang memungkinkan Iran untuk mengekspor bahan makanan tertentu ke AS dan membeli pesawat komersial juga dicabut. Kedua, jika dalam batas waktu enam bulan Iran tidak kunjung memenuhi permintaan AS, AS akan memberlakukan kembali sisa sanksi yang telah dicabut di dalam mekanisme JCPOA seperti sanksi terhadap sektor perbankan, ekspor minyak, juga transportasi dan logistik. Dengan demikian, AS sejatinya telah memberikan tenggat waktu yang cukup kredibel terhadap Iran. Apalagi sanksi tersebut sudah diimplementasikan sesuai dengan tenggat waktu dan tanpa ada pengunduran waktu. Namun karena Iran sejak awal menekankan bahwa negaranya tidak akan menuruti permintaan AS, kedua batas waktu tersebut tidak diindahkan.

## 5) Motivasi AS dan Iran

Motivasi aktor merupakan faktor lain yang dapat menjadi penentu keberhasilan suatu upaya diplomasi koersif. Terdapat dua jenis motivasi yaitu motivasi absolut dan relatif. Aktor yang memiliki motivasi absolut akan memiliki determinasi lebih tinggi untuk memperjuangkan kepentingannya sehingga kemungkinan besar akan berhasil dalam merealisasikan kepentingannya di dalam proses *bargaining*. Sebaliknya, aktor dengan motivasi relatif tidak akan sedeterminan aktor dengan motivasi absolut sehingga peluang keberhasilannya cenderung akan lebih kecil. Untuk itu, jika AS ingin meningkatkan peluang keberhasilan strategi diplomasi koersifnya, AS harus memiliki motivasi yang absolut dalam menekan Iran.

Di dalam kasus ini, penulis berpendapat bahwa baik pemerintahan AS maupun Iran memiliki motivasi absolut dalam memperjuangkan posisinya masing-masing. AS tetap pada posisinya untuk terus menerapkan dan meningkatkan kebijakan maximum pressure kepada Iran, terutama selama Iran tidak dapat berkomitmen untuk memenuhi 12 permintaannya. Keluarnya AS dari JCPOA itu pun merupakan bukti kongkret keseriusan AS dalam menekan Iran. Di lain sisi, Iran terus menegaskan bahwa negaranya tidak akan melakukan negosiasi apa pun dengan AS dan menolak mentah-mentah seluruh permintaan AS. JCPOA dinilai sudah mewakili kepentingan semua pihak. Oleh karena itu, determinasi kedua negara dalam mempertahankan posisinya masing-masing tampaknya hanya akan terus menciptakan jalan buntu sehingga kecil kemungkinan strategi diplomasi koersif AS akan efektif dalam menekan Iran untuk menuruti permintaan AS.

## Kesimpulan

Tulisan ini menunjukkan bahwa AS belum melakukan perhitungan dan konsiderasi yang cukup matang terhadap lima faktor yang menjadi penentu efektivitas strategi diplomasi koersif yaitu tujuan yang absah; legitimasi dan konsistensi permintaan; kredibilitas ancaman; tekanan waktu; dan motivasi; sehingga strategi tersebut belum efektif dalam menekan atau mengubah perilaku Iran sesuai dengan tujuan AS. Secara khusus, tiga variabel pertama yang semestinya menjadi perhatian utama AS dalam menerapkan kebijakan koersifnya terhadap Iran justru tidak diimplementasikan secara efektif. Pertama, sanksi tersebut tidak didasari oleh tujuan yang absah dan masuk akal bagi Iran. Kedua, permintaan AS cenderung eksesif dan tidak konsisten. Ketiga, ancaman AS tidak dianggap kredibel oleh Iran karena tidak proporsional, tidak mendapatkan dukungan internasional,

tidak adanya khawatirnya Iran akan eskalasi ancaman AS, serta tidak dianggapnya reputasi AS dalam mengancam Iran.

