

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### I.1. Latar Belakang Masalah

Maladewa adalah sebuah negara kepulauan kecil berpenduduk 350.000 jiwa yang terletak di Samudra Hindia, namun secara geopolitik memiliki arti strategis yang besar. Kondisi geopolitik antara Maladewa mempengaruhi India hingga menciptakan hubungan Tarik menarik antara kekuatan politik dan perebutan ruang geografis.<sup>1</sup> Setelah mencapai kemerdekaan pada 1965, India adalah negara pertama yang mengakui kedaulatan Maladewa. Hingga pada tahun 1972, India mendirikan misi diplomatik di Male-ibu kota Maladewa.<sup>2</sup>

Bagi Maladewa, hubungannya dengan India selama ini telah memegang peran yang penting. Peran yang diberikan oleh India semakin besar dengan memperluas dukungannya secara finansial ataupun penyediaan teknologi dan pembangunan infrastruktur. Di tahun 1981 Maladewa dan India menandatangani perjanjian perdagangan yang menyediakan ekspor komoditas dengan tingkat nilai yang

---

<sup>1</sup> David Scott. "The Great Power "Great Game" between India and China: The Logic of Geography", *Geopolitics* (London: Routledge, 2008), hal. 2.

<sup>2</sup> Anil Kumar Mohapatra. "Developements in the Maldives: Options and Implication for India", *World Focus: Shifting Equation in India's Neighbourhood. Vol. XXXIX, No.3, March 2018* (Delhi: World Focus Publishing, 2018), hal. 5.

menguntungkan.<sup>3</sup> Hubungan kedua negara meliputi kedekatan etnis, bahasa, budaya, agama, dan komersil memiliki keterkaitan yang dekat.<sup>4</sup>

Kedekatan ekonomi dan Pendidikan antara kedua negara juga dapat dilihat dari kesediaan India memberikan investasi dalam jumlah besar di Maladewa untuk pengembangan kapasitas dan keterampilan bagi masyarakat Maladewa dengan membangun fakultas teknologi rekayasa, fakultas studi perhotelan dan pariwisata serta menyediakan pelatihan, program beasiswa, dan pertukaran budaya.<sup>5</sup> India menyatakan bahwa keamanan dan Stabilitas Maladewa dianggap penting oleh India.<sup>6</sup>

Persoalan kebijakan pertahanan keamanan adalah salah satu sebab India membina ikatan yang kuat dengan Maladewa. Peran India sangat besar dalam kepentingan keamanan Maladewa, karena militer India secara *de facto* berperan untuk melindungi sistem negara Maladewa. Hal ini merujuk pada intervensi militer yang dilakukan oleh India pada kudeta di November 1988, ketika tentara bayaran Tamil dan Sinhala menduduki ibukota Male dan menyandera para Menterinya. Dalam kejadian ini India mengirimkan bantuan militer sehingga dapat membebaskan ibukota dan para sandernya.<sup>7</sup> Kejadian ini membuat kedua negara meningkatkan pengawasan di

---

<sup>3</sup> Sahima Gupta. “India-Maldives Bilateral Relations”, *FPRC Journal-37-2019-1* (New Delhi: Foreign Policy Research Centre, 2019), hal. 65.

<sup>4</sup> Mohapatra, *Op. Cit.*, hal. 5.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Kallol Bhattacharjee. “Maldives’ Security, Stability in India’s Interest: Modi”, 8 September 2016. [Daring]. <https://www.thehindu.com/news/national/maldives-security-stability-in-indias-interest-modi/article8461659.ece> (Diakses 4 April 2020).

<sup>7</sup> Izuyama Mari. “Competition between India and China in Sri Lanka and the Maldives : From the Perspective of India’s Neighboring countries policies”, *Bulletin of the National Institute for Defense Studies, Vol. 22, No.2, January 2020* (Shinjuku: National Institute for Defence Studies, 2020), hal. 7.

perbatasan maritim mereka. Kerja sama keamanan Maladewa India pun dilakukan dengan mengadakan latihan militer gabungan dan penyediaan alat-alat militer.

Ketika Maladewa dilanda bencana tsunami pada tahun 2004, India memberikan bantuan untuk kegiatan pemulihan. India juga memberikan dukungan upaya Maladewa untuk beralih ke energi terbarukan dan teknologi hijau terkait kenaikan permukaan laut.<sup>8</sup> Hubungan yang baik antara Maladewa dengan India juga dapat terlihat dalam forum multilateral seperti South Asia Association for Regional Cooperation (SAARC), Commonwealth, PBB dan Non-Aligned Movement (NAM), dimana kedua negara tersebut secara konsisten saling memberikan dukungan kepadanya.<sup>9</sup> Berbagai bantuan dan kerja sama yang diberikan oleh India, membuat Maladewa menerapkan *India first policy* yang menempatkan India sebagai partner strategik utama mereka. Bagi negara Maladewa yang memiliki keterbatasan kapasitas untuk pembangunan, *India first policy* merupakan cara efektif agar dapat bertahan hidup.<sup>10</sup>

Namun ketika Presiden Abdulla Yameen berkuasa, kebijakan *India first Policy* Maladewa mengalami penurunan. Sejak kampanye pemilu 2013, Yameen sudah mengatakan sikapnya bahwa Maladewa harus menjauhkan diri dari Barat dan India dan bergerak lebih dekat ke Tiongkok untuk meningkatkan perdagangan dan pariwisata.<sup>11</sup> Setelah kemenangannya pada pemilu 2013 Yameen melakukan apa yang sudah

---

<sup>8</sup> Mohapatra, *Op. Cit.*, hal. 6.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal. 7

<sup>11</sup> Anand Kumar. "India-maldives Relations: Is The Rough Patch Over ?", *Indian Foreign Affairs Journal Vol. 11, No. 2, April-June* (2016): 153-167, hal. 158.

dikatakan sebelumnya. Sebelumnya perlu diketahui bahwa kehadiran Tiongkok di Maladewa sudah ada sejak tahun 2011 ketika Kedutaan Besar Tiongkok berdiri di ibukota Male. Sejak tahun itu juga Tiongkok mulai gencar dalam mengekspansi ekonominya di Maladewa.<sup>12</sup>

