

Mediasi sebagai Kebijakan Luar Negeri Qatar Era Kepemimpinan Hamad Al Thani di Timur Tengah dan Afrika Utara

Cahya Trisady Gustiari

Departemen Hubungan Internasional

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga

E-mail: cahya2.trisady2@gmail.com

Qatar merupakan negara di Timur Tengah yang dikategorikan sebagai small state. Sebagai salah satu small state, Qatar cenderung memiliki kebijakan luar negeri yang bersifat inward looking dan cenderung tunduk pada pengaruh negara-negara besar di Timur Tengah. Kebijakan luar negeri Qatar mulai berubah di tahun 1990-an dan salah satu kebijakan yang menonjol adalah peran Qatar sebagai mediator dalam konflik di MENA. Penelitian ini menggunakan teori peran dalam menganalisa perubahan kebijakan luar negeri untuk memahami faktor-faktor apa saja yang melatarbelakangi mengapa Qatar aktif terlibat dalam konflik di MENA. Penulis menemukan bahwa kebijakan luar negeri Qatar berubah diakibatkan National Role Conceptions yang beradaptasi akibat perubahan struktur internasional, interaksi antar aktor, dan dinamika politik domestik. Qatar memerankan dua jenis NRC sesuai dengan pengklasifikasian yang dilakukan oleh Holsti selaku proponen dari teori peran, yaitu Regional Leader dan Mediator-Integrator. Kedua peran tersebut membantu penulis untuk memahami mengapa Qatar bertindak sebagai mediator di wilayah MENA, meskipun Qatar merupakan small state dan telah mengalami berbagai kegagalan dalam mempertahankan resolusi yang dihasilkan dalam proses mediasi.

Kata kunci: Qatar, Kebijakan Luar Negeri, National Role Conceptions, Teori Peran, Mediasi

Pendahuluan

Sejak kemerdekaan Qatar pada tahun 1971 hingga 1995, Qatar dibawah kepemimpinan Sheikh Khalifa bin Hamad Al Thani cenderung bersifat *inward-looking* yang berarti bahwa Qatar

berusaha seminimal mungkin terlibat dalam konflik yang terjadi di wilayah MENA. Qatar juga bergantung kepada perlindungan yang diberikan oleh Arab Saudi terhadap berbagai ancaman, terutama peristiwa Revolusi Iran dan Perang Iran-Irak (Barakat, 2014, hal. 6). Qatar di era tersebut selalu memiliki kebijakan luar negeri yang searah dengan kepentingan negara-negara Teluk lainnya, terutama negara Arab Saudi (Abdullah, 2014).

Perubahan arah kebijakan luar negeri Qatar terlihat pasca tahun 1995, setelah Hamad Al-Thani menjadi Emir¹ Qatar atau pimpinan tertinggi dalam struktur pemerintahan di Qatar. Di tahun 1995, kudeta secara damai dilakukan oleh anak dari Sheikh Khalifa bin Hamad Al-Thani kepada dirinya (The Telegraph, 2016). Di era kepemimpinan Hamad Al-Thani, Qatar berusaha untuk melepaskan diri dari pengaruh negara tetangga dan mengadopsi strategi terbuka yang menekankan kepada penggunaan *soft power*, seperti media, diplomasi, pendidikan, budaya, olahraga, wisata, perekonomian, dan bantuan kemanusiaan (Abdullah, 2014).

Qatar juga berusaha untuk membentuk aliansi baru, terutama dengan Amerika Serikat. Hamad Al-Thani menyadari bahwa Amerika Serikat merupakan negara hegemon yang dapat melindungi Qatar dari Arab Saudi, Iran, dan negara asing lainnya yang memiliki kekuatan untuk mengancam keamanan Qatar. Bentuk aliansi Qatar dengan Amerika Serikat ditandai dengan pemindahan markas besar militer dari Arab Saudi pasca peristiwa 9/11 ke Pangkalan Udara Al Udeid di Qatar (Haykel, 2013, hal. 2).