Pada variabel keempat, meskipun AS telah memberikan tenggat waktu yang cukup kredibel, namun karena ketiga variabel pertama tidak dilakukan secara efektif oleh AS maka sangat kecil kemungkinan Iran akan mengindahkan tenggat waktu yang ditetapkan AS. Sementara itu, variabel kelima mungkin merupakan satu-satunya aspek yang diadopsi secara efektif oleh AS, yaitu dengan menunjukkan motivasi absolutnya melalui komitmen serta determinasinya sejak awal untuk menekan Iran secara masif. Hal itu terbukti dengan diimplementasikannya berbagai kebijakan koersif AS vis-á-vis Iran. Namun pada kenyataannya variabel ini juga terlihat kurang efektif karena menemui jalan buntu dengan Iran yang juga memiliki motivasi absolut dalam mempertahankan posisi penolakannya terhadap segala kebijakan koersif AS.

Jika disarikan, AS cenderung hanya fokus pada komitmennya untuk melakukan maximum pressure terhadap Iran dan mengesampingkan faktor lainnya yang justru lebih esensial dalam menentukan efektivitas diplomasi koersifnya. Untuk itu, jika AS ingin memastikan efektivitas diplomasi koersifnya, diperlukan evaluasi secara menyeluruh terhadap pendekatan yang selama ini telah dilakukan oleh pemerintahan Trump yang salah satu langkah pentingya dapat dilakukan dengan cara mengadopsi pendekatan yang lebih akomodatif terhadap kepentingan Iran melalui pendekatan 'carrot'. Yaitu dengan cara memberikan beberapa keringanan atau timbal balik yang lebih adil di mata Iran, seperti yang telah dilakukan di dalam kesepakatan JCPOA. Namun kecil kemungkinan pendekatan tersebut akan diadopsi oleh pemerintahan Trump.

Sebagai bahan refleksi penulis, diplomasi koersif seharusnya diadopsi oleh suatu negara untuk menjadi alternatif dari kemungkinan diadopsinya opsi perang. Di dalam kasus ini, penulis melihat bahwa strategi diplomasi koersif yang diterapkan oleh AS sejatinya tidak ditujukan untuk membuka peluang negosiasi dengan pemerintahan Iran saat ini, melainkan untuk menghendaki perubahan secara struktural di pemerintahan Iran itu sendiri melalui regime change. Jika diteruskan, langkah ini akan memiliki dampak yang cukup serius karena dapat berimplikasi pada eskalasi tensi yang berujung pada konflik secara meluas. Berkaca pada strategi yang diterapkan oleh AS pada masa pemerintahan Obama ketika melakukan negosiasi JCPOA dengan Iran, jika memang tujuan dan prioritas utama AS adalah agar Iran mau melakukan negosiasi, AS harus mengesampingkan terlebih dahulu opsi perubahan rezim. Selama pemerintahan AS tetap mempertahankan sikapnya ini, harapan akan dikembalikannya isu nuklir Iran ke meja perundingan hampir tidak akan mungkin terjadi.

