

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Arab Saudi dan Qatar merupakan dua di antara enam negara yang tergabung atas organisasi kerjasama sub-regional Gulf Cooperation Council (GCC) sebagai penghasil energi gas dan minyak bumi terbesar di kawasan Timur Tengah. Dalam sejarahnya, GCC (*Madzlis at-Ta'awun li-Duwal al Chalidz al-Arabijja*) dibentuk pada tahun 1981 melalui kesepakatan kepala negara-negara konservatif yaitu Arab Saudi, Qatar, Uni Emirat Arab (UEA), Kuwait, Oman, dan Bahrain untuk membentuk kerangka kerjasama ekonomi melalui pendirian pasar bersama, penyelarasan regulasi terhadap kebijakan keuangan dan moneter, hukum komersial dan industri, serta aturan bea cukai (Altrad, 2011). Terlepas dari benefit kerjasama ekonomi, pembentukan GCC secara fundamental juga dibangun akibat adanya kesamaan persepsi mengenai ancaman regional di antara negara-negara Teluk berupa invasi Uni Soviet ke Afghanistan pada tahun 1979, kebangkitan rezim Ba'athist Irak di bawah pimpinan Saddam Hussein, serta revolusi Iran sebagai pemicu konflik militer Irak-Iran yang mengancam stabilitas kawasan Teluk (Partrick, 2011).

Gambar 1.1 Lokasi Geografis Gulf Cooperation Council (GCC)



(Sumber: Norman Einstein, Wikipedia Commons, 2015).

Keberhasilan GCC sebagai organisasi regional sejatinya tidak terlepas dari pengaruh Arab Saudi sebagai negara dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang pesat di kawasan Teluk. Menjadi negara dengan cadangan gas terbesar ketiga di dunia dan satu-satunya negara Arab yang tergabung dalam forum eksklusif pemegang GDP tertinggi di dunia yaitu Kelompok Dua Puluh (G20), Arab Saudi menyumbang 55% dari cadangan minyak GCC (Ramady, 2010). Pada tahun 2013, Arab Saudi menjadi kontributor tertinggi terhadap GCC dengan menyumbang 46% terhadap total PDB kawasan GCC (Al-Mawali, 2015). Hal ini kemudian menggarisbawahi efek *spill-over* dari pesatnya pertumbuhan ekonomi Arab Saudi ke negara-negara Teluk melalui integrasi GCC yang menciptakan wadah kerjasama perdagangan, investasi, dan hubungan keuangan lainnya seperti pendirian GCC Free Trade Area (FTA) pada tahun 1983, Serikat Kepabeanan GCC pada tahun 2003, serta GCC Common Market pada tahun 2008 (Al-Mawali, 2015). Faktor ini pula yang menjadi alasan Arab Saudi memiliki pengaruh kuat di antara negara-negara Teluk dan diakui sebagai pemimpin regional GCC.

Dalam perkembangannya, hubungan kerjasama Arab Saudi dan Qatar di GCC mengalami keretakan ketika fenomena Krisis Teluk terjadi pada tahun 2017. Krisis diawali ketika terjadi peretasan Qatar News Agency (QNA) yang menerbitkan serangkaian berita provokatif mengenai penetapan kebijakan independen oleh Emir Qatar, Sheikh Tamim bin Hamad Al Thani, yang bertentangan dengan nilai yang dianut GCC khususnya Arab Saudi. Kebijakan-kebijakan tersebut termasuk menjalankan upacara militer untuk mengakui Iran sebagai kekuatan regional di kawasan Timur Tengah, menjalin hubungan diplomatis dengan Israel, sekaligus menarik perwakilan-perwakilan mereka dari lima negara anggota GCC lainnya (BBC, 2017). Selain itu, Qatar juga terlibat dalam upaya pendanaan terhadap organisasi Muslim Brotherhood (*Ikhwanul Muslimin*) yang diakui sebagai kelompok teroris bagi Arab Saudi. Hal ini kemudian direspon oleh Menteri Komunikasi Qatar melalui pemberitaan terbuka di media massa yang menyangkal atas berita yang beredar. Otoritas Qatar menyatakan bahwa media mereka telah diretas oleh entitas asing dan akan diberlakukan investigasi (Qatar Embassy USA, 2017).

Lebih lanjut pada 5 Juni 2017, Arab Saudi menginisiasi blokade terhadap Qatar yang diikuti oleh dua negara anggota GCC lainnya yaitu Uni Emirat Arab (UEA) dan Bahrain. Gerakan blokade tersebut diikuti pula oleh Mesir sebagai salah satu negara yang mendapat bantuan finansial secara masif dari Arab Saudi dan UEA sejak kudeta tahun 2013 di Mesir (Young, 2017). Dampak krisis fiskal dan instabilitas mata uang akibat kudeta berpengaruh pada sikap dependensi Mesir terhadap bantuan keuangan luar negeri dari Arab Saudi dan UEA. Bantuan ini termasuk pemberian pinjaman deposito terhadap bank sentral Mesir, kerjasama investasi properti dan cocok tanam agrikultur, serta sumbangan dalam bentuk minyak dan gas bumi (Young, 2017). Untuk melindungi arus ekonomi dan finansial yang sudah lama terjalin, Mesir mendapat keuntungan lebih dengan berpihak pada keputusan politik Arab Saudi dalam isu blokade terhadap Qatar pada tahun 2017.