Kecondongan terhadap Tiongkok secara signifikan terlihat pada tahun 2014 ketika Presiden Tiongkok Xi Jinping berkunjung ke Maladewa. Pada kunjungan tersebut Xi Jinping datang dengan membawa rancangan proyek *Belt and Road Initiative* (BRI), atau yang dulunya disebut dengan *one belt one road* (OBOR) yang sedang dijalankan oleh Pemerintah Tiongkok.<sup>13</sup> BRI merupakan sebuah rancangan yang diusung Presiden Xi Jinping pada tahun 2013, Sebagai ambisi Tiongkok untuk membangkitkan jalur sutra kuno sebagai tanda kejayaan perdagangan Tiongkok kala itu. Proyek BRI ini bertujuan mempermudah integrasi ekonomi Tiongkok dengan negara-negara lain dengan dibentuknya jalur perdagangan dengan cara membangun infrastruktur inti seperti pelabuhan dan rel kereta api yang menghubungkan perbatasan-perbatasan negara serta infrastruktur pendukung lainnya, sehingga mempermudah akses jalur perdagangan Tiongkok ke kawasan Asia, Timur Tengah, Eropa, dan Afrika.<sup>14</sup> Bagi Tiongkok, letak

---

<sup>12</sup> Mari, *Op. Cit.*, hal. 10.

<sup>13</sup> Paulus Rudolf Yuniarto. “China Belt Road Initiative: Pembangunan Infrastruktur dan Perluasan Hegemoni Ekonomi Tiongkok di Dunia” (2016), hal. 163. [Daring]. <http://jkw.psdri.lipi.go.id/index.php/jkw/article/view/781/pdf> (Diakses 4 April 2020).

<sup>14</sup> Zheping Huang. “Your Guide to Understanding OBOR, China’s New Silk Road Plan”, 15 Mei 2017. [Daring]. <https://qz.com/983460/obor-an-extremely-simple-guide-to-understanding-chinas-one-belt-one-road-forum-for-its-new-silk-road/> (Diakses 4 April 2020).

Maladewa sangat strategis yang termasuk dalam untaian mutiara (*string of pearls*) untuk membuka jalur sutra maritim.<sup>15</sup>

Dalam diskusi yang dilakukan, Yameen memberikan respon positif terhadap proyek BRI tersebut, dan berjanji mendukung dan berpartisipasi aktif dalam BRI.<sup>16</sup> Pada Desember 2014, kedua negara telah menandatangani MoU tentang partisipasi jalur sutra maritim Maladewa. Dalam perkembangannya Tiongkok semakin agresif memperluas pendanaan dalam pembangunan infrastruktur disektor pariwisata, perawatan medis, dan pendidikan.<sup>17</sup> Dalam megaprojek pembangunan jembatan untuk menghubungkan pulau ibukota Male dengan pulau Hul-Hule yang terdapat bandara internasional yang diberi nama China-Maldives Friendship Bridge menunjukkan kedekatan Maladewa dengan Tiongkok.

Presiden Yameen juga mengamandemen undang-undang reservasi tanah yang memperbolehkan kepemilikan tanah bagi warga asing, serta undang-undang pariwisata mengenai pelelangan penyewaan pulau dan tanah untuk proyek pariwisata hanya dilakukan oleh pemerintah secara tertutup. Amandemen tersebut menuai kontroversi dari dalam ataupun luar negeri karena kebijakan tersebut dianggap mempermudah perusahaan Tiongkok untuk melakukan pembangunan. Amandemen undang-undang diatas juga memunculkan kecurigaan negara lain terutama bagi India, bahwa Tiongkok

---

<sup>15</sup> Anand Kumar. "Chinese Engagement with the Maldives: Impact on Security Environment in the Indian Ocean Region", *Strategic Analysis Vol. 32: 2* (London: Routledge Press, 2012), hal. 278.

<sup>16</sup> Gupta, *Op. Cit.*, hal. 66.

<sup>17</sup> Arai Etsuyo. "Pro-China Candidate Defeated in Maldives Election", *IDE Square* (Japan: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization, 2018), hal. 2.

berambisi membangun pangkalan militer di salah satu pulau di Maladewa. Meski pada akhirnya pernyataan tersebut dibantah oleh pihak Maladewa dan Tiongkok. Sebagai lanjutan hubungan Maladewa-Tiongkok, pada Desember 2017 Maladewa menandatangani perjanjian *Free Trade* (FTA) dengan Tiongkok, Perjanjian ini menyebabkan hubungan diplomatik dengan Tiongkok semakin dekat, sekaligus hubungan India-Maladewa semakin berjarak.

Perubahan orientasi kebijakan luar negeri Maladewa yang meninggalkan India dan lebih dekat menjalin kerja sama dengan Tiongkok selama pemerintah Yameen (2013-2018) menarik untuk diteliti. Untuk mengurai persoalan tersebut, peneliti mengambil judul : “*Perubahan Orientasi Hubungan Luar Negeri Maladewa Dengan Tiongkok Pada Masa Abdulla Yameen Abdul Gayoom 2013-2018*”.

## **I.2. Rumusan Masalah**

Mengapa terjadi perubahan orientasi politik Maladewa pada masa pemerintahan Presiden Abdulla Yameen dengan menyampingkan kebijakan *India first policy* dengan India dan lebih memilih Tiongkok sebagai mitra kerja utamanya.

### **I.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyebab perubahan orientasi kebijakan luar negeri Maladewa pada masa pemerintahan Abdulla Yameen ke Tiongkok berdasarkan analisis yang merujuk pada kombinasi dua faktor yaitu, faktor individu pemimpin negara, sikap politik Yameen, dan faktor internasional, kepentingan kekuatan besar Tiongkok dikawasan Samudera Hindia.

### **I.4. Tinjauan Pustaka**

Sebuah tulisan yang paling dekat dengan penelitian ini ditulis oleh Anand Kumar.<sup>18</sup> Dalam tulisan Kumar mengeksplorasi tujuan keterlibatan Tiongkok di Maladewa dari awal tahun 1990-an hingga Pemerintahan Presiden Mohamed Nasheed. Kumar melacak upaya Tiongkok yang mencoba membuat terobosan ke Maladewa untuk memenuhi tujuan strategis militer, tetapi upaya Tiongkok belum berhasil karena Maladewa di bawah pemerintahan Presiden Nasheed memiliki sikap lebih ramah terhadap India.<sup>19</sup> Ketertarikan Tiongkok pada Maladewa didorong oleh perubahan doktrin militer Tiongkok yang sebelumnya *land-based wars* menjadi *sea-based forces*, untuk itu Tiongkok berambisi membangun pangkalan militer dikawasan Samudera

---

<sup>18</sup> Kumar, *Op. Cit.*, (2012) Hal. 276-289.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hal. 277.

