

BAB III

ANALISIS FAKTOR PENYEBAB KELUARNYA AS DARI JCPOA

Pada bab sebelumnya telah dibahas mengenai hubungan AS dan Iran dalam konteks kesepakatan nuklir. AS yang sebelumnya menjadi negara yang berperan besar dalam terbentuknya JCPOA kini posisinya menjadi bertolak belakang sebagai negara yang secara unilateral menarik diri dan berhenti mengimplementasikan kesepakatan nuklir tersebut. Bab ini selanjutnya akan menganalisis penyebab AS keluar dari kesepakatan dengan menggunakan *security dilemma* dan *cognitive consistency* dan penggabungan keduanya dalam *analytical eclecticism*.

Bab ini menjelaskan penarikan diri AS dari kesepakatan nuklir Iran secara psikologis disebabkan konsistensi pemikiran Trump yang memandang kesepakatan nuklir Iran sebagai kesepakatan yang buruk dan tidak bisa diandalkan karena di bawah kesepakatan nuklir, AS dan sekutunya masih merasakan dilema keamanan yang kemudian mendorong Trump berupaya untuk menekan Iran dengan keluar dari kesepakatan.

Donald Trump memiliki konsistensi pemikiran (*Cognitive Consistency*) dalam proses pengambilan keputusan yang mendorong dirinya untuk mempertahankan pandangan yang sudah ia miliki dan mengabaikan informasi alternatif serta dampak lain yang muncul dari kebijakan yang ia ambil. Hal ini menyebabkan kebijakan-kebijakan yang terbentuk cenderung menjadi kebijakan yang tidak rasional.

Kebijakan AS keluar dari JCPOA memunculkan pertanyaan dasar mengenai apa yang menyebabkan AS mengambil langkah tersebut, kebijakan yang secara global menuai banyak kritik bahkan negara penandatangan JCPOA lain tidak sepaham dengan AS yang sebelumnya menjadi negara yang mensponsori tercapainya kesepakatan nuklir Iran. Untuk menganalisis hal tersebut perlu diketahui apa saja yang menjadi penyebab AS mengambil kebijakan untuk keluar dari kesepakatan dan bagaimana kebijakan tersebut bisa terbentuk.

3.1 *Security Dilemma* dan keluarnya AS dari JCPOA

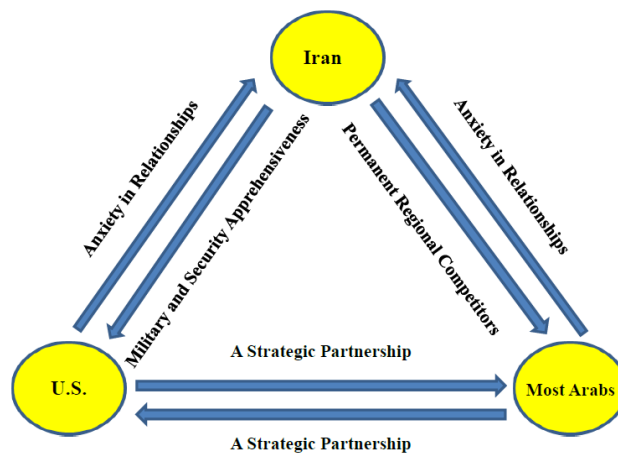
Sebagai wilayah yang rentan terhadap konflik Timur Tengah tidak luput dari perhatian dunia, untuk menjaga keamanan di wilayah tersebut negara-negara berupaya membangun aliansi regional dan internasional untuk melindungi dan memperkuat keamanan mereka. Situasi tersebut memaksa negara-negara non regional untuk turut mengambil peran di Timur Tengah. Tidak terkecuali AS, negara besar yang kehadirannya sangat jelas di wilayah Timur Tengah dengan berbagai upaya intervensi dalam urusan regional dan penempatan pasukan militernya di banyak lokasi di kawasan Timur Tengah. Kehadiran AS ini justru dianggap berkontribusi terhadap memburuknya keamanan regional Timur Tengah. Dominasi AS mungkin dapat memaksa negara lain untuk menerima kepemimpinannya, tetapi rezim Iran tidak pernah menerima atau mengakui hal tersebut. (Erik Slavin, 2014)

Ditengah kerentanan dan ketidakpastian yang ada dikawasan mendorong negara-negara untuk melindungi kepentingannya sendiri karena tidak ada jaminan yang pasti terhadap masa depan keamanan mereka. Peningkatan kekuatan militer di Timur Tengah telah menciptakan masalah keamanan, yang memaksa negara-negara kawasan untuk mencoba melindungi dan mempertahankan keamanan nasional mereka dari berbagai ancaman. Iran sebagai negara yang dianggap musuh bersama oleh negara-negara Arab, sangat merasa perlu untuk menjamin keberlanjutan hidup negaranya dari ancaman eksternal. Salah satu upaya yang dilakukan Iran adalah dengan mempersenjatai diri, termasuk upaya memiliki senjata nuklir. Di bawah kondisi dilema keamanan, negara khawatir diserang atau didominasi oleh pihak lain dan ini membuat mereka berupaya meningkatkan kekuatan untuk menghindari pengaruh kekuatan pihak lain. Pada gilirannya, situasi ini memungkinkan pihak lain lebih merasa tidak aman dan memaksa mereka untuk bersiap menghadapi kemungkinan terburuk. (Berni, 2018)

“for realists, internatinonal politics is the struggle between states for maximizing their power within the system, hence, power is the currency of international politics. To achieve security, states build up military capability, as well as natural resources and economic wealth in order to survive. This arms race leads to a security dilemma where a country that increases its own security, mechanically decreases the security of others.” (Saïd, 2016)

Security dilemma merupakan fenomena yang sering ditemukan dalam perilaku negara yang sifatnya konfrontatif dan saling mencurigai satu sama lain. Kecurigaan tersebut menghantarkan rasa ketidakamanan yang disebabkan oleh perilaku negara lain yang dianggap sebagai ancaman. Kasus yang paling sering digunakan untuk menunjukkan hubungan *security dilemma* dan politik internasional adalah ketika sebuah negara berniat membangun dan meningkatkan kekuatan militer demi kepentingan nasionalnya justru direspons oleh negara lain sebagai bahaya yang potensial yang dapat mengancam keamanan negaranya.