Di era Hamad Al Thani, Qatar melakukan referendum terhadap konstitusi negara pada tahun 2003. Konstitusi baru Qatar menyatakan bahwa kebijakan luar negeri Qatar didasarkan pada prinsip perdamaian tanpa mengintervensi urusan dalam negeri negara lain. Tertuang dalam konstitusi Qatar tahun 2003 Artikel ke-7.

Kebijakan luar negeri negara didasarkan pada prinsip untuk mempertahankan perdamaian dan keamanan internasional dengan mendukung penyelesaian konflik melalui cara-cara damai, dan mendukung hak-hak warga negara dalam *self determination* dan tanpa intervensi dalam urusan dalam negara, dan kerjasama dengan bangsa-bangsa yang cinta perdamaian (Government Communications Office of State of Qatar, 2003, hal. 1).

¹Emir atau amir atau ameer merupakan sebutan untuk penguasa, pemimpin, atau panglima di negara-negara Islam. Dalam konteks penulisan ini, Emir dapat diartikan sebagai Kepala Pemerintahan Qatar.

Konstitusi baru tersebut tidak hanya memberikan arah kebijakan luar negeri, namun juga secara jelas menyatakan Qatar sebagai negara demokrasi, memberikan hak memilih bagi warga negara tanpa memandang gender, dan menekankan peran negara dalam memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi, dan pendidikan bagi warganya (Hawthorne, 2008).

Teori Peran

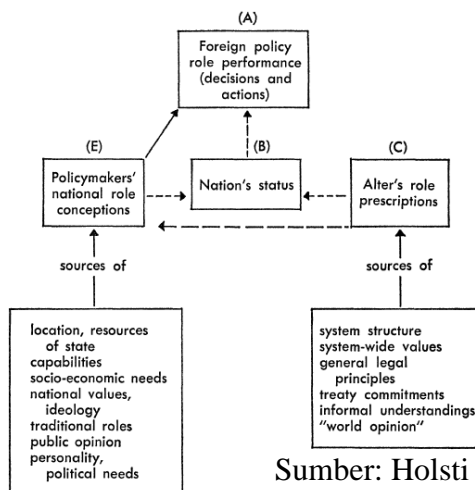
Penulis menggunakan teori peran untuk memahami perubahan kebijakan luar negeri Qatar karena teori peran memberikan tambahan alat untuk menganalisa dasar-dasar Qatar mengambil peran sebagai mediator di konflik regional dan internasional. Teori peran merupakan salah satu teori yang dikembangkan dalam ilmu sosiologi, psikologi sosial, dan antropologi. Teori ini diperkenalkan pertama kali dalam kajian kebijakan luar negeri pada tahun 1970 melalui karya K.J. Holsti. Teori ini mendapat perhatian karena penstudi HI menemukan sebuah pola perilaku yang sama pada kelompok negara tertentu dalam struktur Perang Dingin, yaitu sekutu, satelit, dan non-blok. Breuning (2011 dalam Harnisch et al., 2011, hal. 16) menyebutkan bahwa teori peran tergolong ke dalam perspektif konstruktivisme sosial yang menekankan pada pentingnya persepsi, nilai, dan sikap yang dimiliki oleh pemangku kebijakan. Breuning menekankan bahwa Holsti mengadopsi posisi konstruktivis bahkan sebelum konstruktivis mendapatkan perannya dalam diskursus hubungan internasional.

Teori peran menyatakan bahwa *self image* suatu negara dan ekspektasi yang diterima negara dari luar berpengaruh terhadap proses perumusan kebijakan luar negeri. (Holsti, 1970, dalam Graf dan Lanz, 2013). Holsti (1970, hal. 235) menyatakan bahwa pengklasifikasian peran negara sebagai non-blok atau netral belum dapat memberikan gambaran spesifik terhadap kebijakan luar negeri suatu negara, namun memberikan fondasi dalam memahami mengapa suatu kebijakan diambil. Seperti halnya peran seseorang sebagai hakim atau professor pada individu, tidak mampu menjelaskan seluruh variasi tindakan individu baik dalam interaksi formal maupun informal dalam suatu masyarakat. Maka dari itu, variabel-variabel lain dibutuhkan untuk menjelaskan perubahan kebijakan luar negeri suatu negara.