Hindia.<sup>20</sup> Kumar berpendapat meski upaya Tiongkok belum berhasil, meningkatnya keterlibatan ekonomi Tiongkok di Maladewa dapat memengaruhi hubungan erat antara India dan Maladewa.

Kelemahan tulisan ini terletak dalam penjelasan bahwa rencana militer Tiongkok tampaknya disebabkan Tiongkok menganggap India dan Amerika Serikat (AS) sebagai pesaing jangka panjang. Tetapi tulisan ini tidak menguraikan gambaran perencanaan militer Tiongkok sebagai strategi untuk memisahkan hubungan bilateral Maladewa dari India. Kumar lebih fokus mengkaji kepentingan Tiongkok dan upaya-upaya dilakukan Tiongkok, serta analisis dampak keamanan di kawasan Samudera Hindia dengan adanya keterlibatan Tiongkok. Tulisan ini tidak membahas secara mendalam tentang kebijakan luar negeri Maladewa, juga tidak menjelaskan kedekatan antara Abdulla Yameen dengan Tiongkok.

Tulisan S.Y. Surendra Kumar menjelaskan relasi kerja sama Tiongkok dengan Maladewa di berbagai sektor sejak Tiongkok dan Maladewa resmi menjalin hubungan diplomatik pada tahun 1972 hingga sekarang.<sup>21</sup> Bagi Surendra Kumar, awal hubungan Tiongkok dengan Maladewa berjalan secara perlahan, tetapi sejak tahun 1990 hubungan kedua negara meningkat secara signifikan, hingga sekarang Tiongkok menggantikan posisi India. Kelebihan tulisan ini Surendra Kumar secara komprehensif menjelaskan

---

<sup>20</sup> Doktrin *people's war* yang dicetuskan oleh Mao Zedong dan Zhou Enlai strategi militer Tiongkok bersifat defensif dari musuh yang masuk melewati perbatasan negara. Sehingga Angkatan Darat menjadi kekuatan utama. Buku Putih Pertahanan tahun 2006 mencantumkan Angkatan Laut akan dilakukan perluasan bertahap strategi pertahanan lepas pantai dan meningkatkan kemampuan operasi maritim dan serangan balik nuklir. *Ibid.*, hal. 278.

<sup>21</sup> S.Y. Surendra Kumar. "China's Footprints in Maldives: Concern for India ?", *Artha Journal of Social Science*, Vol. 15 No. 4. (2016) hal. 15-29.



bentuk-bentuk kerja sama Maladewa-Tiongkok yang sudah dilakukan selama ini, lalu menarik pendapat empat faktor mengapa Tiongkok mulai menggeser India dalam hubungan bilateral dengan Maladewa.<sup>22</sup>

Kelemahan tulisan ini terletak pada hipotesa mengenai potensi kebijakan pintu terbuka yang diterapkan Maladewa terhadap Tiongkok di masa Yameen. Tulisan ini menganalisis bahwa Pemerintah Maladewa selalu mencoba untuk memastikan bahwa mereka memiliki ruang untuk daya tawar yang sejajar secara politis, ekonomis dan diplomatis ketika bekerja sama dengan Tiongkok. Tetapi tulisan ini melupakan aspek bahwa ruang untuk bermanuver akan menyusut secara dramatis jika perekonomian Maladewa memburuk. Hal ini disebabkan Tiongkok menyumbang 15 persen total devisa dari industri pariwisata di Maladewa. Surendra Kumar tidak menjelaskan faktor-faktor lain yang dapat menyebabkan hubungan kerja sama Maladewa-Tiongkok dalam posisi yang tidak lagi sejajar. Tiongkok dengan mudah akan mendominasi dan menekan Maladewa ketika pengaruh ekonomi terhadap Maladewa meningkat, sehingga penolakan Maladewa terhadap dominasi Tiongkok dapat menurun.

Azra Naseem menjelaskan masalah-masalah dalam negeri Maladewa yang berpotensi mengganggu tatanan dan keamanan internasional seperti otoritarianisme, militansi agama, dan meningkatnya konflik domestik antara kekuatan Islam yang

---

<sup>22</sup> Pertama, tidak seperti proyek pembangunan yang dikerjakan oleh India, proyek pembangunan oleh Tiongkok dapat selesai tepat waktu, Kedua Tiongkok tidak membawa kampanye HAM dan demokrasi dalam urusan hubungan kerjasama luar negeri dengan Maladewa tetapi fokus pada kerjasama ekonomi. Ketiga, Tiongkok lebih memiliki penawaran yang menarik dalam hal investasi. Keempat, Pemerintah India berusaha mencampuri urusan perkembangan internal Maladewa pada masa pemerintahan Presiden Abdulla Yameen. *Ibid.*, hal. 21-23.

dibenturkan dengan kekuatan Barat.<sup>23</sup> Kelebihan tulisan ini membahas transisi pergeseran orientasi kebijakan luar negeri Maladewa yang dipengaruhi oleh tekanan internasional untuk mengedepankan demokratisasi setelah jatuhnya pemerintahan Presiden Nasheed. Tulisan ini mengulas tekanan dari masyarakat internasional di Maladewa untuk menegakkan aturan hukum dengan prinsip demokratis di dalam negeri. Naseem juga menganalisis kebijakan luar negeri Maladewa pasca Presiden Nasheed yang berfokus pada pembinaan ikatan kerjasama antara Tiongkok, India, dan Arab Saudi.

Kelemahan tulisan ini tidak membahas dengan detail bagaimana proses perubahan pergeseran itu terjadi. Tulisan ini juga tidak menyinggung tekanan internasional yang mempengaruhi perubahan orientasi kebijakan luar negeri Presiden Yameen berubah haluan ke Tiongkok. Tulisan ini justru menekankan pasca Pemerintahan Nasheed, Maladewa tetap dapat menegakkan prinsip-prinsip demokrasi dengan mengkiplat pada India sebagai negara terdekat.