Berbeda dari sikap Kuartet Arab, Kuwait dan Oman memilih untuk mengambil sikap damai ketika Arab Saudi mendeklarasikan blokade terhadap Qatar. Terdapat tiga alasan yang menjadi sebab Kuwait dan Oman memilih mengambil sikap moderat. Pertama, keduanya merupakan negara dengan pertumbuhan ekonomi yang sangat bergantung pada stabilitas integrasi regional GCC, sehingga tidak ingin mengambil resiko yang dapat memecah belah negara-negara Teluk. Kedua, Kuwait dan Oman memiliki kepentingan membangun citra internasional melalui strategi diplomasi berupa sikap memediasi konflik. Hal ini yang ditunjukkan pada Krisis Yaman tahun 2016. Ketiga, baik Kuwait dan Oman tidak bersikap menentang terhadap kebijakan luar negeri Qatar seperti yang dilakukan oleh Arab Saudi dengan tuntutan pelarangan media Al-Jazeera dan kelompok Muslim Brotherhood. Kelompok Muslim Brotherhood sendiri sejak 1952 diakui sebagai bagian dari lapisan masyarakat Kuwait (Famarzi, 2012). Ketiga hal ini memperkuat pilihan Kuwait dan Oman sebagai pihak netral dalam Krisis Teluk 2017.

Sementara itu, deklarasi pemutusan hubungan diplomatik terhadap Qatar yang dilakukan oleh Arab Saudi, UEA, Bahrain, dan Mesir memuat penjatuhan beberapa sanksi seperti penarikan duta besar, pelarangan impor dan ekspor pangan, sekaligus blokade menyeluruh terhadap wilayah-wilayah perbatasan darat, air, maupun udara

Qatar (Nephew, 2020). Hal ini mengancam posisi Qatar sebagai negara yang bergantung pada impor pangan terbesar dari GCC. Arab Saudi, UEA, dan Bahrain juga turut mencegah pendanaan Qatar terhadap “kelompok teroris” melalui pemblokiran sistem bank milik Qatar dengan menarik dana deposit mereka di bank-bank Qatar dengan jumlah yang mencapai 150 miliar Qatari Riyal (QAR) (Zweiri *et al.*, 2020).

Melalui mediasi Kuwait, koalisi tersebut kemudian mengajukan 13 tuntutan kepada Doha sebagai prasyarat penghapusan sanksi diantaranya (1) pembatasan hubungan bilateral dengan Iran, termasuk mengusir anggota Pengawal Revolusi Iran dan menghentikan kerjasama militer dengan Iran, (2) memutus afiliasi dengan “kelompok teroris” termasuk Muslim Brotherhood, Al-Qaeda, dan Hizbullah, (3) menghentikan aktivitas media massa Al-Jazeera, (4) menutup outlet berita yang didanai secara langsung maupun tidak langsung oleh Qatar seperti Arab21, Rassd, Al-Araby Al-Jadeed, dan Middle East Eye, (5) mengakhiri kerjasama militer dengan Turki, termasuk menghentikan kehadiran militer Turki di Qatar, (6) menghentikan pendanaan terhadap individu, kelompok, atau organisasi yang diakui sebagai teroris oleh Arab Saudi, UEA, Mesir, Bahrain, Amerika Serikat, dan negara lain, (7) menyerahkan anggota tersangka teroris dan individu buron dari Arab Saudi, UEA, Mesir, dan Bahrain termasuk pembekuan aset dan penyerahan informasi terkait tempat tinggal, pergerakan, dan keuangan mereka, (8) menghentikan campur tangan dalam urusan dalam negeri berdaulat seperti pemberian kewarganegaraan, (9) menghentikan komunikasi dengan kelompok oposisi politik di Arab Saudi, UAE, Mesir, dan Bahrain, (10) membayar reparasi dan kompensasi terhadap kehilangan nyawa dan kerugian finansial akibat kebijakan terdahulu Qatar, (11) menyetujui audit bulanan untuk tahun pertama dengan pemantauan selama 10 tahun, (12) menyelaraskan diri dengan negara-negara Teluk dalam aspek militer, politik, sosial, dan ekonomi yang sesuai dengan kesepakatan dengan Arab Saudi pada tahun 2014, (13) menyetujui semua tuntutan ini dalam waktu 10 hari sejak pengajuan, atau tuntutan menjadi tidak valid (Nephew, 2020).