Gambar 3.3 Persepsi Iran, AS dan Negara-negara Arab



Sumber : (Al-Marzouq, 2016)

AS dan sekutunya di Timur Tengah memiliki rekam jejak hubungan yang tidak harmonis dengan Iran. Posisi Iran di Timur Tengah yang dianggap sebagai hegemon turut menambah kakhawatiran bagi AS dan sekutunya berkaitan dengan perilaku Iran yang dianggap mendestabilisasi kawasan

dengan berbagai kekacauan yang diakibatkan oleh perilaku Iran. Sikap antagonis yang dimiliki masing-masing negara ini kemudian tidak dapat memberikan rasa percaya satu sama lain. Ketika Iran berupaya untuk mengembangkan senjata nuklir, tidak hanya AS dan sekutu terdekatnya di Timur Tengah yang merasa terancam keamanannya, bahkan negara-negara lain yang tergabung dalam Dewan Keamanan PBB turut berupaya untuk menghalangi Iran memiliki senjata nuklir.

Sudah menjadi rahasia umum ketika AS menjadi negara yang paling vokal dalam menentang upaya Iran untuk memiliki senjata nuklir, hal ini disebabkan AS memiliki kepentingan tersendiri di Timur Tengah salah satunya adalah melindungi sekutu strategis mereka. Dubes AS untuk PBB Samantha Powers dalam keterangannya telah menggambarkan faktor apa yang mendorong Obama membuat kesepakatan nuklir dengan Iran pada tahun 2015.

"Ada pembicaraan atau tidak. Ada kesepakatan atau tidak. AS akan mengambil langkah yang diperlukan untuk menjaga keamanan nasional kami dan sekutu terdekat kami. Jika diplomasi gagal, kita semua tahu ancaman yang harus dihadapi jika Iran memiliki senjata nuklir. Kami tak akan membiarkan itu terjadi." (internasional.kompas.com, 2015)

Untuk saat itu dapat dikatakan bahwa AS sedikit lebih merasa tenang dengan keberhasilannya mengekang program nuklir Iran melalui JCPOA. Meski demikian Israel masih belum merasa puas dengan kesepakatan yang telah dicapai. Seiring berjalannya waktu ketika JCPOA telah secara legal diimplementasikan Iran secara konsisten mematuhi komitmennya dalam menjalankan kesepakatan.

Trump fokus untuk mendukung sekutu tradisional Amerika Serikat dan melawan saingan tradisionalnya. Ia berupaya membatasi atau menghentikan keuntungan bagi Iran yang berasal dari JCPOA, dan mengekspose kekurangan kesepakatan yang tidak pernah mengkaji peran regional Iran sebagai kekuatan yang mendestabilisasi. Hal ini didasarkan pada pernyataan Arab Saudi yang menggambarkan Republik Islam Iran sebagai pengekspor

terorisme dan ketidakstabilan di seluruh kawasan, Saudi dengan tegas menyalahkan Iran sebagai dampak dari ancaman yang dirasakan. Untuk peran regionalnya, Iran telah dituduh memiliki niat agresif terkait dengan pengembangan program rudal balistiknya. (Ahmadian, 2018).

Dilema keamanan tidak berhenti dengan tercapainya JCPOA, ancaman tetap dirasakan AS dan sekutunya di Timur Tengah terlebih ketika Iran melakukan uji coba rudal balistik. Trump yang terpilih menggantikan Obama memberikan perhatian lebih pada kasus tersebut, dibawah administrasinya Trump mengkaji ulang kesepakatan nuklir yang telah terbentuk. AS dalam posisinya sebagai pihak yang terlibat dalam kesepakatan tidak diperkenankan menjatuhkan sanksi baru ketika Iran melewati proses verifikasi IAEA dengan hasil yang baik. Hal tersebut menghalangi retorika Trump dalam melakukan intervensi terhadap Iran.

Rudal balistik yang dikembangkan Iran merupakan alat penunjang keamanan nasional negaranya, oleh sebab itu Iran bersikukuh untuk menentang siapapun yang berupaya menekan kepentingan nasional negaranya. Menteri Luar Negeri Iran, Mohammad Javad Zarif menyatakan bahwa, *“Missiles are our defensive means. We’re a sovereign state. The projectiles are for our defense and for being ready to defend ourselves. Our people do not forget the fact that they were being bombarded. Everybody was providing assistance to the aggressor and no one, absolutely no one, gave us even the rudimentary means of defense”* (bbc.com, 2017)

Tabel 3.2 Peluncuran Rudal Balistik Iran

DATE	TYPE OF LAUNCH	NUMBER OF MISSILES	NAME OF MISSILE	TYPE OF MISSILE	PROPELLANT	NUCLEAR-CAPABLE?
August 2015	Test	1	Fateh-313 ¹	SRBM	Solid	No
October 2015	Test	1	Emad ²	MRBM	Liquid	Yes
November 2015	Test	1	Ghadr-110 (aka Ghadr-1, Ghadr-101) ³	MRBM	Liquid	Yes
March 2016	Test/Drill	1	Ghadr-F ⁴	MRBM	Liquid	Yes
March 2016	Test/Drill	2	Ghadr-H ⁵	MRBM	Liquid	Yes
March 2016	Test/Drill	1	Qiam-1 ⁶	SRBM	Liquid	Yes
March 2016	Test/Drill	1	Shahab-3 ⁷	MRBM	Liquid	Yes
April 2016	Test	1	Simorgh ⁸	SLV	Liquid	Requires modification, but yes
April 2016	Test	1	Unknown ⁹	Likely MRBM	Likely liquid	Unknown, but assumed likely
July 2016	Test	1	BM-25 Musudan ¹⁰ (possibly the Khorramshahr)	IBRM (possibly MRBM)	Liquid	Yes
September 2016	Test	1	Zulfiqar ¹¹	SRBM	Solid	Alleged, but assumed unlikely
November/December 2016	Test	1	Qiam-1 ¹²	SRBM	Liquid	Yes
December 2016	Test	1	Shahab-3 ¹³	MRBM	Liquid	Yes
January 2017	Test	1	Khorramshahr ¹⁴	MRBM	Liquid	Yes
June 2017	Operation	≤5	Zulfiqar ¹⁵	SRBM	Solid	Alleged, but assumed unlikely
June 2017	Operation	≥1	Qiam-1 ¹⁶	SRBM	Liquid	Yes
July 2017	Test	≤1	Unknown ¹⁷	MRBM	Likely liquid	Unknown, but assumed likely
July 2017	Test	1	Simorgh ¹⁸	SLV	Liquid	Requires modification, but yes