Tulisan Dipanjan Roy Chaudhury, membahas neraca perdagangan Tiongkok-Maladewa pada masa Yameen yang sangat berpihak pada agenda politik Tiongkok.<sup>24</sup> Chaudhury menganalisis perkembangan *free trade area* akan semakin meningkatkan defisit dan mendorong Maladewa menuju perangkap utang seperti Sri Lanka. Kelebihan tulisan ini diperluas dengan konflik Tiongkok-India, utamanya sengketa atas wacana pangkalan angkatan laut Tiongkok di Maladewa. Sedangkan tulisan ini tidak

---

<sup>23</sup> Azra Naseem. "The Honey Moon Is Over: Maldives as a Growing security Threat in the India Ocean", *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 26. (Royal Irish Academy, 2015), hal. 99-119.

<sup>24</sup> Dipanjan Roy Chaudhury. "Maldives-Tiongkok FTA Could Plunge Maldives into Political Crisis", (2017). [Daring] <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/maldives-china-fta-could-plunge-maldives-into-political-crisis/articleshow/61873411.cms?from=mdr> [Diakses 12 April 2020].

mengeksplorasi isu kebijakan luar negeri atas pembangunan infrastruktur masa Pemerintahan Yameen.

Tulisan Vikash Kumar Thakur membahas berdasarkan isu persaingan antara Tiongkok dengan India di kawasan negara Indo-Pasifik.<sup>25</sup> Langkah Tiongkok sebagai aktor baru menunjukkan eksistensi pengaruh di Sri Lanka dan Maladewa. Di sisi lain, India tidak ingin bagian dari Indo-Pasifik dikuasai oleh Tiongkok karena situasi seperti itu memiliki implikasi sifat multidimensi bagi India. Ada dasar-dasar ekonomi, keamanan, budaya, sosial yang terkait dengan India yang dipengaruhi dan mempengaruhi Indo-Pasifik. Kelebihan tulisan ini membahas bagaimana strategi India dalam membendung pengaruh Tiongkok di kawasan agar dapat mempertahankan status adidaya dikawasan Samudera Hindia.<sup>26</sup> Tulisan ini juga menganalisis cara Tiongkok dan India bersaing dalam melakukan pendekatan ke berbagai negara di Indo-Pasifik. Tiongkok dengan keunggulan ekonomi berusaha untuk menggantikan India dari wilayah pengaruh regionalnya.

Kelemahan tulisan ini tidak secara spesifik memaparkan bentuk-bentuk persaingan Tiongkok dan India untuk memperebutkan pengaruh di Maladewa. Tulisan ini juga tidak berfokus pada upaya Tiongkok membangun proyek BRI di Maladewa saja, tetapi juga negara Indo-Pasifik lain seperti Sri Lanka dan Pakistan. Dengan demikian,

---

<sup>25</sup> Vikash Kumar Thakur. "Sino Indian Rivalry in Indo-Pacific: Analyzing the case of Sri Lanka and Maldives", *World Focus Vol. 39 No.1 January* (Delhi: World Focus Publishing, 2018). Hal. 101-107.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal. 106.

penjelasan tentang pengaruh India di Maladewa yang telah ada berabad-abad menjadi hilang selama pemerintahan presiden Yameen tidak tergambarkan.

Berdasarkan beberapa referensi kajian literatur diatas, telah ada beberapa kajian yang mencoba menganalisa meningkatnya intensitas hubungan Maladewa-Tiongkok hingga terjadi penggeseran posisi India selama ini. Tetapi penelitian di atas lebih berfokus pada analisa strategi Tiongkok agar mencapai tujuan ambisi di kawasan Samudera Hindia, lalu dikaitkan dengan adanya persaingan perebutan pengaruh antara Tiongkok dengan India. Sehingga belum ada satupun penelitian yang spesifik mengambil studi kasus faktor individu pemimpin negara sebagai penyebab utama perubahan orientasi kebijakan luar negeri Maladewa pada masa pemerintahan Abdulla Yameen. Penelitian ini juga lebih berfokus pada bagaimana Presiden Yameen merespon kehadiran Tiongkok dengan proyek BRI.

Penelitian-penelitian diatas mencoba menganalisis ataupun menjelaskan isu mendekatnya hubungan Maladewa-Tiongkok melalui kerangka pemikiran yang berbeda-beda. Anand Kumar berdasarkan pemikiran neo-realisme, berpendapat bahwa mendekatnya Maladewa-Tiongkok terjadi karena faktor kepentingan strategi militer maritim Tiongkok di Samudera Hindia untuk menjaga keberlanjutan pertumbuhan ekonomi negaranya. Sebaliknya S. Y. Surendra Kumar menjelaskan melalui pemikiran neo-liberal, bahwa hubungan kedua negara sudah terbentuk secara berlahan-lahan melalui berbagai bentuk kerjasama dan bantuan ekonomi, budaya, maupun politik. Azra Berbeda dengan kedua penelitian diatas Naseem justru mencari alasan mendekatnya kedua negara melalui faktor domestik Maladewa itu sendiri. Sedangkan kedua tulisan

Chaudhury dan Thakur sama-sama menjelaskan dinamika politik internasional dari pandangan atau reaksi India terhadap meluasnya pengaruh Tiongkok di negara kawasan Samudera Hindia. Perbedaan antara penelitian sebelumnya dengan penelitian ini adalah fokus kajian penelitian yang terletak pada penjelasan individu Yameen sebagai faktor pendorong mendekatnya hubungan Maladewa-Tiongkok.

## **I.5. Kerangka Pemikiran**

### **I.5.1. Konsep Kebijakan Luar Negeri**

Kajian mengenai kebijakan luar negeri menjadi salah satu kajian utama dalam ilmu hubungan internasional karena kebijakan luar negeri dapat mempresentasikan hubungan dan tindakan suatu negara-bangsa dalam politik internasional. Secara konsep kebijakan luar negeri adalah sebuah sistem kegiatan yang dirancang oleh komunitas negara dengan tujuan memberikan pengaruh terhadap perilaku negara lain dan cara menyesuaikan diri di dalam lingkungan internasional.<sup>27</sup> Kebijakan luar negeri terdiri dari tujuan negara dan langkah-langkah untuk memandu keputusan dan tindakan pemerintah terkait dengan urusan luar negeri, bagaimana merespon tindakan negara lain atau sebaliknya bagaimana mengubah atau menciptakan kondisi baru dalam lingkungan internasional.<sup>28</sup> Kebijakan luar negeri dapat didefinisikan sebagai tindakan otoritatif

---

<sup>27</sup> George Modelski. "A Theory of Foreign Policy" (1962), hal. 6.