Sebagai respon atas 13 tuntutan dari Kuartet Arab, Doha secara langsung menolak tuntutan tersebut sekaligus menolak untuk melakukan negosiasi dalam bentuk apa pun dengan alasan tuntutan tersebut melanggar keamanan dan kedaulatan nasional Qatar (Al-Ansari et al., 2018). Lebih lanjut, Qatar justru terlibat dalam transaksi \$700 juta dengan Iran sebagai negara yang berasosiasi dengan “kelompok teroris” Hizbullah untuk tujuan pemberian imbalan dari anggota keluarga kerajaan Qatar yang disandera di Irak (Gordon *et al.*, 2017). Hal ini meningkatkan tensi di antara hubungan Arab Saudi dengan Qatar yang diwujudkan dengan penghentian impor gula putih Arab Saudi kepada Qatar sehingga berakibat pada ancaman ketahanan pangan di Qatar.

Kemudian, konflik antara Arab Saudi dan Qatar berpengaruh pula terhadap keputusan kebijakan politik luar negeri Qatar untuk keluar dari The Organization of Oil Exporting Countries (OPEC) pada tahun 2019 (Berni, 2020). Sejak pendiriannya di tahun 1960, OPEC dipercaya menjadi organisasi yang dibangun untuk mencapai kepentingan dan kepercayaan bersama melalui dialog dan kerjasama multilateral. Diajukannya 13 tuntutan paksa termasuk blokade wilayah dan pemboikotan Doha oleh kuartet Arab kemudian dipandang oleh Qatar sebagai bentuk pencemaran kepercayaan yang selama ini dibangun melalui OPEC. Hal ini salah satunya ditunjukkan oleh pernyataan mantan Perdana Menteri Qatar, Sheikh Hamad bin Jassim Al-Thani, dalam media Twitter sebagai berikut (Colgan, 2018).

“This organization (OPEC) has become useless and adds nothing to us. They are used only for purposes that are detrimental to our national interest”.

Dalam perkembangannya, pertemuan GCC Summit ke-41 yang diadakan di wilayah Al- Ula, Arab Saudi, pada 5 Januari 2021 justru menjadi momentum yang mengawali keputusan Arab Saudi, UEA, Bahrain, dan negara non-anggota GCC yaitu Mesir untuk memulihkan hubungan diplomatik dengan Qatar. Dimediasi oleh Kuwait dan Amerika Serikat, perjanjian tersebut menghasilkan Deklarasi Al-Ula yang mencakup tiga upaya pemulihan hubungan Arab Saudi-Qatar (Feierstein, 2021). Pertama, deklarasi ini menjadi bentuk komitmen Arab Saudi untuk

membuka kembali perbatasan wilayah darat, laut, dan udara mereka dengan Qatar. Kedua, deklarasi Al-Ula menjadi wujud komitmen Qatar untuk menarik klaim hukum yang tertunda di pengadilan internasional seperti World Trade Organization (WTO), International Court of Justice (ICJ), dan International Civil Aviation Organization (ICAO). Ketiga, menjadi kesepakatan diantara media nasional dan regional untuk mengurangi kampanye negatif mengenai hubungan Arab Saudi dan Qatar (Feierstein, 2021).

Berdasarkan penjabaran di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengungkap alasan Arab Saudi memutuskan untuk melakukan restorasi hubungan diplomatik dengan mencabut sanksi ekonomi dan blokade terhadap Qatar melalui Deklarasi Al-Ula pada tahun 2021. Hal ini menjadi menarik untuk diteliti mengingat adanya kontradiksi bahwa Qatar tidak pernah memenuhi 13 tuntutan yang sebelumnya ditetapkan oleh Arab Saudi, UEA, Mesir, dan Bahrain sebagai prasyarat pencabutan sanksi ekonomi dan blokade yang dijelankannya terhadap wilayah daratan, laut, maupun udara Qatar. Selain itu, hubungan baik antara Qatar dengan Iran, akomodasi pemerintah Qatar terhadap hak politik kelompok Muslim Brotherhood, serta operasi media Al-Jazeera oleh Qatar yang menjadi ancaman bagi Arab Saudi juga masih berlangsung hingga saat ini.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah di atas, rumusan masalah yang diajukan yaitu mengapa Arab Saudi menjalankan kebijakan restorasi hubungan diplomatik dengan mencabut sanksi ekonomi dan blokade wilayah terhadap Qatar pada tahun 2021, meskipun negara tersebut tidak memenuhi 13 tuntutan yang diajukan Kuartet Arab?

1.3 Tinjauan Pustaka

Untuk memahami motif Arab Saudi melakukan restorasi hubungan diplomatik dengan Qatar pada Deklarasi Al-Ula tahun 2021, penulis menjabarkan beberapa literatur akademik yang membahas seputar topik tersebut. Pertama, penulis berfokus pada tulisan yang berkaitan dengan faktor pengaruh negara *major power*

yaitu Amerika Serikat terhadap upaya rekonsiliasi yang dilakukan oleh Arab Saudi dalam Kabalan (2021) dan Asseburg & Henkel (2021). Kedua, penulis juga mengambil tulisan yang berkaitan dengan faktor kebangkitan Iran dan Turki terhadap tindakan Arab Saudi dalam Shin & Mahmudlu (2020), Alragawi (2021), dan Guzansky & Heistein (2021). Selain itu, penulis juga mengutip tulisan Berni (2020) sebagai penjas dampak Krisis Teluk terhadap dinamika kawasan, khususnya mengenai perubahan persepsi Qatar dalam menyikapi negara-negara Teluk.