Krotz (2002 dalam Ifantis, 2015) menjelaskan bahwa terdapat tiga fungsi NRC, yaitu *prescribe*, *proscribe*, dan membentuk preferensi formulasi kebijakan. Fungsi *prescribe* berarti NRC berfungsi untuk memberi dorongan terhadap keinginan, tujuan, dan langkah. Sedangkan *proscribe* berarti NRC berfungsi untuk mengeliminasi perilaku-perilaku negara yang tidak sesuai

dengan peran yang diasosiasikan sehingga mengkategorikan beberapa kebijakan diluar pertimbangan realistis. Sedangkan fungsi ketiga, NRC dapat mempengaruhi gaya pengambilan kebijakan yang di dalam negeri dan dengan negara lain.

Bagan 1.1 Teori Peran dan Kebijakan Luar Negeri: *National Role Conception* dan Preskripsi sebagai Variabel Independen



Sesuai dengan tipologi yang digunakan oleh Holsti dalam menjelaskan teori peran, terdapat variabel yang termasuk dalam internal negara seperti lokasi, sumber daya negara, kemampuan, kebutuhan sosio-ekonomi, nilai-nilai nasional, ideologi, peran tradisional, opini publik, karakter, dan kebutuhan politis. Kesepuluh variabel tersebut membentuk status yang dimiliki oleh suatu negara. Sedangkan dari pihak eksternal, terdapat struktur, nilai-nilai perjanjian, opini masyarakat internasional, dan pemahaman informal yang turut berpengaruh terhadap konsepsi negara atas dirinya sendiri. Konsepsi negara atas statusnya yang kemudian memiliki dampak terhadap kebijakan luar negeri.

Penjabaran Holsti terhadap konsepsi peran negara memiliki kekurangan yang kemudian disimplifikasi oleh Lisbeth Aggestamm. Penjelasan Holsti dianggap terlalu kompleks karena mengharuskan para pengguna teori peran untuk melihat berbagai sumber dari peran yang menjadi atribut nasional suatu negara. Aggestamm (1999, dalam Nabers, 2011, hal. 78) kemudian memberikan definisi yang lebih ringkas dengan menyebutkan bahwa konsepsi peran adalah kumpulan norma-norma yang menjadi landasan bagi kebijakan luar negeri yang telah diekspektasikan dan sesuai dengan orientasi tindakan. Sehingga, terdapat tiga elemen yang saling

berkaitan, yaitu ego, *alter*, dan tindakan. Bagian ego adalah konsepsi peran, bagian *alter* adalah *role expectation*, dan tindakan sebagai *foreign policy behavior*.

Tabel 1.1 Tipologi dari *National Role Conceptions*

	<i>Autonomous Major member</i>	<i>Dependent Minor member</i>
Pro-core	Regional leader Regional protector Patron Active independent Liberation supporter Defender of the faith Regional-subsystem collaborator Rival Mediator-integrator Developer Faithful ally	Rival Independent Faithful ally Bridge Protectee Client Example Internal developer
Anti-core	Bastion of revolution-liberator Regional leader Regional protector Patron Active independent Anti-imperialist agent Liberation supporter Defender of the faith Rival Mediator-integrator Developer Faithful ally	Rival Independent Faithful ally Bridge Isolate Protectee Client Example Internal developer

Sumber: Thies 2014

NRC kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Thies (2014, hal. 7-8) menjadi empat kategori besar yang terdiri dari berbagai macam peran. Empat kategori NRC sebuah negara didasarkan kepada aktif atau tidaknya suatu negara dalam hubungan internasional, yaitu *autonomous* dan *dependant*. Sedangkan dua kategori selanjutnya didasarkan kepada kecenderungan negara untuk mendukung *dominant powers* dalam suatu wilayah atau sebaliknya. Suatu negara dapat memerankan satu hingga lebih dari dua peran yang terdapat dalam tabel diatas.

Salah satu kelebihan dari teori peran adalah kemampuan teori ini dalam menganalisa secara *cross levels*, baik individu, negara, maupun sistem (Thies, 2009, hal. 13). Kelebihan dari teori peran adalah kegunaannya untuk mengukur relativitas antara agen dan struktur dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara (Breuning, 2011, dalam Thies, 2011, hal. 20).