Total: 23 launches

Sumber : www.fdd.org, 2018

Gambar 3.4 Proyeksi Jangkauan Misil Balistik Iran



Sumber : missilethreat.csis.org, 2018

Iran melihat pengembangan misil balistiknya bukanlah suatu ancaman terhadap rivalnya di kawasan, sedangkan peningkatan kapasitas persenjataan negara-negara di kawasan seperti Israel, Arab Saudi dan Uni Emirat Arab khususnya dalam penempatan Pertahanan Rudal Balistik (BMD) yang di sponsori oleh AS justru dilihat sepenuhnya sebagai ancaman bagi Iran. Tingginya kepekaan ancaman yang dirasakan Iran terhadap BMD mendorong Iran untuk mengambil tindakan balasan yang berpotensi melahirkan dinamika persenjataan. Dampak negatif BMD tersebut tidak dapat terlepas dari dua hal yaitu kuatnya persepsi ancaman Iran dan postur pertahanan militernya. (Senn, 2009)

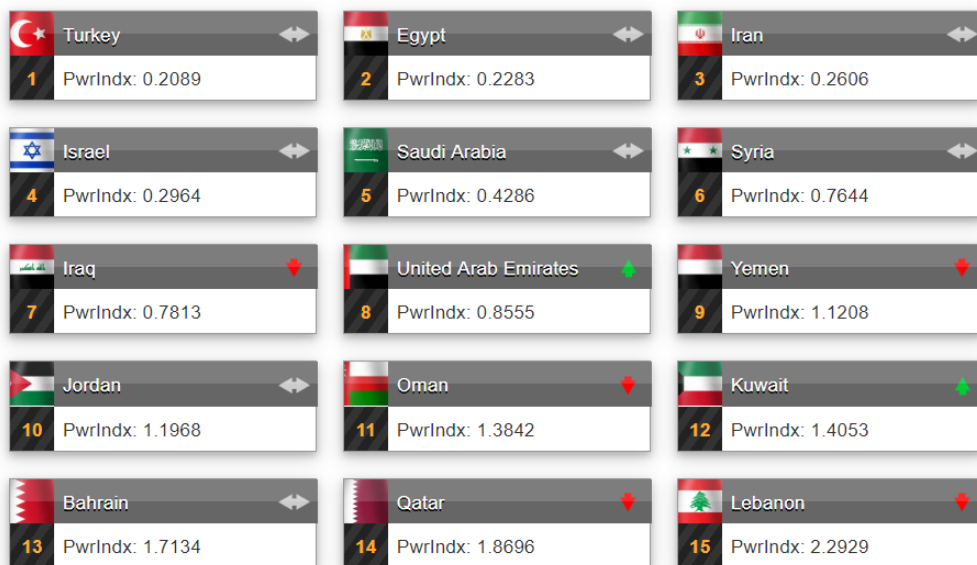
Berdasarkan data yang diperoleh dari situs *global fire power*, Iran masuk dalam peringkat 3 besar kekuatan militer di wilayah regional Timur Tengah. Sebuah kekuatan yang cukup untuk diperhitungkan dan diwaspadai. Iran bisa mandiri dalam banyak bidang produksi senjata konvensional dan non konvensional.

Dalam hal senjata konvensional, Iran memiliki program-program canggih, peralatan manufaktur, dan teknologi, karena kehadiran para ahli dari Rusia, Cina, Korea Utara, Ukraina, Belarusia misalnya, untuk membantu memperluas pembuatan sektor militernya.

“Iran’s armed forces have few formal relationships with foreign militaries outside the region . Iran’s military-to-military relationships with Russia, China, Ukraine, Belarus, and North Korea . Generally have focused on Iranian arms purchases or upgrades.” (Katzman, 2018)

Sektor-sektor militer tersebut mencakup komponen-komponen kekuatan militer yang beragam mulai dari pertahanan Darat, Udara, Maritim, dan pengembangan rudal balistik jarak pendek hingga jarak jauh. (AL-Suwaidi, 2014) (Al-Marzouq, 2016)

Gambar 3.5 Peringkat Kekuatan Militer Kawasan Timur Tengah



Sumber : globalfirepower.com, 2019

Security dilemma berkembang menjadi sebuah masalah ketika muncul ancaman potensial yang diyakini dapat membahayakan, jika dibandingkan dengan kepemilikan senjata nuklir ataupun rudal balistik negara-negara sekutunya AS lebih khawatir dengan potensi bahaya yang muncul dari Iran, sebab AS percaya bahwa sekutu-sekutunya tidak mungkin mengarahkan

senjata mereka untuk menyerang AS. Respons sebaliknya diberikan kepada Iran, yang memang dianggap sebagai bahaya yang mengancam kepentingan AS dan sekutunya.

Dilema keamanan dalam skala regional juga terjadi di kawasan Timur Tengah ketika ditemui fakta bahwa Arab Saudi, Israel, Bahrain dan Uni Emirat Arab merasakan ancaman dari pengembangan kekuatan militer Iran. Melihat sisi lain dari pihak Iran, pengembangan kekuatan militer yang mereka lakukan seperti pengembangan rudal balistik dan upaya kepemilikan senjata nuklir disebabkan oleh rasa ketidakamanan yang dirasakan Iran dari ancaman negara-negara sekutu AS di Timur Tengah, terlebih Israel.