<sup>28</sup> Jonathan Wilkenfeld, et al.. "Foreign Policy Behaviour, The Interstate Behaviour Analysis Model" (1980), hal. 110.

yang diambil oleh pemerintah dengan tujuan tertentu sehubungan dengan interaksi dengan pemerintah negara lain.<sup>29</sup>

Politik internasional yang dinamis dan semakin mengalami kompleksitas, diikuti dengan diversifikasi agenda kebijakan luar negeri. Studi kebijakan luar negeri tradisional berfokus pada isu-isu yang terkait dengan keamanan tradisional, seperti upaya meningkatkan kekuatan serta keamanan suatu negara, dan upaya pencegahan perang dan perang jika diperlukan untuk memastikan integritas perbatasan negara. Dalam konteks era kontemporer, hubungan internasional yang mengedepankan relasi ekonomi antara negara-negara mendapat perhatian tersendiri.<sup>30</sup> Dengan demikian, ruang lingkup kebijakan luar negeri telah bergeser dari isu keamanan nasional menjadi menyertakan isu-isu seperti ekonomi, lingkungan, hak asasi manusia, pertumbuhan penduduk dan migrasi, kebijakan pangan dan energi, bantuan luar negeri, pembangunan serta hubungan antara negara-negara kaya dan miskin.<sup>31</sup>

### **I.5.2. Analisis Kebijakan Luar Negeri**

Analisis kebijakan luar negeri diperlukan untuk mendapatkan pengetahuan komprehensif tentang proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri yang dibuat,

---

<sup>29</sup> Vinsensio Dugis. “Analysing Foreign Policy”, *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik, Th. XX, No. 2, April-Juni* (2007), hal. 114. [Daring] [https://www.researchgate.net/publication/287269388\\_Analysing\\_Foreign\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/287269388_Analysing_Foreign_Policy) [Diakses 18 April 2020].

<sup>30</sup> Marijke Breuning. “Why Study Foreign Policy Comparatively”, *Foreign Policy Analysis, A Comparative Introduction*. (New York: Palgrave Macmillan, 2007), hal. 5.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hal. 6.

mengapa para pemimpin membuat keputusan tersebut, dan mengapa negara terlibat dalam jenis perilaku tertentu dalam merumuskan kebijakan luar negeri. Analisis kebijakan luar negeri di posisikan untuk memberikan teori konkret yang dapat menghidupkan kembali hubungan antara teori aktor politik dan landasan ilmu sosialnya.<sup>32</sup> Pada dasarnya kebijakan luar negeri merupakan sebuah konsep yang tidak ada batasan subjek pembahasan sehingga pada perkembangannya pendekatan dapat dilakukan melalui berbagai arah. Dari berbagai model pendekatan yang ada, secara garis besar dapat dibagi menjadi tiga kategori, yaitu *systemic theories*, *societal theories*, dan *state-centric theories*.<sup>33</sup>

Kategori pertama *systemic theories*, merujuk pada model awal dari kajian politik luar negeri oleh studi hubungan internasional. Para peneliti mencoba membahas politik luar negeri dengan menggunakan pendekatan perspektif umum hubungan internasional seperti realisme dan liberalisme.<sup>34</sup> Bentuk pendekatan ini berasumsi bahwa politik luar negeri merupakan hasil pilihan rasional dibuat oleh negara untuk memaksimalkan kepentingan negara dan cara untuk beradaptasi di dalam lingkungan internasional yang kompleks.<sup>35</sup> Pendekatan ini menitik beratkan pada bagaimana sistem internasional mempengaruhi tingkah laku sebuah negara sehingga menyisihkan situasi dalam negeri

---

<sup>32</sup> R. Lane. “Concrete Theory: An Emerging Political Method”, *American Political Science Review*, 84 (1990), hal. 927.

<sup>33</sup> John Barkdull & Paul G. Harris. “Environmental Change and Foreign Policy: A survey of Theory”, *Global Environmental Politics*, Vol. 2 No. 2, (2002), hal. 63.

<sup>34</sup> Dugis, *Op. Cit.*, hal. 120.

<sup>35</sup> Jia Yi Meng. “Theoretical Evolution of Foreign Policy Decision Making Studies” (2005), hal. 76. [Daring] <https://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/17918/1/kenkyu0300100750.pdf> [Diakses 18 April 2020].

dan dianggap sebagai kotak hitam.<sup>36</sup> Kelemahan dari pendekatan ini adalah kecenderungan mengeneralisasi sebuah fenomena yang seharusnya mengandung instrumen yang luas dan kompleks dan dianggap kurang efektif untuk mengkaji politik luar negeri.

Kategori kedua *societal theories*, adalah model pendekatan yang lebih menitik beratkan pada isu politik domestik dalam mempengaruhi pembentukan kebijakan luar negeri. Pendekatan ini berasumsi bahwa kebijakan luar negeri merupakan hasil dari persaingan pengaruh oleh kekuatan kelompok sosial atau kelompok politik domestik.<sup>37</sup> Negara bukan sebagai aktor utama dan dianggap berada di posisi yang netral dan hanya berperan sebagai perantara kepentingan kelompok domestik dengan lingkungan internasional.

Model ketiga *state-centric theories* berfokus pada individu pemimpin negara sebagai pembuat kebijakan (*decision maker*), dengan asumsi proses pembuatan kebijakan luar negeri terjadi di bawah pengaruh berbagai faktor domestik maupun faktor internasional, serta sikap dan motif dari pemimpin itu sendiri.<sup>38</sup> Tidak seperti *societal theories*, pendekatan ini menempatkan negara beserta penggerakannya sebagai aktor utama yang memiliki kuasa penuh atas pembentukan kebijakan luar negeri, dan peran kelompok sosial dianggap minim. Model analisis ini secara komprehensif dan sistematis

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Barkdull & Harris. *Op. Cit.*, hal. 74.