Konsepsi peran nasional atau *national role conception* bukan merupakan faktor yang menyebabkan perubahan dalam perilaku negara. NRC merupakan variabel intervensi yang menjadi penyaring dari dampak yang dihasilkan oleh faktor domestik dan internasional, seperti

kemampuan negara, politik domestik, sistem ekonomi-sosial, *Balance of Power* (BoP) internasional, dan sifat individu pemimpin terhadap perilaku negara. Selain itu, Grossman juga menambahkan bahwa NRC memainkan peran penting dalam proses kebijakan luar negeri dengan membatasi pilihan kebijakan luar negeri yang mungkin untuk dilakukan suatu negara (Grossman, 2005, hal. 337).

Graf dan Lanz (2013, hal. 412) menyebutkan terdapat tiga mekanisme bagaimana konsepsi peran dapat menjelaskan perubahan kebijakan luar negeri negara. Pertama adalah melihat proses kebijakan melalui perubahan struktural. Ketika konfigurasi sistem internasional berubah, maka konsepsi peran nasional dan kebijakan luar negeri beradaptasi. Sama halnya seperti perubahan dalam mendeligitimasi kolonialisme. Perubahan ini mempengaruhi persepsi negara mengenai perilaku yang patut, sehingga menyebabkan peran negara beradaptasi. Kedua, interaksi yang terjadi antara elit politik suatu negara dengan aktor lain dalam sistem internasional. Aktor-aktor dalam sistem diharapkan mampu untuk berperilaku sesuai dengan norma, kepercayaan, dan preferensi yang diinginkan oleh aktor di posisi lain. Negara akan merespon isyarat dan permintaan negara lain. Sehingga, perubahan ekspektasi terhadap perilaku negara dapat memodifikasi kebijakan yang diambil. Ketiga, perspektif terhadap kebijakan luar negeri dilihat dari politik domestik. Perspektif ini fokus kepada perubahan struktur kekuatan dalam negara yang menyebabkan perubahan kebijakan luar negeri, seperti halnya diakibatkan oleh pemilihan umum (Graf dan Lanz, 2013).

Penulis pada akhirnya memilih teori peran sebagai alat bantu analisis karena teori peran cocok digunakan untuk meneliti kebijakan luar negeri Qatar karena kapasitas material negara yang bersifat kuantitatif tidak cukup untuk menjelaskan kebijakan luar negeri Qatar yang berbeda dengan negara *small states* pada umumnya.

Qatar sebagai Mediator

Terdapat tiga konflik yang dideskripsikan penulis dalam rentang waktu dari tahun 2006 hingga tahun 2010. Pemilihan rentang ini dilakukan karena Qatar melakukan mediasi pertama kali pada konflik Hamas dan Fatah tahun 2006. Pembatasan dilakukan hingga tahun 2010 dikarenakan Qatar telah mengubah kebijakan diplomasi imparisialnya pada tahun 2010 setelah Qatar

mendukung angkatan bersenjata dan melepaskan status imparial yang dimiliki dalam fenomena *Arab Spring*. Ulrichsen (2014, hal. 10) menyebutkan Qatar berpartisipasi dalam intervensi militer di Libya melalui Resolusi DK PBB 1973 yang mengizinkan pembentukan *no-fly zone*² di wilayah Libya.

“Qatar will participate in military action because we believe there be Arab states undertaking this action, because the situation [in Libya] is intolerable” (Haman bin Jassim dalam Ulrichsen, 2014. hal. 10)

Tidak hanya melakukan intervensi militer di Libya, Qatar juga melakukan intervensi untuk yang kedua kalinya dalam mendukung pemberontakan di Syria. Qatar menjadi negara Arab pertama yang secara terbuka mendukung pengiriman tentara asing untuk menghentikan peperangan.

Keterlibatan Qatar dalam fenomena *Arab Spring* menyebabkan penulis untuk membatasi jangkauan penelitian mengenai mediasi hingga tahun 2010, ketika Qatar telah aktif secara militer di konflik-konflik negara MENA. Secara otomatis, status imparial yang diproyeksikan oleh Qatar melalui usaha mediasi telah berubah.