Kabalan (2021) menyebutkan bahwa rekonsiliasi hubungan Arab Saudi-Qatar dalam Deklarasi Al-Ula tahun 2021 pada dasarnya tidak terjadi atas dasar upaya penanganan terhadap akar permasalahan, melainkan akibat adanya faktor tekanan baru yang muncul dari pihak eksternal. Dalam hal ini, tekanan baru didapat dari Amerika Serikat setelah kemenangan Joe Biden yang berdampak pada keputusan Amerika Serikat untuk merevisi hubungan dengan mempertimbangkan kembali beberapa kerjasama Amerika Serikat-Arab Saudi. Kerjasama ini seperti aktivitas penjualan senjata, bantuan penanganan kesehatan dan pemulihan ekonomi akibat COVID-19, serta bantuan terhadap isu hak asasi manusia akibat konflik.

Sejalan dengan pendapat Kabalan (2021), tulisan Asseburg & Henkel (2021) juga menggarisbawahi adanya tuntutan dari kepresidenan baru Joe Biden yang memicu keputusan Arab Saudi untuk mengajak kembali Qatar dalam aliansi GCC sebagai upaya *balancing*. Dalam hal ini, Amerika Serikat mengecam keterlibatan Putra Mahkota Mohammed bin Salman dalam pembunuhan Jamal Khashoggi. Kecaman kemudian diwujudkan dengan mencabut semua dukungan dan bantuan perang yang berlangsung di Yaman, mengkaji ulang hubungan dengan tidak hanya Arab Saudi tetapi juga negara-negara monarki di kawasan Teluk, serta membangun kembali kesepakatan baru dengan Iran dalam kerjasama negosiasi The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) yang berpotensi memperkuat kedudukan Iran di tingkat regional.

Poin kedua, terdapat tulisan Shin & Mahmudlu (2020) yang menggarisbawahi adanya sikap Iran yang memicu timbulnya ancaman baru bagi Arab Saudi. Iran

memperluas industri minyak dan gas dengan Tiongkok, serta memperkuat jaringan kerjasama perdagangan dengan negara-negara yang berafiliasi dengan komunitas penganut Muslim Syiah seperti Turki, Suriah, hingga Qatar. Menanggapi hal tersebut, Alragawi (2021) menyebutkan bahwa Arab Saudi menjalankan strategi internal dengan berupaya mempersatukan sumber daya diantara negara-negara GCC untuk memberikan tekanan lebih pada Iran. Strategi ini yang kemudian hanya dapat dilakukan melalui perjanjian rekonsiliasi diantara negara-negara Teluk, sehingga kemudian dapat menekan tindakan agresif Iran melalui kebijakan luar negerinya yang dinilai bersifat destruktif bagi stabilitas kawasan.

Sementara dari sisi Qatar, Guzansky & Heistein (2021) menjelaskan bahwa keputusan Arab Saudi untuk memblokir Qatar justru membangkitkan Qatar untuk mencari sumber daya dan kerjasama baru dari selain negara-negara anggota GCC, sekaligus memicu aktivitas swasembada pangan dari industri domestik Qatar. Hal ini dibuktikan melalui adanya konsolidasi Qatar-Turki Islamist Axis yang dibentuk tidak hanya sebagai sarana kerjasama ekonomi, tetapi juga kerjasama dukungan terhadap pemberontak Islam di luar negeri serta dukungan promosi terhadap ideologi ekstremis. Menurut Guzansky & Heistein (2021), kerjasama dekat yang terbentuk antara Qatar-Turki ini kemudian dipandang memicu kebijakan luar negeri Turki yang lebih agresif dalam aktivitas regional sehingga merupakan ancaman baru bagi kepemimpinan Arab Saudi di kawasan Teluk.

Lebih lanjut, Berni (2020) melalui kacamata realisme neoklasik menyebutkan bahwa blokade yang dijalankan oleh Kuartet Arab terhadap Qatar pada tahun 2017 didorong oleh retorika kaku dari negara-negara Kuartet Arab. Retorika ini mengacu pada kritikan terbuka terhadap kebijakan luar negeri Qatar serta aliansi regionalnya yang berpotensi mengganggu stabilitas perdamaian di kawasan Teluk, termasuk negara netral seperti Kuwait dan Oman. Berni (2020) mengkaji bahwa tekanan blokade yang dialami oleh Qatar justru berimplikasi terhadap peningkatan hubungan Qatar dengan negara di luar anggota GCC seperti Turki dan beberapa negara di Eropa Barat. Selain itu, persoalan ini juga memperkuat hubungan pejabat Qatar dengan masyarakat sipil seperti yang diwujudkan melalui pendirian program

akselerasi swasembada pangan sebagai solusi dari pemerintah Qatar terhadap isu domestik. Dengan demikian, blokade yang dijalankan Kuartet Arab justru semakin menurunkan tingkat dependensi Qatar terhadap GCC.