#### **Daftar Pustaka**

- Alam, A. (2011). Sanctioning Iran: Limits of Coercive Diplomacy. India Quarterly, [online] 67(1), 37–52. Dalam: https://doi.org/10.1177/097492841006700103
- Alikhani, H. (2000). Sanctioning Iran: Anatomy of a failed policy. London: I.B. Tauris.
- Arms Control Association. (2019). International Support for the Iran Nuclear Deal. [online] Dalam: https://www.armscontrol.org/blog/2018-05-09/internationalsupport-irannuclear-deal [Diakses 27 Maret 2019]
- Arms Control Association, (2019). Timeline of Nuclear Diplomacy With Iran. [online] Dalam: https://www.armscontrol.org/factsheet/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran [Diakses 18 Maret 2019]
- Barston, R. (2013). *Modern Diplomacy*. London: Routledge
- Bakahsh, S. (2009). *The U.S. and Iran in Historical Perspective*. [online] FPRI. Dalam: https://www.fpri.org/article/2009/09/the-u-s-and-iran-in-historical-perspective/ [Diakses 18 Maret 2019]
- Bezhan, F. (2018). What's So Tough About The 'Toughest Ever' U.S. Sanctions On Iran?.RFERL, [online]. Dalam: https://www.rferl.org/a/iran-toughest-ever-u-ssanctions-explainer/29585958.html [Diakses 18 Maret 2019]
- Borszik, O. (2015). International sanctions against Iran and Tehran's responses: political effects on the targeted regime. Contemporary Politics, [online] 22(1), 20-39. Dalam: https://doi.org/10.1080/13569775.2015.1112951
- Center for Strategic and International Studies. (2010). The Nuclear Non-Proliferation Treaty. [online] Dalam: https://www.csis.org/analysis/nuclear-non-proliferationtreaty [Diakses 15 April 2019]
- Congressional Research Service. (2019). Iran Sanctions. [online] FAS. Dalam: https:// fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf [Diakses 18 Maret 2019]
- Constantinou, C. M., In Kerr, P., & In Sharp, P. (2016). *The SAGE handbook of diplomacy*. Los Angeles, CA: SAGE.
- Cooper, A. F., Heine, J., & Thakur, R. C. (2013). The Oxford handbook of modern diplomacy. Oxford, U.K: Oxford University Press. Hal.23-24

- Cortright, D., Lopez, G. A., & Rowman and Littlefield. (2005). Smart sanctions: Targeting economic statecraft. Lanham etc.: Rowman & Littefield Publishers.
- Esfandiary, D., & Fitzpatrick, M. (2011). Sanctions on Iran: Defining and Enabling 'Success'. Survival, [online] 53(5), 143-156. Dalam: https://doi.org/10.1080/0039 6338.2011.621639
- Fayazmanesh, S. (2008). The United States and Iran: Sanctions, wars and the policy of dual containment. London: Routledge
- Fitzpatrick, M. (January 01, 2017). Assessing the JCPOA. Adelphi Series, [online] 57, 19-60. Dalam: https://doi.org/10.1080/19445571.2017.1555914
- Fitzpatrick, M., Elleman, M., Izewicz, P. (2019). Uncertain future: The JCPOA and Iran's nuclear missile programmes. London: The International Institute for Strategic Studies, Arundel House.
- France 24. (2019). US deploys aircraft carrier, bombers to 'send message' to Iran. [online] Dalam:https://www.france24.com/en/20190506-usa-deploysaircraft-carrier-bombers-send-message-iran [Diakses 23 Mei 2019]
- France Diplomatie. (2019). Joint statement on the creation of INSTEX. [online] https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/events/article/ joint-statement- on-the-creation-of-instex-the-special-purpose-vehicle-aimedat [Diakses 20 Maret 2019]
- George, Alexander. (1991). Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- George, A. L., Hall, D. K., & Simons, W. E. (1971). The limits of coercive diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam. Boston: Little, Brown.
- Gordon, H. P. (2018). The Worst Deals Ever: What Trump Misses About the Art of Policy Negotiation. Foreign Affairs, [online]. Dalam: https://www. foreignaffairs.com/articles/2018-08-23/worst-deals-ever [Diakses 18 Maret 2019]
- Gulf Business. (2018). Saudi, UAE, Bahrain support US withdrawal from Iran deal. Dalam: https://gulfbusiness.com/saudi-uae-support-us-withdrawalfrom-iran-deal/[Diakses 31 Mei 2019]
- Herszenhorn, D. M. (2018). Europe vows to fight for Iran deal as US renews sanctions. Politico, [online]. Dalam: https://www.politico.eu/article/federica-