Mediasi Qatar dalam Konflik Yaman

Qatar melakukan dua kali mediasi di Yaman yang berlangsung dalam dua fase. Fase pertama dimulai pada tahun 2007 hingga 2008 yang menghasilkan *formal peace accord* pada Februari 2008. Sedangkan fase kedua dimulai pada tahun 2010 dan hanya berhasil untuk mencapai kesepakatan untuk gencatan senjata pada Agustus 2010. Namun, sayangnya keduanya tidak mampu bertahan lama (Barakat, 2012, dalam Nuruzzaman, 2015, hal. 13).

Pada tahun 2007, Qatar menawarkan mediasi setelah mendapatkan undangan untuk mengunjungi Presiden Ali Abdulla Salleh di Yaman. Selanjutnya, Qatar mengirim delegasi dari Kementerian Luar Negeri untuk bernegosiasi dengan pemimpin pemberontak Houthi. Pada 16 Juni 2007, perjanjian gencatan senjata disepakati dan bertahan hanya beberapa bulan. Mediasi masih dilakukan Qatar dengan perjanjian perdamaian yang dilakukan di Doha, ibukota Qatar, pada 1 Februari 2008. Qatar berjanji untuk memberikan \$300 hingga \$500 juta untuk pembangunan di

² *No fly zone* berarti wilayah tertentu yang terlarang terhadap pesawat terbang

provinsi Saada, tempat pemberontak Houthi berkumpul. Qatar bahkan menawarkan perlindungan politik terhadap pemimpin pemberontak dengan syarat harus melepaskan persenjataan yang dimiliki. Namun, perjanjian di bulan Februari ini tidak berlangsung lama. Hingga akhirnya Qatar membatalkan komitmennya untuk membantu pembangunan di provinsi Saada. Usaha mediasi Qatar masih terus dilanjutkan meskipun berulang kali menunjukkan kegagalan dan kedua belah pihak mengunjungi Doha untuk melakukan pembaruan terhadap perjanjian gencatan senjata (Barakat, 2012, hal. 14-15).

Pada usaha mediasi kedua di Yaman, Kementerian Luar Negeri Qatar kalah terhadap pengaruh Arab Saudi yang lebih besar. Arab Saudi berhasil membuat kedua pihak, yaitu Pemerintah Yaman dan pemberontak Houthi, untuk mengikuti proses mediasi yang dipimpinnya dengan menjanjikan investasi sebesar US \$1 milyar untuk membangun perekonomian Yaman (Saudi Gazette, 2010, dalam Nuruzzaman, 2015, hal. 16). Usaha yang dilakukan oleh Arab Saudi berhasil mengesampingkan usaha Qatar sebagai mediator bagi konflik Yaman dan menyebabkan Qatar tidak dapat melanjutkan usaha mediasi yang lebih mendalam untuk menangani akar permasalahan antara pemberontak Houthi dan Pemerintahan Yaman (Nuruzzaman, 2015, hal. 16). Hingga tahun 2017, konflik di Yaman tetap berlangsung dan menjadi semakin lebih mematikan dengan keterlibatan Arab Saudi, AS, Inggris, Prancis, Iran, bahkan kelompok teroris Islamic State (IS) dan Al-Qaeda (Marcus, 2017).

Mediasi Qatar dalam Konflik Darfur

Selain di Timur Tengah, Qatar juga memperhatikan konflik di negara di wilayah Afrika Utara, yaitu Sudan. Tergabung dalam organisasi Liga Arab, Sudan mengalami konflik sejak tahun 2003 karena pihak pemberontak merasa wilayah Darfur tidak diperhatikan oleh pemerintah. Ketidakpuasan tersebut memuncak menjadi konflik berdarah. Terdapat setidaknya dua kelompok pemberontak yang mengawali konflik Darfur, yaitu Justice and Equality Movement (JEM) dan the Sudan Liberation Army (SLA) (Thomson Reuters Foundation, 2014).