Berdasarkan pemaparan beberapa tulisan akademisi di atas, penulis dalam penelitian ini mengambil poin berbeda dengan menggarisbawahi aspek *regional security complex* di kawasan Teluk yang mendorong Arab Saudi untuk mempertahankan legitimasinya sebagai kekuatan regional. Penulis juga mengkaji aspek dorongan perubahan kebijakan luar negeri untuk mempertahankan legitimasi status sebagai *regional power* sebagai dasar yang mempengaruhi keputusan tindakan Arab Saudi.

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 *Regional Security Complex Theory*

Teori *Regional Security Complex* (RSC) merupakan teori yang menjelaskan bahwa masalah keamanan nasional yang dihadapi oleh negara-negara di suatu kawasan sejatinya saling berkaitan sehingga tidak dapat diatasi secara independen antara satu dengan yang lainnya (Buzan & Waever, 2003: 44). Menggunakan level analisis regional, teori RSC hadir untuk mengkaji fenomena Hubungan Internasional pasca Perang Dingin ketika kondisi kekuatan global yang bersifat bipolar atau unipolar tidak lagi dianggap relevan. Kehadiran kekuatan multipolar dalam sistem internasional menyebabkan isu keamanan yang terjadi di dunia seperti sekuritisasi dan desekuritisasi dipegang oleh kekuatan masing-masing di tingkat lokal. Oleh karena itu teori, RSC menjelaskan bahwa dalam aspek keamanan, faktor kedekatan geografis kemudian menjadi dasar pembentukan kepentingan bagi suatu negara (Buzan & Waever, 2003: 45).

Di dalam teori RSC, hubungan diantara negara digambarkan melalui pola persahabatan (*amity*) dan permusuhan (*enmity*) (Buzan & Waever, 2003: 45). *Amity* diartikan sebagai hubungan baik yang diwujudkan melalui adanya kerjasama di bidang keamanan, politik, maupun ekonomi diantara negara. Adapun *enmity* diwujudkan melalui adanya konflik atau tindakan agresi di antara negara. Meskipun

berada dalam satu regional, hubungan diantara negara pada dasarnya bersifat kompleks dan cenderung berubah sesuai dengan kondisi regional yang terjadi pada era tersebut. Menurut Buzan & Waever (2003: 51), terdapat setidaknya empat aspek yang dapat digunakan untuk menjelaskan situasi RSC di suatu kawasan. Pertama, situasi keamanan regional dipengaruhi oleh kondisi keamanan domestik suatu negara. Hal ini umumnya terdapat pada negara dengan kekuatan besar di kawasan. Kedua, situasi keamanan regional dipengaruhi oleh hubungan satu negara dengan negara lain di kawasan tersebut. Ketiga, situasi keamanan regional dipengaruhi oleh interaksi yang terjadi antara satu kawasan dengan kawasan lainnya. Ini dicontohkan pada bagaimana situasi keamanan regional meningkat pada interaksi antara OPEC dan EU yang membentuk dialog pada tahun 2006. Keempat, situasi keamanan regional tercipta dengan adanya pengaruh peran kekuatan global di kawasan tersebut. Keempat aspek tersebut kemudian mampu menjelaskan mengapa suatu negara membentuk pola *enmity* ataupun *amity* terkait kerjasama politik, keamanan, maupun ekonomi di tingkat regional.

1.4.2 Dorongan Kerjasama Regional

Menurut Mansfield & Milner (1999), pembentukan regionalisme dalam hubungan internasional didasari atas dua faktor apabila dilihat menurut letak geografis. Pertama, regionalisme yang dibangun atas kedekatan geografis. Kedua, regionalisme non-geografis yang dibangun atas kesamaan pandangan atau tujuan politik maupun ekonomi. Dalam menjelaskan alasan mengapa negara terlibat atau tidak terlibat dalam kerjasama regional, penulis menggunakan konsep *rational design* menurut Koremenos et al. (2001: 767) bahwa pilihan desain yang rasional dapat muncul dalam dua cara. Pertama, negara terlibat dalam kerjasama regional karena adanya fitur tertentu di dalam lembaga kerjasama tersebut yang dapat memperkuat kedudukannya. Kedua, negara dapat mengabaikan suatu institusi dan mendukung institusi yang lain karena mereka lebih cocok dengan adanya kondisi baru atau masalah baru. Konsep *rational design* menurut Koremenos et al. (2001) juga didukung oleh asumsi pendekatan *rational choice* mengenai kerjasama dan integrasi menurut Mansfield (1999). Bahwa, keterlibatan negara dalam kerjasama

regionalisme ekonomi merupakan respon strategis pemerintah negara dan pelaku ekonomi terhadap tantangan globalisasi. Efek dari keterbukaan terhadap kerjasama regional yaitu berupa meningkatnya legitimasi negara yang mendukung tidak hanya kekuatan ekonomi tetapi juga kekuatan politik mereka di kawasan.