- mogherini-europe-vows-to-fight-for-iran-deal-as-us-donald-trump-renews-sanctions/[Diakses 20 Maret 2019]
- Hufbauer, G. C. (2009). *Economic sanctions reconsidered*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- International Atomic Energy Agency. (2019). *IAEA Board Report: Verification andmonitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015)*. [online] Dalam: https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/iaea-and-iran-iaea-reports [Diakses 27 Maret 2019]
- International Atomic Energy Agency. (1970). *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)*. [online] Dalam: https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1970/infcirc140.pdf [Diakses 7 April 2019]
- Jakobsen, Peter Viggo. (1998). *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War*. Palgrave Macmillan.
- Kadkhodee, E., & Ghasemi Tari, Z. (2018). Otherising Iran in American political discourse: case study of a post-JCPOA senate hearing on Iran sanctions. *Third World Quarterly*, [online] 1–20. Dalam: https://doi.org/10.1080/01436597.2018 .1513786
- Kozhanov, N. A. (2011). U.S. Economic Sanctions Against Iran: Undermined by External Factors. *Middle East Policy*, [online] 18, 144-160. Dalam: https://doi.org/10.1111/j.1475-4967.2011.00504.x
- Levs, J. (2012). A summary of sanctions against Iran. *CNN*, [online]. Dalam: https://edition.cnn.com/2012/01/23/world/meast/iran-sanctions-facts/index.html [Diakses 18 Maret 2019]
- Majidpour, M. (2013). The Unintended Consequences of US-led Sanctions on Iranian Industries. *Iranian Studies*, [online] 46(1), 1–15. Dalam: https://doi.org/10.1080/00210862.2012.740897
- Maloney, S. (2010). Sanctioning Iran: If Only It Were So Simple. *The Washington Quarterly*, [online] 33(1), 131–147. Dalam: https://doi.org/10.1080/01636600903430673
- Manson, K. (2018). US demands exacting terms for new Iran nuclear treaty. *Financial Times*, [online] Dalam: https://www.ft.com/content/972765b8-5cfa-11e8-9334-2218e7146b04 [Diakses 25 April 2019]

- Mousavian, S. H., & Mousavian, M. M. (2018). Building on the Iran nuclear deal for international peace and security. Journal for Peace and Nuclear Disarmament, [online] 1:1, 169-192. Dalam: https://doi.org/10.1080/25751654.2017.1420373
- Nakanishi, H. (2015). The Construction of the Sanctions Regime Against Iran: Political Dimensions of Unilateralism. In: Marossi, A., Bassett, M. (eds), Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences. T.M.C. Asser Press, The Hague.
- News 24. (2018). Netanyahu says 'fully supports' Trump's withdrawal from Iran deal. Dalam: https://www.news24.com/World/News/netanyahu-says-fullysupports-trumps-withdrawal-from-iran-deal-20180508 [Diakses 20 Mei 2019]
- Nusem, R. (2018). A Year of Readjustment: The Trump Administration's New Policy on Israel and Iran. *Israel Journal of Foreign Affairs*, [online] 12(1), 55-64. Dalam: https://doi.org/10.1080/23739770.2018.1466230
- Pamuk, H., dan Gardner, T. (2018) U.S. renews Iran sanctions, grants oil waivers to China, seven others. Reuters, [online]. Dalam: https://www.reuters.com/article/ us-usa-iran-sanctions-oil/u-s-renews-iran-sanctions-grants-oil-waivers-tochina-seven-others-idUSKCN1NA0O8 [Diakses 20 Maret 2019]
- Pamuk, H., dan Landay, J. (2019). Trump slaps new U.S. sanctions on Iran's metals industry. Reuters, [online]. Dalam: https://www.reuters.com/article/us-usairan-sanctions/trump-slaps-new-us-sanctions-on-irans-metals-industryidUSKCN1SE1SL [Diakses 9 Mei 2019]
- Parasiliti, A. (2010). After Sanctions, Deter and Engage Iran. Survival, [online] 52(5), 13-20. Dalam: https://doi.org/10.1080/00396338.2010.522092
- Pompeo, M., R. (2018). After the Deal: A New Iran Strategy. [online] U.S. Department of State.Dalam: https://www.state.gov/after-the-deal-a-new-iran-strategy/ [Diakses 25 April 2019]
- Powell, R. (April 01, 1994). Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberal Debate. *International Organization*, [online] 48, 2, 313-344. Dalam: http://www.jstor.org/stable/2706934
- Press TV. (2019). Zarif: US bullies Europe, EU only expresses regret. [online] Dalam: https://www.presstv.com/Detail/2019/05/09/595533/Iran-European-Union-United-States-nuclear-Zarif [Diakses 15 Mei 2019]