Pada tahun 2006, *Darfur Peace Agreement* atau yang biasa disebut sebagai *Abuja Agreement* ditandatangani. Hasil mediasi yang didukung oleh African Union, Pemerintah AS, dan Liga Arab tersebut ternyata tidak berlangsung lama. Nathan (2006, dalam Nuruzzaman, 2015, hal. 11)

menyebutkan alasan utama dibalik kegagalan perjanjian tersebut adalah sifat perjanjian yang cenderung memaksa daripada mengakomodasi keinginan masing-masing pihak yang bertikai. *The 2006 Darfur Peace Agreement* dianggap sebagai perjanjian yang tidak dibuat oleh orang-orang Darfur sehingga perjanjian ini bersifat non-inklusif terhadap pihak-pihak yang bertikai.

Kegagalan oleh negara-negara besar akhirnya memberi Qatar sebuah peluang untuk masuk ke dalam konflik Darfur pada tahun 2008. Qatar melakukan dialog dengan berbagai macam aktor yang memiliki kepentingan di Sudan, seperti Amerika Serikat, Prancis, Libya, China, PBB, African Union (AU), dan Liga Arab (Sanroma, 2015, hal. 33). Setelah itu, Liga Arab memberikan mandat bagi Qatar untuk memediasi dan menginisiasi pembicaraan antara pemerintah Sudan dan berbagai faksi pemberontak. Proses mediasi di Sudan juga melibatkan beberapa organisasi internasional lainnya, yaitu AU dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Bulan Februari 2010 menjadi waktu perjanjian gencatan senjata antara pemerintah Sudan dengan pihak pemberontak, Justice and Equality Movement (JEM). Dalam hal ini, Qatar kali ini menggunakan kekuatan ekonominya untuk memuluskan usaha mediasi diantara kedua belah pihak dengan menjanjikan investasi sebesar \$2 milyar untuk membentuk bank pembangunan dalam menyelesaikan perkembangan yang lambat di Darfur (Barakat, 2012, hal. 18-19). Hampir sama dengan perjanjian sebelumnya, perjanjian kali ini tidak bertahan lama dan konflik terjadi pada Juli 2010 akibat kurangnya keterlibatan dari seluruh pihak di Sudan dalam perjanjian yang dilaksanakan (Security Council Report, 2019).

Mediasi Qatar dalam Konflik di Lebanon

Konflik selanjutnya yang berusaha dimediasi oleh Qatar adalah konflik yang terjadi antara pemerintah Lebanon dengan kelompok Hizbullah. Konflik ini pada akhirnya memuncak pada Mei 2008. Pemerintah Lebanon di bawah pimpinan Siniora mendeklarasikan jaringan telekomunikasi yang digunakan oleh Hizbullah ilegal. Klaim ini sama saja dengan mendeklarasikan Hizbullah sebagai pelanggar hukum sehingga konflik menyebar ke jalan-jalan Lebanon antar masyarakat pendukung Hizbullah dan koalisi pemerintahan. Mengetahui kondisi yang terjadi di Lebanon dan pemimpin regional Timur Tengah, Arab Saudi, yang tidak bisa bersikap netral dalam mengurangi ketegangan di Lebanon, akhirnya Qatar berusaha untuk menenangkan kedua belah pihak melalui kunjungan Emir Hamad Al-Thani ke distrik yang

didominasi oleh Hizbullah. Arab Saudi tidak bisa netral dalam konflik kali ini karena memiliki hubungan dekat dengan petinggi politik Lebanon dan sikap ketidaksetujuannya terhadap Hizbullah dan Iran. Setelah kunjungan tersebut, Qatar juga mengadakan berbagai pertemuan dengan para petinggi politik di Lebanon dan mendapatkan mandat dari Liga Arab untuk mengadakan negosiasi dengan para aktor yang terlibat konflik di Lebanon (Barakat, 2012, hal. 16-17).