Dari perspektif Iran, Arab Saudi secara aktif berusaha untuk menjaga posisi Iran tetap lemah dan tidak memiliki kemampuan. Sebaliknya, Arab Saudi melihat Revolusi Iran sebagai ancaman terhadap keberadaannya dan terhadap tatanan keamanan regional. Dalam keadaan tersebut, dilema keamanan muncul, ketika satu pihak merasa terancam, reaksinya akan memperkuat keamanannya dengan pengeluaran pertahanan, dan dukungan terhadap *proxy* regional untuk menjaga keamanan dari ancaman yang dirasakan, atau melalui aliansi. Atas dasar ini, semakin kuat Iran, Arab Saudi menjadi semakin tidak aman, dan sebaliknya. Tidak diragukan lagi, setiap kali persaingan antara Iran dan Arab Saudi meningkat, tatanan regional cenderung memburuk. (Al-Marzouq, 2016)

Iran melihat Israel sebagai salah satu ancaman terpenting bagi Iran dan bagi seluruh dunia Islam. Iran menjadikan dimensi agama konflik Israel-Palestina, untuk melegitimasi intervensi berkelanjutan Iran dan untuk memainkan peran utama dalam memperjuangkan bangsa Palestina, sebagai kekuatan regional yang menarik simpati negara-negara Arab dan massa Islam, untuk memperkuat kepentingan geopolitiknya.

Sebaliknya, Iran adalah ancaman utama Israel, terutama karena program nuklirnya yang kontroversial. Ketegangan meningkat di antara mereka, ke titik di mana Israel menyatakan bahwa, jika Iran memperoleh kemampuan untuk membangun senjata nuklir, Israel akan memberikan respons

yang luar biasa. (Al-Marzouq, 2016) Perdana menteri Israel, Benjamin Netanyahu secara konsisten mengkritik dan menolak perjanjian tersebut, yang menyediakan pemantauan pembangunan nuklir Iran, sebagai imbalan atas pelanggaran sanksi AS terkait dengan program tersebut. (theguardian.com, 2016) Netanyahu menentang JCPOA dengan alasan kesepakatan tersebut tidak mencegah Iran untuk memiliki kekuatan nuklir. Sebaliknya kesepakatan tersebut justru membuka jalan bagi Iran untuk mendapatkan senjata nuklir.

“The problem isn’t so much that Iran will break the deal,” Netanyahu said, “but that Iran will keep it because it just can walk in within a decade, and even less ... to industrial-scale enrichment of uranium to make the core of an arsenal of nuclear weapons. “So the problem how to deal with this deal is something that I will discuss with ... President Trump when he takes office.” (theguardian.com, 2016)

Secara khusus, Netanyahu terus menuntut agar Trump menarik diri dari *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) atau membuat berbagai perubahan ketentuan dalam kesepakatan tersebut. Dalam pidatonya pada 17 September 2017 di Majelis Umum PBB, Netanyahu menyatakan:

“Israel’s policy toward the nuclear deal with Iran is very simple: Change it or cancel it.” And he made no secret of what that meant: If Trump doesn’t “cancel” the deal, he must [get rid of](#) its “sunset clause” and [demand](#) that Iran end its advanced centrifuges and long-range missile program, among other fundamentally unattainable objectives.” (theamericanconservative.com, 2017)

“Netanyahu was a vocal opponent of the deal as it was being negotiated and when it was reached during the Obama administration. The agreement lifted painful economic sanctions against Iran in exchange for curbs on its nuclear program”. (timesofisrael.com, 2018)

Pada dasarnya Israel mencoba meyakinkan Trump bahwa komitmen Iran dalam JCPOA tidak bisa diandalkan sebab masih saja menjadi aktor yang mendestabilisasi kawasan dan AS harus mengambil langkah tegas untuk

melawan Iran. Sebagai sekutu dekat, apa yang menjadi ancaman Israel akan turut menjadi ancaman bagi AS sebab AS berkomitmen untuk menjaga sekutu tradisionalnya tersebut.

“Iran must be stopped; that is our common challenge,” Israeli Prime Minister Benjamin Netanyahu told U.S. President Donald Trump at the White House.” (voanews.com, 2018)

Gambar 3.6 Donald Trump bertemu dengan Benjamin Netanyahu di White House, 5 Maret 2018.



Sumber:voanews.com,2018

“The two leaders, sitting alongside each other in the Oval Office, discussed how to thwart Iran's military advances in the Middle East and the 2015 international accord designed to curb Tehran's nuclear weapons development. Both Trump and Netanyahu have deemed it inadequate”. (voanews.com, 2018)

Terkait keluarnya AS dari JCPOA, Perdana Menteri Israel Benjamin Netanyahu memberikan respons positif bahkan mengaku bertanggung jawab atas keputusan Presiden Donald Trump untuk keluar dari Kesepakatan nuklir bersejarah dengan Iran. Netanyahu berpendapat bahwa Teheran tidak jujur tentang nuklirnya dan terlibat membiayai kelompok militan di seluruh Timur Tengah. Sekitar satu minggu sebelum Trump keluar dari kesepakatan, Netanyahu menyelenggarakan presentasi yang mengklaim bahwa Iran telah berani berbohong dengan mengatakan tidak pernah memiliki program senjata nuklir, fakta yang ditemui oleh Israel adalah bahwa setelah kesepakatan

berjalan, Iran tetap mempertahankan dan memperluas program senjata nuklirnya untuk digunakan di masa yang akan datang.

Gambar 3.7 Presentasi Program Rahasia Nuklir Iran oleh PM Israel



Sumber : (haaretz.com, 2018)

Selain itu respons lain juga muncul dari *Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation* Uni Emirat Arab yang mengumumkan bahwa mereka mendukung keluarnya AS dari perjanjian nuklir dengan beranggapan bahwa penarikan AS dari perjanjian nuklir Iran dan pernyataan Presiden Trump yang akan mengembalikan sanksi keras terhadap Teheran adalah upaya perbaikan situasi yang salah sejak awal. UEA menganggap perjanjian ini sebagai kesepakatan komersial, atau kesepakatan kepentingan, bukan kesepakatan yang berdasarkan prinsip dan nilai-nilai. Dengan ditandatanganinya kesepakatan tersebut Iran dianggap memperoleh “lampu hijau” untuk meningkatkan hegemoninya di kawasan. Selain itu Iran terus memberikan kebebasan bagi milisi terornya untuk melakukan kekacauan di kawasan. Kesepakatan ini juga tidak menghentikan pengembangan rudal balistik yang menjadi ancaman nyata bagi kawasan. (mofa.gov.ae, 2018)