<sup>38</sup> Richard C. Snyder, et. al., "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics", *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, (New York: Free Press, 1962), hal 35-42.



menganalisis proses pembuatan kebijakan luar negeri,<sup>39</sup> sehingga dapat mengidentifikasi rasionalisasi dibalik keputusan tiap negara dalam mengeluarkan suatu kebijakan luar negeri. Melihat tujuan penelitian, model analisis *state-centric theories* dirasa sesuai untuk digunakan.

*State-centric theories* memiliki keterkaitan yang dekat dengan teori *decision making*. Pengambilan keputusan terhadap kebijakan luar negeri (*foreign policy decision making*) mengacu pada pilihan individu, kelompok, atau koalisi dalam membuat pilihan yang dapat memengaruhi tindakan suatu negara terhadap hubungan internasional. Persoalan keputusan kebijakan luar negeri ini tidak mudah sehingga biasanya ditandai dengan taruhan tinggi, ketidakpastian, dan risiko yang besar.<sup>40</sup> Pengambilan kebijakan luar negeri terdiri atas 4 komponen yang harus dijadikan sebagai pertimbangan, yakni: Pertama, mengidentifikasi masalah keputusan; kedua, mencari alternatif; ketiga, memilih alternatif; dan keempat, mengeksekusi alternatif.<sup>41</sup>

Cara pengambilan keputusan dapat membentuk pilihan akhirnya. Seorang aktor dapat mencapai hasil yang berbeda tergantung pada proses pengambilan keputusan. Mintz dan DeRouen<sup>42</sup> mengidentifikasi 4 faktor penentu dalam pengambilan keputusan kebijakan luar negeri seperti yang tampak pada gambar di bawah ini:

---

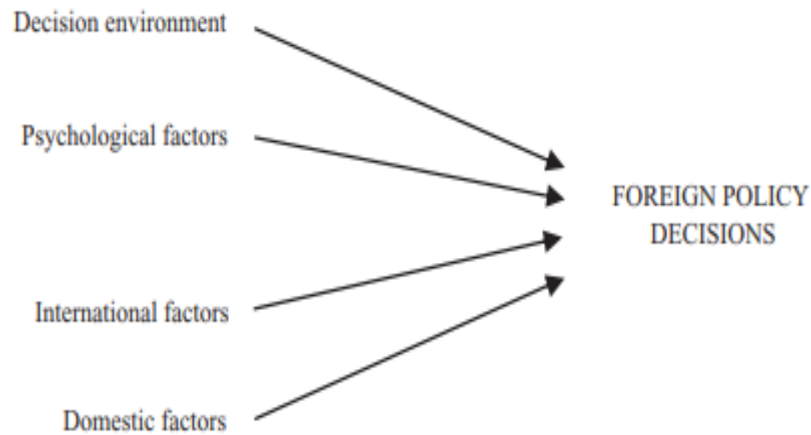
<sup>39</sup> Meng, *Op. Cit.*

<sup>40</sup> Jonathan Renshon, & Stanley A. Renshon. "The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making", *Political Psychology*, Vol. 29 No. 4 (2008), hal. 509.

<sup>41</sup> James A. Robinson, & Richard C. Snyder. "Decision-Making in International Politics", *International Behaviour: A Social-Psychological Analysis*. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965), hal. 437.

<sup>42</sup> Alex Mintz & Karl DeRouen. "Understanding Foreign Policy Decision Making", (2010), hal.4.

Gambar 1.1 penentu utama keputusan kebijakan luar negeri



**Sumber:** Alex Mintz dan Karl DeRouen, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, 2010, hlm.4

Kompleksitas struktur pengambilan keputusan kebijakan luar negeri terdiri atas keterkaitan determinan pengaruh lingkungan operasional, situasi internasional pada saat itu, dan faktor-faktor psikologis individu berupa persepsi, nilai, dan hubungan interpersonal.<sup>43</sup>

Sementara itu Lyoid Johnson<sup>44</sup> menawarkan model strategi rasional (*Rational Strategic*) sebagai perspektif lain kerjasama luar negeri. Lyoid menekankan bahwa negara berperan sebagai aktor politik yang memiliki kemampuan memaksimalkan tujuan

<sup>43</sup> Howard Letner. *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach*, (Ohio: Bill and howell Co., 1974). Hal. 55-56.

<sup>44</sup> Lloyd Jensen. *Explaining Foreign Policy*. (New Jersey: Prentice Hall,1982).

mereka berdasarkan kalkulasi rasional dan daya tawar mereka di dalam kancah politik global. Teori Rasional berfokus pada transaksi atau interaksi antar pihak-pihak yang terlibat daripada mengkaji suatu peristiwa hanya dari sudut pandang pihak yang memberikan tanggapan saja. Di dalam perspektif strategi rasional, pola umum hubungan internasional dan perubahan politik luar negeri dijelaskan berdasarkan tujuan-tujuan strategis para pembuat keputusan.<sup>45</sup>

Menurut Breuning, keputusan kebijakan luar negeri sering dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi negara. Misalnya berkaitan adalah tentang pekerjaan, sumber daya minyak, dan keamanan ekonomi. Akses terhadap sumber daya alam berharga yang terancam, dapat membentuk kebijakan luar negeri suatu negara.<sup>46</sup> Konsep analisis ini adalah untuk mempelajari bagaimana para pemimpin negara membuat keputusan ekonomi pada perdagangan, bantuan, dan transfer senjata atau tantangan lingkungan global.<sup>47</sup>

Hubungan luar negeri didasarkan pada pengambilan keputusan yang bertindak sendiri atau dalam kelompok dalam memahami bagaimana manusia bereaksi terhadap dunia di sekitar, dan bagaimana manusia membentuk dan dibentuk oleh dunia sekitar.<sup>48</sup> Pembuat keputusan bertindak sendiri atas kelompok adalah dasar dari penelitian ini.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, ham. 5.

<sup>46</sup> Breuning, *Op. Cit.*

<sup>47</sup> Mintz & DeRouen, *Op. Cit.*, hal.10.

<sup>48</sup> Valerie m. Husdon. “*Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations*”, *Foreign Policy Analysis 1*. (Rowman & Littlefield Publisher, 2005), hal. 2.

Pengambilan keputusan dapat didekati sebagai aktor rasional kesatuan yang setara dengan negara.