- Reuters. (2019). Rouhani says Iran will file legal case against U.S. for sanctions. [online] Dalam: https://www.reuters.com/article/us-iran-usa-sacntions/rouhani-says-iranwill-file-legal-case-against-u-s-for-sanctions-idUSKCN1QZ0PM [Diakses 23 Mei 2019]
- Rizzo, S. (2018). Trump's claim that Iran could build nuclear weapons in seven years. The Washington Post, [online]. Dalam: https://www.washingtonpost.com/news/ fact-checker/wp/2018/05/08/trumps-claim-that-iran-could-build-nuclearweapons-in-seven-years/?noredirect=on&utm\_term=.cfe580562512 [Diakses 5 April 2019]
- Sauer, T. (January 01, 2007). Coercive Diplomacy by the EU: The Iranian Nuclear Weapons Crisis. Third World Quarterly, [online] 28, 3, 613-633. Dalam: https://doi.org/10.1080/01436590701200620
- Schelling, T. C. (2008). Arms and influence. New Haven, Conn: Yale University Press. Takeyh, R., & Maloney, S. (2011). The self-limiting success of Iran sanctions. Internasional Affairs, [online] 87(6), 1297–1312. Dalam: https://doi.org/10.1111/ j.1468-2346.2011.01037.x
- Torbat, A. E. (2005). Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran. World Economy, [online] 28, 407-434. Dalam: https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2005.00671.x
- United Nations Security Council. (2015). Resolution 2231 (2015). [online] Dalam: https://www.undocs.org/S/RES/2231(2015) [Diakses 31 Mei 2019]
- U.S Department of The Treasury, (2018). U.S. Government Fully Re-Imposes Sanctions on the Iranian Regime As Part of Unprecedented U.S. Economic Pressure Campaign. [online] Dalam: https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm541 [Diakses 20 Maret 2019]
- Wallin, M. (2018). U.S. Military Bases and Facilities in the Middle East. American Security Project, [online]. Dalam: https://www.americansecurityproject. org/wp-content/uploads/2018/06/Ref-0213-US-Military-Bases-and-Facilities-Middle-East.pdf [Diakses 23 Mei 2019]
- Wintour, P. (2019). Iran announces partial withdrawal from nuclear deal. The Guardian, [online]. Dalam: https://www.theguardian.com/world/2019/may/07/ iran-to-announces-partial-withdrawal-from-nuclear-deal [Diakses 9 Mei 2019]

- Wolfsthal, J., dan Smith, J. (2018). Pompeo's Iran Plan Is a Pipe Dream. [online] Foreign Policy.Dalam:https://foreignpolicy.com/2018/05/21/pompeos-iran-nuclearplan-is-a-pip-dream-trump/ [Diakses 25 April 2019]
- Wroughton, L. dan Pamuk, H. (2019). U.S. to end all waivers on imports of Iranian oil, crude price jumps. Reuters, [online]. Dalam: https://www.reuters.com/ article/us-usa-iran-oil/us-to-end-all-waivers-on-imports-of-iranian-oil-crudeprice-jumps-idUSKCN1RX0R1 [Diakses 2 Mei 2019]