Bahrain juga mengumumkan dukungannya terhadap langkah penarikan Trump dari JCOPA dan pemberlakuan kembali sanksi lebih ketat terhadap rezim Iran. Dalam sebuah pengumuman, mereka menyatakan dukungan penuh

terhadap keputusan tersebut, yang mencerminkan komitmen AS untuk menentang kebijakan Iran dan upaya berkelanjutannya mengeksport terorisme di kawasan Timur Tengah tanpa memperhatikan undang-undang dan norma-norma internasional. Penarikan AS dari perjanjian tersebut membuktikan bahwa JCPOA memiliki banyak kekurangan, yang paling penting adalah JCPOA mengabaikan proyek rudal balistik Iran dan ancaman yang ditimbulkannya terhadap keamanan dan stabilitas wilayah dengan campur tangannya dalam urusan dalam negeri negara-negara kawasan yang melibatkan milisi terornya. (memri.org, 2018)

Hal serupa juga dinyatakan oleh Mesir melalui Kementerian Luar Negerinya mengumumkan bahwa Mesir menyambut komitmen AS untuk memperhatikan wilayah Timur Tengah dan untuk mencegah campur tangan Iran dalam urusan negara-negara Arab. Mesir telah mendukung dengan penuh keputusan AS yang keluar dari perjanjian nuklir Iran. Mesir menghargai aspirasi AS dan internasional untuk mengatasi semua masalah regional dan internasional yang terkait dengan perjanjian nuklir dengan Iran dan campur tangan Iran dalam urusan domestik negara-negara Arab. Mesir menekankan bahwa penting bagi elemen-elemen Arab yang relevan untuk berpartisipasi dalam setiap dialog tentang situasi masa depan kawasan, khususnya dalam dialog yang terkait dengan kemungkinan perubahan dalam perjanjian nuklir dengan Iran. Mesir menuntut, dalam konteks ini semua wilayah termasuk Iran, tidak mengambil kebijakan atau langkah-langkah yang membahayakan keamanan wilayah Timur Tengah, Mesir berharap bahwa perkembangan saat ini tidak akan mengarah pada pecahnya konflik bersenjata di wilayah itu yang akan mengancam stabilitas dan keamanannya. (memri.org, 2018)

Keputusan AS untuk keluar dari JCPOA merupakan kebijakan kontroversi yang menuai berbagai respons dari dunia Internasional. Dalam hal ini AS dan sekutunya merasa kesepakatan nuklir Iran masih belum bisa menghentikan perilaku Iran yang mengancam, ancaman Iran direspons melalui penekanan keras dengan keluar dari JCPOA. *Security dilemma* yang terjadi di kawasan Timur Tengah dalam hal ini berpengaruh sebagai faktor eksternal yang

membentuk respons AS terhadap aktifitas Iran yang menimbulkan ketidakamanan yang terjadi di kawasan, hal ini kemudian menyebabkan AS memilih untuk bertindak lebih tegas dalam menghadapi ancaman yang dirasakan dari Iran.

3.2 Cognitive Consistency Donald Trump

“The Iran Deal was one of the worst and most one-sided transactions the United States has ever entered into. Frankly, that deal is an embarrassment to the United States, and I don’t think you’ve heard the last of it, believe me.” (White House Office of the Press Secretary, 2017)

Cognitive Consistency digunakan untuk menganalisis pengambilan keputusan oleh Donald Trump berdasarkan sisi psikologisnya. Dalam buku *Understanding Foreign Policy Decision Making* (2010) yang ditulis oleh Alex Mintz dan Karl DeRouen menyebutkan bahwa,

“Foreign policy decisions are shaped by many factors. The real world is complicated, and many variables are taken into account when decisions are made. The role of information processing, framing, and cognitive biases in decision making points to the need for a psychological approach to Foreign Policy Decision Making”. (Alex & DeRouen Jr, 2010)

Dalam beberapa kasus, para pembuat keputusan memiliki keterbatasan pada kemampuan mereka untuk merumuskan kebijakan berdasarkan model rasional. Seperti halnya Donald Trump dalam mengambil keputusan untuk keluar dari kesepakatan nuklir Iran. Bagian ini menjelaskan apa yang menyebabkan para pengambil keputusan menyimpang dari ide rasional dan menuju model pengambilan keputusan yang lebih berbasis kognitif yang cenderung dianggap “irasional”.

Untuk menjelaskan hal tersebut dibutuhkan analisis aspek kognitif yang dimiliki Trump dengan terfokus pada *images and beliefs* yang ia miliki terkait kesepakatan nuklir Iran. Premis utama dari teori *cognitive consistency* adalah pembuat kebijakan terlalu memberi perhatian lebih terhadap apa yang ia yakini dan cenderung mengabaikan alternatif lain yang juga penting. Tidak peduli siapa dan darimana informasi yang diterima, pembuat keputusan tersebut tetap bertahan pada keyakinan sebelumnya. Bahkan menyingkirkan apa yang bertentangan dengan *images and beliefs* yang ia pegang.

Donald Trump dengan latar belakang seorang pebisnis yang sebelumnya tidak pernah memegang jabatan publik terjun menjadi politisi, selama masa kampanye nya menyatakan bahwa "*the nuclear pact is a "disaster" and "the worst deal ever negotiated" it could lead to a "nuclear holocaust"*". Dalam pidatonya di depan kelompok lobi pro-Israel AIPAC pada bulan Maret 2016, Trump menyatakan bahwa yang menjadi prioritas utamanya adalah untuk membongkar kesepakatan dengan Iran yang membawa bencana bagi AS dan sekitarnya di Timur Tengah. (reuters.com, 2016)

"I came here to speak to you about where I stand on the future of American relations with our strategic ally, our unbreakable friendship and our cultural brother, the only democracy in the Middle East, the state of Israel. My number-one priority is to dismantle the disastrous deal with Iran. I have been in business a long time. I know deal-making. And let me tell you, this deal is catastrophic for America, for Israel and for the whole of the Middle East. I've studied this issue in great detail, I would say actually greater by far than anybody else.