### **I.5.3. Perubahan Kebijakan Luar Negeri**

Telah dijelaskan bahwa kebijakan luar negeri adalah sebuah mekanisme yang dirancang oleh komunitas negara yang dipergunakan sebagai acuan dasar bagaimana negara beradaptasi maupun memberikan pengaruh pada lingkungan internasional agar dapat mencapai kepentingan negara. Secara politik internasional bersifat dinamis dan lingkungan internasional dapat berubah sewaktu-waktu, sehingga kebijakan luar negeri juga perlu menyesuaikan dengan perubahan tersebut. Maka dari itu kebijakan luar negeri tidaklah statis, tetapi bisa berubah untuk mencapai tujuan negara.<sup>49</sup> Perubahan pada kebijakan luar negeri dapat selain disebabkan oleh aspek perubahan lingkungan internasional, bisa juga disebabkan oleh aspek domestik. Menurut Dugis, perubahan kebijakan luar negeri dapat terjadi karena (1) pergantian rezim pemerintah, dan (2) pemerintah yang sudah ada memutuskan untuk mengubah arah kebijakan luar negeri yang berbeda.<sup>50</sup>

Mengapa pergantian rezim pemerintah dapat menyebabkan perubahan pada kebijakan luar negeri, adapun Michael Grossman mengimplementasikan *role theory* dalam penelitian perubahan kebijakan luar negeri Rusia dari kooperatif menjadi non-

---

<sup>49</sup> Vinsensio Dugis. "Explaining Foreign Policy Change", dalam *Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik Vol. 21, No. 2*. (Journal Unair, 2008). Hal. 103.

<sup>50</sup> *Ibid.*

kooperatif dengan kepentingan negara Barat yang terjadi pada tahun 1990-an. Role theory mulanya merupakan sebuah teori yang digunakan untuk menganalisis perilaku individu berdasarkan posisi dan status dalam sistem sosial yang melahirkan hak dan kewajiban seseorang. Grossman berasumsi bahwa pertama, pemimpin negara atau elit politik luar negeri memiliki peranan kunci dalam pembentukan kebijakan luar negeri karena pemimpin negara yang akan mendeterminan peranan yang dimiliki oleh negaranya atau mengejar peranan yang ingin diperankan oleh negaranya. Asumsi kedua adalah bahwa sistem internasional sama dengan sistem sosial bagi negara-negara.<sup>51</sup>

Kebijakan luar negeri ditentukan oleh peranan yang dimiliki negara, berbeda perilaku sesuai dengan posisi dan status dalam sistem internasional, dan yang terpenting adalah proses pembuatan kebijakan luar negeri dengan identifikasi peran nasional didasarkan pada pemahaman pembuat kebijakan tentang sistem internasional dan posisi negaranya di sistem internasional.<sup>52</sup> Sehingga dalam kasusnya perubahan kebijakan luar negeri Rusia ditandai dengan adanya pergantian Perdana Menteri sebanyak 5 kali dan setiap pemimpin memiliki konsepsi yang berbeda tentang posisi peranan Rusia di sistem internasional. Namun model analisis dengan role theory dirasa kurang efektif untuk menganalisa perubahan kebijakan luar negeri Maladewa pada masa pemerintahan Yameen. Pemahaman dengan role theory fokus pada bagaimana identifikasi peranan negara oleh pembuat kebijakan mempengaruhi kebijakan luar negeri, tetapi tidak

---

<sup>51</sup> Michael Grossman. "Role Theory and Foreign Policy Change: The Transformation of Russian Foreign Policy in the 1990s" dalam *International Politics*, 42(3). (Palgrave Macmillan: 2005) hal. 336.

<sup>52</sup> *Ibid.* hal. 338.

menjelaskan faktor apa yang mempengaruhi pola pikir seorang pembuat kebijakan sehingga mendeterminan peran nasional.

Untuk menjelaskan perubahan kebijakan luar negeri Maladewa pada masa pemerintahan Yameen, Penulis menggunakan model perubahan kebijakan luar negeri yang dicetuskan oleh Joakim Eidenfalk yang menitik beratkan pada *window of opportunity* dari seorang pemimpin. Berbeda dengan model teori perubahan kebijakan luar negeri sebelumnya yang memandang perubahan kebijakan luar negeri terjadi karena adanya tekanan dari perubahan struktur pada faktor-faktor terhadap aktor pembuat keputusan dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri, melainkan perubahan kebijakan luar negeri dapat juga terjadi karena adanya aksi dari aktor pembuat keputusan yang berupaya memberikan pengaruh terhadap sumber perubahan guna membuka kesempatan untuk mengubah kebijakan luar negeri sesuai dengan agenda politik yang dimilikinya.<sup>53</sup>

Eidenfalk memberikan dua skenario alur perubahan kebijakan luar negeri. Skenario pertama, diawali dengan terjadi perubahan pada struktur, dimana hal tersebut menimbulkan tekanan dan pengaruh dari sumber-sumber perubahan, yang kemudian terjadi interaksi dengan aktor pembuat keputusan kunci, berlanjut proses pembuatan kebijakan lalu terjadilah perubahan pada kebijakan luar negeri. Skenario kedua, sebagai premis adanya agenda politik dari pembuat keputusan kunci, ketika terjadi perubahan

---

<sup>53</sup> Joakim Eidenfalk. "Towards a New Model of Foreign Policy Change". (2006) hal. 2.

struktur, pembuat keputusan kunci mencari atau menunggu kesempatan, dan ketika kesempatan telah tiba, pembuat keputusan kunci mendorong agenda politiknya untuk memberikan pengaruh pada sumber-sumber perubahan, sehingga terjadi perubahan kebijakan luar negeri.<sup>54</sup> Dalam penelitian ini penulis menggunakan skenario kedua karena dalam kasus perubahan orientasi kebijakan luar negeri Maladewa dengan Tiongkok terjadi karena Yameen sebagai pembuat keputusan kunci yang melihat kehadiran Tiongkok di Samudera Hindia sebagai kesempatan yang tepat untuk mendorong agenda politik yang dimilikinya.