1.4.3 Upaya Mempertahankan *Regional Power* melalui Perubahan Kebijakan Luar Negeri

Untuk memahami strategi yang digunakan oleh *regional power* dalam hubungannya mempengaruhi negara-negara lain di suatu kawasan dan membentuk tatanan regional, perlu adanya pendekatan yang berpusat pada aktor. Dalam hal ini penulis menggunakan tulisan Hudson (2007: 39) bahwa perubahan kebijakan luar negeri suatu negara tidak hanya dipengaruhi oleh kondisi sistem internasional ataupun dorongan kepentingan nasional negara sebagai agen, tetapi juga ada pengaruh kepentingan individu sebagai pengambil keputusan. Kebijakan luar negeri bukan hanya mengenai aksi nyata yang dilakukan oleh negara tetapi juga merupakan keseluruhan ide atau gagasan yang dibawa oleh individu pengambil keputusan sebagai agen pemangku kepentingan. Menurut Holsti (1983 dalam Dugis, 2007: 114), perubahan kebijakan luar negeri ini kemudian diwujudkan melalui pengeluaran suatu kebijakan dan atau melakukan perubahan sikap terhadap negara lain.

Kekuatan regional (*regional power*) merupakan pihak yang bertindak sebagai advokat kepentingan regional dalam forum antar regional dan global dan untuk menjalankan hegemoni kerjasama dalam konteks regional (Destradi, 2010: 906). Namun, hal ini tidak mengabaikan pengakuan kesulitan yang dihadapi oleh *regional powers* dalam upaya mereka untuk memimpin negara-negara di kawasan dan lebih menyoroti sifat kepemimpinan yang memerlukan dukungan dari pengikut regional. Dalam tulisan Gramsci (1975, dalam Destradi, 2010: 913), upaya *regional powers* dapat dilakukan melalui dua cara yaitu (1) material, seperti pemberian sanksi, hibah, atau insentif (2) ideasional, seperti tindakan persuasi untuk menerima nilai dan norma yang ditetapkan.

Menurut Weber (dalam Gebrewold, 2014: 4), aspek legitimasi *regional power* meliputi keteladanan dan otoritas. Dalam kedua aspek legitimasi ini, terdapat keyakinan akan suatu nilai dan norma yang mutlak dan mengikat yang memberikan keabsahan terhadap klaim legitimasi tersebut. Legitimasi dapat dipahami juga sebagai adanya undang-undang ketika mereka yang menjadi anggota konvensi percaya pada legalitasnya dan menyetujui bagaimana konvensi itu dibentuk. Akibatnya, *regional power* dapat membentuk otoritas yang sah untuk memengaruhi aktor di kawasan. Dalam mencapai status legitimasi sebagai *regional power*, implementasi kebijakan luar negeri menjadi sarana utama bagi suatu negara untuk mempromosikan diri sebagai pemimpin regional di tingkat global (Gebrewold, 2014: 3). Hal ini termasuk kegiatan membentuk kooperasi dan kerjasama diantara negara, melakukan de-eskalasi konflik, dan menciptakan nilai dan norma bersama.

1.5 Hipotesis

Berdasarkan penjelasan kerangka pemikiran di atas, penulis menyajikan hipotesis bahwa terdapat dua faktor utama yang menjadi alasan Arab Saudi melakukan restorasi hubungan diplomatik dengan Qatar melalui pencabutan sanksi ekonomi dan blokade wilayah pada tahun 2021. Pertama, melemahnya kontrol Arab Saudi terhadap agenda keamanan GCC di Kawasan Teluk pasca tahun 2017. Kedua, adanya kegagalan upaya perubahan kebijakan luar negeri Arab Saudi di bawah kepemimpinan Mohammed bin Salman (MBS) untuk mempertahankan statusnya sebagai *regional power* di kawasan Teluk.

1.6 Metodologi Penelitian

1.6.1 Operasionalisasi Konsep

1.6.1.1 Indikator *Regional Security Complex*

Karakteristik RSC pada dasarnya didefinisikan melalui dua jenis hubungan, yaitu hubungan relasi kekuasaan (*power relations*) serta hubungan pola persahabatan (*amity*) dan permusuhan (*enmity*) di kawasan (Buzan & Weaver, 2003:49). Relasi kekuasaan mengambil konsep *balance of power* regional, yaitu melihat apakah poros kekuatan di dalam kawasan bersifat unipolar, bipolar, atau multi-polar.