Iran has already, since the deal is in place, test-fired ballistic missiles three times. Those ballistic missiles, with a range of 1,250 miles, were designed to intimidate not only Israel, which is only 600 miles away, but also intended to frighten Europe and someday maybe hit even the United States. And we're not going to let that happen. We're not letting it happen. And we're not letting it happen to Israel, believe me". (time.com, 2016)

Trump dalam pidatonya tersebut juga menyebutkan bahwa dirinya telah mempelajari isu tersebut dengan sangat detail, lebih jauh dari yang pernah dilakukan oleh orang lain. Mengungkit latar belakangnya sebagai pebisnis ia mengklaim dirinya sangat memahami betul bagaimana membuat kesepakatan dan menyimpulkan bahwa apa yang telah dicapai AS dan Iran bukanlah sesuatu yang menguntungkan.

Ketika Trump menjabat sebagai presiden AS, tidak ada perubahan pandangan terhadap kesepakatan nuklir Iran. Bahkan sesegera mungkin ia mengumumkan strategi barunya terhadap rezim Iran yang akan jauh lebih mewakili kepentingan AS.

“History has shown that the longer we ignore a threat, the more dangerous that threat becomes. For this reason, upon taking office, I’ve ordered a complete strategic review of our policy toward the rogue regime in Iran. That review is now complete.

But the previous administration lifted these sanctions, just before what would have been the total collapse of the Iranian regime, through the deeply controversial 2015 nuclear deal with Iran. This deal is known as the Joint Comprehensive Plan of Action, or JCPOA.

As I have said many times, the Iran Deal was one of the worst and most one-sided transactions the United States has ever entered into. The same mindset that produced this deal is responsible for years of terrible trade deals that have sacrificed so many millions of jobs in our country to the benefit of other countries. We need negotiators who will much more strongly represent America’s interest”.
(whitehouse.gov, 2017)

Trump menganggap bahwa JCPOA telah menghalangi keberhasilan AS dalam menghancurkan rezim Iran secara menyeluruh melalui keringanan dan pencabutan sanksi yang dilakukan.

“I have been very clear about my opinion of that deal. It gave Iran far too much in exchange for far too little. The enormous financial windfall the Iranian regime received because of the deal—access to

more than \$100 billion, including \$1.8 billion in cash—has not been used to better the lives of the Iranian people. Instead, it has served as a slush fund for weapons, terror, and oppression, and to further line the pockets of corrupt regime leaders. The Iranian people know this, which is one reason why so many have taken to the streets to express their outrage. (whitehouse.gov, 2018)

Pernyataan-pernyataan Trump tidak hanya dikeluarkan dalam forum resmi pemerintahan melainkan juga diutarakan melalui akun sosial media miliknya. Melalui akun twitternya Trump juga berulang kali menyatakan pandangan buruknya terkait JCPOA.

Gambar 3.8 Pernyataan Trump terkait Isu Nuklir Iran



Sumber:twitter.com

Trump sangat berpegang teguh pada pandangan yang sudah ia miliki dan berusaha untuk meminimalisir pandangan-pandangan yang bertentangan dengannya. Hal tersebut dapat dilihat melalui pelengseran [Sekretaris Negara Rex Tillerson yang kemudian digantikan oleh direktur CIA Mike Pompeo, seseorang yang sangat mengkritik keras JCPOA dan menganggap kesepakatan tersebut merupakan “bencana”](#).

[Trump memberikan keterangan bahwa perbedaan opini mereka dalam menyikapi kesepakatan nuklir Iran menjadi alasan yang menyebabkan Rex Tillerson dipecat.](#)

“Rex and I have been talking about this for a long time We got along, actually, quite well, but we disagreed on things,” Trump said. “Look at the Iran deal. I think it's terrible; I guess he felt it was OK. I wanted to either break it or do something, and he felt a little bit differently. So we were not really thinking the same.” (time.com, 2018)

Trump menyatakan bahwa dia dan Direktur CIA Mike Pompeo selalu memiliki alur pemikiran yang sama. (rferl.org, 2018) Mike Pompeo menjabat sebagai direktur CIA menggantikan John Brennan pada awal 2017, Jhon Brennan sendiri pada saat menjabat direktur CIA memperingatkan Tump untuk tidak keluar dari kesepakatan nuklir Iran.

“Tearing up the Iran deal, would be disastrous. It would be the height of folly if the next administration were to tear up that agreement,” he claimed, warning that other governments would use the development to start pursuing nuclear weapons of their own.” (bbc.com, 2016)

Setelah turun dari jabatannya Tillerson membuat pernyataan bahwa sebenarnya dia tidak mengharapkan AS meninggalkan kesepakatan nuklir tetapi Presiden AS harus membuat keputusan tersebut dan pada akhirnya, itulah yang ingin dia lakukan (McLaughlin, 2018)

Penasihat Keamanan Nasional AS, McMaster juga digantikan posisinya sebab memiliki pandangan yang berbeda dengan Trump terkait JCPOA.

“McMaster was said to be forthright in arguing that President Trump should not scrap the Obama-era nuclear agreement with Iran”.
(bbc.com, 2018)

Dalam administrasinya Trump juga ditentang oleh Menteri Pertahanan, James Mattis menganggap bahwa JCPOA memang perlu untuk dipertahankan sebab ketentuan di dalamnya memuat kepentingan AS, berbeda dengan Trump yang berulang kali menyatakan bahwa kesepakatan tersebut sangat lemah dan mengancam akan membawa AS keluar dari JCPOA. Mattis mengatakan bahwa *“the deal, known as the Joint Comprehensive Plan of Action, isn’t perfect, but that staying in it would be in America’s national security interest”*. (Mitchell, 2018)

James Mattis pada Oktober 2018 berbicara pada kongres menyatakan bahwa kepentingan nasional AS adalah mempertahankan kesepakatan tersebut.

“If we can confirm that Iran is living by the agreement, if we can determine that this is in our best interest, then clearly, we should stay with it,” Mattis said. “I believe, at this point in time, absent indications to the contrary, it is something the president should consider staying with.” (McLaughlin, 2018)

Selain itu pandangan yang berbeda dengan Trump juga muncul dari kalangan militer AS, Kepala Komando Sentral AS Joseph Votel mengatakan kepada Senat *Armed Services Committee* pada 13 Maret bahwa ia memiliki pandangan yang sama dengan Menteri Pertahanan Jim Mattis dan Ketua Kepala Staf Gabungan Joseph F. Dunford bahwa kesepakatan itu masih untuk kepentingan terbaik Amerika Serikat.