Bagaimana suatu kebijakan luar negeri dikatakan berubah, menurut pendekatan alternatif yang diberikan oleh Eidenfalk, perubahan dapat diamati melalui tiga langkah identifikasi, langkah pertama adalah identifikasi ruang lingkup permasalahan. Dengan keberadaan kebijakan luar negeri tersebut, seberapa banyak dan seberapa besar memberikan pengaruh terhadap ruang lingkup permasalahan yang ada yaitu politik, ekonomi dan keamanan. Seperti contoh di area politik, kemungkinan terjadi perubahan pada kegiatan diplomasi, di area ekonomi terjadi perubahan pada perjanjian perdagangan dan investasi, dan di area keamanan isu bagaimana menghadapi ancaman keamanan yang ada. Kedua adalah identifikasi domain, berapa banyak aktor yang menjadi sasaran perubahan kebijakan luar negeri tersebut, apakah hanya hubungan bilateral saja, maupun komunitas negara yang lebih besar, atau bertujuan membentuk sistem internasional.

---

<sup>54</sup> *Ibid.* hal. 9.

Setelah menetapkan ruang lingkup dan domain. Langkah ketiga adalah menjelaskan efek dari kebijakan luar negeri yang ditandai dengan perubahan.<sup>55</sup>

## I.6. Argumen

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, peneliti berpendapat bahwa terjadinya perubahan orientasi kebijakan luar negeri Maladewa pada masa pemerintahan Presiden Abdulla Yameen dengan menyampingkan kebijakan *India first policy* dengan India dan lebih memilih Tiongkok sebagai mitra kerja utamanya dipengaruhi oleh beberapa faktor kepentingan Yameen untuk mencapai agenda politiknya.

Sesuai dengan teori *state-centric* yang berfokus pada individu pemimpin negara sebagai pembuat kebijakan (*decision maker*) maka Yameen sebagai pemimpin Maladewa sekaligus sebagai aktor kunci pengambil keputusan memiliki kemampuan memaksimalkan tujuan strategis nasional. Berdasarkan pertimbangan kalkulasi rasional yakni mengutamakan kepentingan ekonomi Tiongkok melalui proyek *Belt Road Inisiative* (BRI) dianggap lebih kuat memberikan bantuan ekonomi dalam bentuk investasi modal maupun tenaga kerja untuk pertumbuhan ekonomi Maladewa dibanding India. Keputusan perubahan orientasi dalam kebijakan luar negeri Maladewa masa Yameen mempertimbangkan pengaruh BRI yang mampu menumbuhkan investor Tiongkok di sektor pariwisata, dan pembangunan infrastruktur, dukungan penciptaan lapangan

---

<sup>55</sup> *Ibid.* hal. 10.



pekerjaan yang baru, keamanan militer terhadap pengolahan sumber daya minyak, dan keamanan kawasan Samudera Hindia.

Hubungan luar negeri Maladewa dan India merenggang sebagai respon Yameen atas absennya dukungan India atas dirinya dalam Pemilihan Presiden 2013. Pemerintah India sejak awal terang-terangan lebih mendukung Mohammed Nasheed, sedangkan Pemerintah Tiongkok memberikan pernyataan dukungan langsung kepada Yameen. Dengan demikian, secara orientasi politik individu dapat dimengerti apabila Yameen lebih memilih bersekutu dengan Tiongkok dalam proyek BRI dan meninggalkan kebijakan *India first*.

## **I.7. Metode Penelitian**

### **I.7.1. Tipe Penelitian**

Dalam penulisan penelitian ini penulis menggunakan tipe deskriptif analitik. Dengan begitu, dalam penulisan ini akan memberikan gambaran tentang bagaimana kebijakan luar negeri Maladewa pada masa pemerintahan Abdulla Yameen berbeda dengan sebelumnya, serta bagaimana faktor individu pemimpin negara, seperti sikap politik Yameen dan faktor internasional dari keberadaan Tiongkok di Maladewa mempengaruhi perubahan dalam politik luar negeri Maladewa.

### **I.7.2. Ruang Lingkup Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis tidak membahas seluruh urusan politik domestik Maladewa maupun membahas tentang hubungan diplomatik antara Tiongkok dan India melainkan mengkhususkan pada bagian sikap politik Abdulla Yameen serta faktor internasional yang dibuat oleh Tiongkok di kawasan Samudera Hindia dalam mempengaruhi perubahan orientasi kebijakan luar negeri Maladewa dari *India first policy* menjadi pro-Tiongkok pada masa pemerintahan Yameen tahun 2013-2018.

### **I.7.3. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini mengandung data yang didapatkan dari sumber primer maupun sumber sekunder. Sumber primer didapat dari data rilis resmi pemerintah Maladewa, Tiongkok dan India yang dikumpulkan melalui situs resmi dan kantor berita resmi negara. Sedangkan sumber sekunder dalam penelitian ini berasal dari surat kabar sejaman, buku, jurnal, artikel-artikel, dokumen pemerintahan atau makalah yang dipublikasikan internet, pidato presiden, arsip dan laporan, hasil survei yang ada sebelumnya serta refrensi lainnya yang berkaitan dengan topik penelitian.

### **I.7.4. Sistematika Pembahasan**

Hasil penelitian ini akan diuraikan dalam beberapa bagian guna menjawab rumusan masalah yang telah ditentukan, yakni sebagai berikut:

**Bab 1** Berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kajian Pustaka, Kerangka Pemikiran, Argumen, dan Metode Penelitian.

**Bab 2** Membahas mengenai kehadiran Tiongkok di kawasan Samudera Hindia sehingga menciptakan situasi baru dalam lingkungan internasional, ditandai dengan penyebaran pengaruh Tiongkok di negara-negara Samudera Hindia. Bab ini fokus menganalisis kepentingan Tiongkok di Maladewa serta bagaimana strategi yang diterapkan oleh Tiongkok menggeser pengaruh India dan ketergantungan Maladewa atas India.

**Bab 3** Pembahasan mengenai respons yang telah dilakukan oleh Abdulla Yameen terhadap kehadiran Tiongkok di Maladewa. Bab ini diperluas dengan sikap politik yang dimiliki oleh Yameen selama masa jabatannya untuk bagaimana beradaptasi dengan lingkungan internasional.

**Bab 4** Mengurai faktor-faktor perubahan orientasi kebijakan luar negeri Maladewa dari India ke Tiongkok. Bab ini secara detail menganalisis bentuk-bentuk penguatan kebijakan pro-Tiongkok pada masa pemerintah Abdulla Yameen 2013-2018 dalam bidang infrastruktur dan pengaruhnya terhadap merenggangnya hubungan Maladewa-India. Bab ini diperluas dengan menelaah dampaknya kebijakan luar negeri pro-Tiongkok.

**Bab 5** Kesimpulan Penelitian.