Adapun pola *amity* dan *enmity* melihat realitas yang diturunkan dari pengalaman masa lampau di antara kedua negara yang memuat dua aspek (1) Jenis peran yang mendominasi sistem seperti permusuhan, persaingan, atau persahabatan (2) Tingkat kedalaman internalisasi peran melalui apakah adanya koersi dari pihak eksternal, adanya kepentingan yang didasari pada untung dan rugi, atau adanya kepercayaan legitimasi tentang benar dan salah (Buzan & Weaver, 2003).

Terdapat tiga bentuk evolusi atau perubahan yang dapat terjadi pada RSC (Buzan & Weaver, 2003: 53). Pertama, pemeliharaan status quo. Evolusi bentuk ini tidak mengalami perubahan signifikan dalam struktur esensialnya. Kedua, transformasi internal, yaitu perubahan dalam struktur esensial seperti perubahan struktur anarkis akibat (1) adanya pembentukan integrasi regional (2) adanya polaritas akibat disintegrasi, merger, penaklukan, atau perbedaan tingkat pertumbuhan (3) pola-pola *amity* dan *enmity* yang dominan akibat pergeseran ideologi, keengganan untuk berperang, atau pergantian rezim kepemimpinan. Ketiga, transformasi eksternal, yaitu perubahan perluasan atau penyempitan batas luar wilayah regional seperti (1) penggabungan dua RSC menjadi satu (2) pemecahan suatu RCS menjadi dua.

1.6.1.2 Perubahan Kebijakan Luar Negeri

Hermann (1990) mendefinisikan kebijakan luar negeri sebagai program yang berorientasi pada tujuan atau penyelesaian masalah pada entitas di luar yurisdiksi politik pembuat kebijakan. Perubahan kebijakan luar negeri melingkupi masalah kebijakan luar negeri tertentu seperti isu hubungan bilateral, kerjasama multilateral, perubahan orientasi peran terhadap urusan global, serta pemberian bantuan luar negeri (Haesebrouck & Joly, 2020). Dalam diskursus perubahan kebijakan luar negeri, terdapat berbagai pendekatan yang digunakan sebagai alat untuk menganalisis perubahan kebijakan luar negeri suatu negara. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan Konstruktivisme sebagai salah satu pendekatan dalam *mainstream* studi Hubungan Internasional.

Mengacu pada tulisan Wendt (2006: 4), pendekatan Konstruktivisme melihat perubahan kebijakan luar negeri dipengaruhi kuat oleh bukan hanya faktor material seperti kepentingan ekonomi dan keamanan, tetapi juga faktor ideasional seperti

nilai, budaya, dan identitas yang berkembang. Dalam Konstruktivisme, struktur dapat berpengaruh terhadap sikap yang diambil oleh agen (Burchill *et al.*, 2005). Struktur dalam hal ini didefinisikan sebagai pola tatanan sosial yang mencerminkan konteks sejarah, baik itu berupa sistem internasional, sistem regional, maupun institusi. Dalam hal ini, institusi terdiri atas aturan dan norma sehingga dapat menetapkan suatu prosedur tindakan atau kebiasaan. Sedangkan agen dalam Konstruktivisme dimaknai sebagai aktor yang memiliki peran *decision making*. Agen tidak hanya terbatas pada aktor negara, tetapi juga individu pembuat keputusan, kelompok kepentingan, ataupun birokrasi nasional seperti kementerian luar negeri dan kementerian perdagangan. Lebih lanjut, indikator perubahan kebijakan luar negeri melalui pendekatan Konstruktivisme dikaji melalui (1) pengaruh struktur terhadap pembentukan identitas dan kepentingan aktor, dan (2) pengaruh struktur terhadap sikap dan tindakan yang dilakukan agen (Wendt, 2006). Kedua aspek tersebut didukung pula oleh pendekatan Konstruktivisme yang menekankan bahwa interaksi agen dan struktur tidak hanya dapat dilihat melalui tingkat nasional dan internasional, tetapi juga regional.

1.6.1.3 Restorasi Hubungan Diplomatik

Istilah restorasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) didefinisikan sebagai proses, cara, atau perbuatan untuk mengembalikan suatu keadaan menjadi pulih atau seperti semula. Hal ini dapat mengacu pada keadaan bangunan, kedudukan, atau negara. Dalam kaitannya dengan restorasi hubungan diplomatik, Cambridge Dictionary mendefinisikan restorasi hubungan diplomatik sebagai suatu tindakan melanjutkan komunikasi dan negosiasi yang sedang berlangsung di antara negara. Indikator terbentuknya hubungan diplomatik di antara negara dijabarkan dalam Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961 (UN, 2005) yaitu adanya dasar saling menyetujui (*mutual consent*) dan terciptanya misi diplomatik melalui tindakan (1) Mengirimkan perwakilan negara ke negara penerima (2) Menerima dan melindungi kepentingan perwakilan negara lain di negara penerima sesuai dalam batas-batas yang diizinkan oleh hukum internasional (3) Melakukan aktivitas negosiasi dengan pemerintah negara penerima (4) Memastikan secara sah

kelangsungan kondisi pengembangan di negara penerima dan melakukan pelaporan balik ke pemerintah negara pengirim, serta (5) Mempromosikan hubungan persahabatan di antara negara pengirim dan negara penerima melalui peningkatan kerjasama di bidang ekonomi, budaya dan ilmu pengetahuan.