“From my perspective, the JCPOA [Joint Comprehensive Plan of Action] addresses one of the principal threats that we deal with from Iran. So, if [it] goes away, then we will have to have another way to

deal with their nuclear weapons program. "There would be some concern, I think, about how we intended to address that particular threat if it was not being addressed through the JCPOA. Right now, I think it is in our interest to stay in the deal." (rferl.org, 2018)

Jenderal Dunford berranggapan bahwa Iran tidak melanggar JCPOA dan kesepakatan tersebut untuk menghalau Iran mengembangkan senjata nuklir. (Gibbons-Neff & Sanger, 2018) Akhirnya James Mattis, Joseph Votel juga diturunkan dari posisinya.

Cognitive Consistency dalam hal ini menjelaskan tentang bagaimana persepsi memengaruhi pengambilan keputusan. Pembuat keputusan mengecilkan informasi tertentu yang tidak konsisten dengan *images* dan *beliefs* sebelumnya yang ia miliki atau pembuat keputusan memberi perhatian yang berlebihan terhadap informasi yang konsisten dengan *images* dan *beliefs* tersebut (Alex & DeRouen Jr, 2010). Keadaan seperti ini menyebabkan pembuat keputusan cenderung mengabaikan informasi yang bertentangan dengan apa yang sudah mereka yakini sebelumnya. Dengan kata lain informasi yang diterima akan diproses sesuai dengan “*images* yang sudah ada” (Jervis 1976; Alex and DeRouen Jr 2010).

Bagi Trump, hal yang paling penting adalah menemukan dan menciptakan Informasi yang konsisten dengan gambaran dan keyakinan sebelumnya yang sudah ia miliki tentang buruknya kesepakatan nuklir antara AS dan Iran, sedangkan Trump sangat membatasi pencarian informasi lainnya yang berisi alternatif kemungkinan lain.

Jervis menyimpulkan bahwa perangkat konsistensi kognitif dapat menyebabkan pembuat keputusan menjadi terlalu percaya diri dalam posisinya dan mengabaikan sudut pandang alternatif yang penting. Sejalan dengan kesimpulan Jervis, Donald Trump sejak masa kampanye menyatakan bahwa kesepakatan nuklir Iran merupakan kesepakatan terburuk dan memalukan yang pernah dicapai oleh Amerika Serikat. Ketika Trump berhasil memenangkan pemilihan pandangan tersebut tidak berubah meski

mendapat saran dan informasi yang berbeda dari lingkaran dalam yang ada di dalam administrasinya. Ketika Trump memecat para pejabat pemerintahan seperti Menteri Luar Negeri Rex Tillerson, Penasihat Keamanan Nasional HR McMaster, Menteri Pertahanan James Mattis dan Kepala Komando Sentral AS Joseph Votel, yang memiliki pandangan yang berbeda dengan dirinya terkait kesepakatan nuklir Iran (cnnindonesia.com, 2018). Terlihat kecenderungan Trump untuk mengabaikan informasi yang tidak sesuai dengan persepsi yang ia miliki. Pertimbangan-pertimbangan alternatif lain yang berisi saran dan pandangan yang berbeda tidak menjadi perhatian Trump. Hal tersebut tidak lepas dari besarnya peranan faktor psikologis *cognitive consistency* Donald Trump dalam memutuskan kebijakan.

Latar belakang Trump sebagai pebisnis yang sama sekali tidak pernah menduduki jabatan publik juga berpengaruh terhadap pemikirannya. Sebagian besar kritiknya terhadap JCPOA adalah AS dengan keringanan sanksinya telah memberikan keuntungan finansial yang besar bagi Iran dan sedikit timbal balik yang AS dapatkan. Dalam akun sosial mediana Trump menulis *"Iran is going to buy 114 jetliners with a small part of \$150 billion we are giving them... but they won't buy from U.S, rather than Airbus!"*. (twitter.com,2016)

Dalam interview bersama Pendiri *Business Insider*, Henry Blodget pada tahun 2015 Trump menyatakan seperti apa pembuatan kesepakatan dalam pemikirannya. *"It's give-and-take, But it's gotta be mostly take. Because you can't give. You gotta mostly take."* (businessinsider.sg, 2015) Pandangan ini sesuai dengan kasus JCPOA, baginya Iran terlalu banyak mendapatkan keuntungan dari keringanan sanksi, tidak sepadan dengan apa yang AS dapatkan sehingga Trump merasa perlu melakukan peninjauan kembali terhadap poin-poin kesepakatan yang terlalu menguntungkan Iran atau bahkan melakukan tindakan yang lebih tegas.

“I think deal-making is an ability you’re born with. It’s in the genes. I don’t say that egotistically. It’s not about being brilliant. It does take a certain intelligence, but mostly it’s about instincts”. (Trump, 1987)

Menurut Trump, *Deal-making* merupakan sebuah kemampuan yang ada sejak lahir. Hal tersebut bukanlah tentang kecerdasan, terkadang kecerdasan memang diperlukan, tetapi *Deal-making* lebih merujuk pada insting.

Dalam buku *The Art of the Deal* yang ditulis sendiri oleh Trump juga menyebutkan bagaimana gaya pembuatan kesepakatan yang ia miliki. Ketika Trump memiliki tujuan yang sangat tinggi ia akan terus mendorong dengan berbagai upaya untuk mendapatkan apa yang ia kejar.