1.6.1.4 Regional Power

Baldwin (2002) mendefinisikan *power* sebagai hal-hal yang berkaitan dengan pemberian pengaruh dan kontrol untuk mencapai tujuan tertentu. *Regional power* atau kekuatan regional dalam studi Hubungan Internasional kemudian muncul pada era berakhirnya Perang Dingin seiring dengan berkembangnya polar-polar kekuatan di kancah politik internasional. Berbeda dari *superpower* yang berpengaruh di tingkat global, Buzan dan Weaver (2003) mendefinisikan *regional power* sebagai entitas yang memiliki kapabilitas kekuatan tinggi di bidang militer, ekonomi, maupun sumber daya lainnya dengan kekuatan pengaruhnya bersifat terbatas hanya pada suatu kawasan geografis. Neumann (1992) mencirikan *regional power* sebagai berikut. Pertama, merupakan negara yang secara geografis merupakan bagian dari kawasan yang digambarkan. Kedua, merupakan negara yang mampu melawan koalisi negara-negara lain di kawasan tersebut. Ketiga, merupakan negara yang memiliki pengaruh besar dalam urusan-urusan regional. Keempat, merupakan negara yang berpotensi menjadi suatu kekuatan besar dalam skala global melalui pengaruhnya di kawasan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan indikator *regional power* menurut Flesmes (2007:1) yakni (1) klaim terhadap kepemimpinan (2) kepemilikan terhadap sumber daya power (3) kemampuan untuk menjalankan instrumen kebijakan luar negeri, serta (4) penerimaan status kepemimpinan dari negara lain.

1.6.2 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian eksplanatif, yaitu merupakan penelitian yang ditujukan untuk menjelaskan suatu fenomena dengan menguji kebenaran dari suatu hipotesis serta mengkaji keterkaitan antar variabel yang berawal dari kata tanya ‘mengapa’. Oleh karena itu, di dalam penelitian ini penulis berusaha menjawab rumusan masalah sekaligus membuktikan hipotesis yang disajikan tanpa berusaha

menciptakan teori baru. Variabel yang kemudian diukur dan dibuktikan untuk membuktikan korelasi dan menjawab rumusan masalah adalah restorasi hubungan diplomatik, situasi RSC, perubahan kebijakan luar negeri dan *regional power*.

1.6.3 Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian ini dimulai pada tahun 2017 ketika Arab Saudi, UEA, Bahrain, dan Mesir pertama kali mengumumkan pemutusan hubungan diplomatik melalui blokade terhadap Qatar, hingga tahun 2021 ketika kedua pihak yang berkonflik menyepakati perbaikan hubungan diplomatik dan penghentian blokade. Akan tetapi, penulis tidak menutup kemungkinan untuk mengambil data di luar tahun-tahun tersebut apabila dapat dijadikan sebagai sumber pendukung penelitian ini.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer didapatkan melalui pidato resmi dari pemerintah Arab Saudi serta negara-negara lain yang terlibat langsung dengan isu pemulihan hubungan diplomatik Arab Saudi dan Qatar. Sedangkan sumber sekunder didapatkan melalui studi kepustakaan berupa jurnal ilmiah, laporan, artikel, maupun buku yang berkaitan dengan topik penelitian.

1.6.4 Teknik Analisis Data

Penulis dalam tulisan ini menggunakan teknik analisis data kualitatif yang meliputi aktivitas penelitian dengan mereduksi data, menyajikan data, dan menarik kesimpulan. Ketiga langkah ini kemudian dilakukan berdasarkan data bacaan yang didapat melalui pengumpulan sumber data primer maupun data sekunder untuk membuktikan hipotesis penelitian.

1.6.5 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terbagi dalam empat bab. Bab I berisi tentang pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tinjauan literatur, kerangka pemikiran, serta metodologi sebagai garis besar penelitian. Bab II berisi tentang sejarah dan dinamika hubungan Arab Saudi-Qatar serta perubahan di dalamnya

yang berpengaruh terhadap kebijakan luar negeri Arab Saudi. Bab III mengkaji kondisi dinamika *regional security complex* di kawasan Teluk pasca tahun 2017 yang mendorong aspek melemahnya kontrol Arab Saudi terhadap agenda keamanan GCC. Bab IV kemudian membuktikan aspek kegagalan kebijakan luar negeri Arab Saudi pada era kepemimpinan MBS untuk mempertahankan statusnya sebagai *regional power* di kawasan Teluk. Adapun yang terakhir, Bab V berisi kesimpulan dari hasil penelitian sebagai tolak ukur bagi pengembangan penelitian selanjutnya.