“My style of deal-making is quite simple and straightforward. I aim very high, and then I just keep pushing and pushing and pushing to get what I’m after. Sometimes I settle for less than I sought, but in most cases I still end up with what I want”. (Trump, 1987)

Dalam menjalankan kesepakatan Trump menyatakan bahwa ia lebih suka bersikap kooperatif dan positif, meski demikian terkadang ia perlu bersikap konfrontatif ketika ada pihak lain yang memperlakukannya secara tidak adil atau mencoba mengambil keuntungan darinya. (Trump, 1987)

“In most cases I’m very easy to get along with. I’m very good to people who are good to me. But when people treat me badly or unfairly or try to take advantage of me, my general attitude, all my life, has been to fight back very hard.” (Trump, 1987)

Donald Trump yang sama sekali tidak memiliki rekam jejak berada di *public office* ataupun *military service* memiliki pengalaman bisnis yang sukses dalam hidupnya. Pengalaman tersebut pasti sangat mempengaruhi perilaku dan gaya pengambilan kebijakannya, jiwa pebisnis Trump dalam kasus penarikan diri dari JCPOA memiliki peranan yang cukup kuat dalam upaya penekanan yang terus dilakukan terhadap Iran dengan tujuan agar Iran mau menuruti apa yang AS inginkan. Prinsip *take and give* dalam

kesepakatan ala Trump sangat erat dengan perhitungan untung-rugi yang diperoleh JCPOA dalam kacamata seorang pebisnis. Jika dibandingkan dengan administrasi sebelumnya, Presiden Obama memilih untuk membawa Iran kedalam perundingan dan membuat kesepakatan meskipun memberikan sedikit keuntungan daripada tidak ada sama sekali. Hal ini dilihat berbeda oleh Trump, Iran menjadi pihak yang terlalu diuntungkan, dan bagi Trump siapapun yang mencoba memanfaatkan atau mengambil keuntungan darinya akan mendapatkan perlawanan yang sangat keras darinya.

Trump sebagai pebisnis memiliki target yang harus dicapai, dan ia akan terus melakukan penekanan-penekanan sampai keinginannya tercapai. Sikap seperti inilah yang ia bawa kedalam pemerintahannya terlebih dalam menghadapi Iran.

"I believe Trump is a poker player, playing with open cards. But our Supreme Leader is a chess player who is playing under the table,"

-Hossein Kanani Moghadam-, Mantan Komandan IRGC
(m.cnn.com, 2019)

3.3 Analisis *Eclecticism* antara *Security Dilemma* dan *Cognitive Consistency*

Dengan menghubungkan kedua perspektif yang berbeda ini pendekatan *analytic eclecticism* akan mengeksplorasi jembatan yang menghubungkan keduanya. Baik *security dilemma* maupun *cognitive consistency* adalah perspektif yang sama-sama terkait dengan persepsi, images dan kepercayaan. Dalam kasus keluarnya AS dari JCPOA, terdapat kekhawatiran terhadap ancaman yang muncul atas pengembangan kekuatan militer Iran. JCPOA pada kenyataannya tidak menghilangkan perilaku agresif Iran seperti apa yang telah dikatakan para pihak penandatanganan kesepakatan yang masih berupaya menjaga JCPOA untuk tetap hidup dan bertahan. Ketidakamanan dan kerentanan terhadap ancaman dari negara lain merupakan sebuah persepsi yang secara konsisten menganggap negara lain tersebut merupakan ancaman bagi negaranya.

Jika AS dan sekutunya tidak menganggap Iran sebagai musuh, upaya pengembangan rudal balistik yang mereka lakukan setelah JCPOA diterapkan adalah hal yang biasa saja, tidak perlu direspons sebagai sebuah ancaman yang nyata. Berdasarkan analisis sebelumnya pada bagian *security dilemma* bahwa Iran melakukan beberapa kali percobaan peluncuran rudal balistik yang mereka anggap sebagai alat memperkuat keamanan yang merupakan kepentingan negaranya. Bagi AS, meningkatkan tekanan terhadap Iran akan membatasi pengaruh destabilisasi Iran di kawasan Timur Tengah dengan harapan bahwa meningkatkan tekanan dapat memaksa Iran kembali ke meja perundingan untuk melakukan renegosiasi yang tidak sekedar menunda tetapi sekaligus menghilangkan ancaman nuklir dan rudal balistik Iran.

Sedangkan di sisi lain analisis *cognitive consistency* dari psikologis Trump menghasilkan fakta bahwa Trump cenderung mengabaikan alternatif lain yang berisi informasi lain yang bertentangan dengan *images* dan *beliefs* yang sudah ia yakini terkait kesepakatan nuklir Iran. Trump tidak mendengarkan pendapat yang berasal dari lingkaran dalam pemerintahannya untuk tetap menerapkan JCPOA. Ia memilih untuk konsisten dengan keyakinan bahwa JCPOA merupakan kesepakatan yang membawa bencana bagi AS, Israel bahkan Timur Tengah secara umum dan AS harus mengakhiri keikutsertaannya dari JCPOA.

Persepsi ancaman dan *pre-existing images and beliefs* yang dimiliki Trump menghantarkan pada kesimpulan yang memadukan kedua teori *security dilemma* dan *cognitive consistency*. Konvergensi yang ada diantara dua perspektif berbeda ini adalah keduanya sama-sama memuat persepsi yang menyebabkan munculnya keharusan untuk bertindak, tindakan tersebut kemudian diwujudkan melalui sebuah kebijakan. Dengan kata lain kondisi *security dilemma* yang masih dirasakan meskipun Iran sudah berada di bawah JCPOA mendorong AS untuk melakukan sesuatu. Selanjutnya terjadi asimilasi antara informasi lingkungan eksternal (*security dilemma*) dengan *pre-existing images and beliefs* yang dimiliki oleh Trump.

Dibawah faktor *cognitive consistency* Trump hanya mengambil dan memproses informasi yang sesuai dengan apa yang sudah ia yakini. Trump meyakini kesepakatan nuklir Iran sangatlah buruk dan di sisi *security dilemma* Iran masih menjadi ancaman. Trump tidak menggali informasi alternatif lain, bahkan informasi berbeda dalam lingkaran administrasinya cenderung diabaikan oleh Trump. Informasi lain menyatakan bahwa untuk mengatasi ancaman Iran sebaiknya AS tetap berada dalam JCPOA. Tetapi Trump tetap konsisten dengan pemikirannya dan dalam kondisi tersebut ancaman yang dirasakan dari Iran harus ditekan dengan keluar dari JCPOA. Pada akhirnya Trump yang sebelumnya sudah memiliki pandangan buruk dan skeptis terhadap JCPOA semakin teguh pendiriannya untuk keluar dari JCPOA.