Konflik di Lebanon merupakan konflik yang tidak berbeda jauh dengan yang terjadi di Yaman. Iran dan Syria mendukung Hizbullah, dan Amerika Serikat (AS) dan Arab Saudi mendukung pemerintah Lebanon (Aboudi, 2008). Pada 16 Mei 2008, Qatar memfasilitas perjanjian Doha atau *Doha Agreement* setelah lima hari negosiasi yang panjang. Dalam perjanjian tersebut, Jenderal Michel Suleiman, pemimpin tentara nasional Lebanon, akan ditunjuk menjadi presiden dan Hizbullah akan berada di pemerintahan Lebanon secara *de facto* dengan menduduki sepertiga kursi di kabinet. Perjanjian yang didukung oleh UNSC dan pemimpin internasional tersebut ternyata tidak bertahan lama karena pada akhirnya, Januari 2011, pemerintah Lebanon runtuh akibat keluarnya Hizbullah dari roda pemerintahan (Barakat, 2012, hal. 18).

Analisis Keterkaitan Peran Regional Leader dan Mediator-Integrator dengan Kebijakan Luar Negeri Qatar

Peran yang berubah dalam diri Qatar dilaksanakan dengan berbagai kebijakan luar negeri yang aktif di wilayah MENA. Salah satu instrumen kebijakan luar negeri yang menonjol adalah usaha mediasi di MENA. Dalam kaitannya dengan mediasi, beberapa faktor menjadi penguat bagi Qatar untuk mengubah kebijakan luar negerinya yang tidak jarang bertentangan dengan negara-negara besar di MENA. Dua faktor tersebut antara lain adalah stabilitas politik pemerintah Qatar dan kekuatan finansial yang besar. Stabilitas politik didapat berkat minimnya tuntutan masyarakat Qatar terhadap kebijakan luar negeri yang dilakukan. Tidak hanya itu, kebijakan Qatar yang bermoral tinggi dalam membantu negara maupun aktor internasional berhasil membuat masyarakat untuk ikut mendukung kebijakan tersebut. Sedangkan kekuatan finansial membantu Qatar untuk menggunakan berbagai instrumen kebijakan politik dalam dan luar negeri yang membutuhkan modal cukup besar. Sehingga dapat dikatakan bahwa Qatar cukup bebas untuk memilih kebijakan yang membutuhkan sumber daya yang banyak (Barakat, 2019).

Dari wawancara yang dilakukan oleh Charlie Rose kepada mantan Perdana Menteri Qatar Jassim Al Thani pada tahun 2014, Qatar memang menganggap dirinya sebagai negara besar. Berbeda dengan pandangan-pandangan negara lain yang menganggap Qatar sebagai negara kecil. Persepsi nasional elit politik Qatar pada akhirnya membantu membentuk kebijakan yang tidak biasa bagi *small state* pada umumnya.

Dengan dukungan kedua faktor tersebut, Qatar pada akhirnya mampu melaksanakan kebijakan-kebijakan yang merepresentasikan peran baru yang dimiliki Qatar. Perubahan struktur internasional, perubahan ekspektasi negara-negara lain, dan perubahan politik domestik merupakan tiga mekanisme perubahan yang bisa dilihat melalui teori peran untuk melihat apakah ada NRC baru yang terbentuk dalam Qatar atau tidak. Berdasarkan penjabaran penulis di sub-bab sebelumnya, terbukti bahwa ketiga-tiganya merujuk pada perubahan NRC Qatar. Perubahan ini pada akhirnya melahirkan peran-peran baru yang terbentuk dan membentuk preskripsi atas kebijakan-kebijakan luar negeri yang diambil oleh Qatar sejak Hamad Al Thani memimpin, terutama setelah Qatar menduduki kursi anggota tidak tetap DK PBB.

Kedua peran yang dimiliki Qatar, *regional leader* dan *mediator-integrator* mampu memberikan penulis pemahaman mengapa Qatar mengambil kebijakan luar negeri, terutama memediasi konflik-konflik di MENA. Qatar merasa bertanggung jawab untuk melindungi dan memberikan pengaruh positif bagi negara-negara lain sebagai *regional leader*. Tidak hanya itu, dengan peran *mediator-integrator*, usaha Qatar dengan menjalin komunikasi dengan seluruh aktor di MENA menjadi semakin masuk akal. Salah satunya adalah dengan menjalin hubungan dengan Iran maupun Israel, yang notabene merupakan negara-negara yang dipersepsikan sebagai ancaman oleh negara-negara GCC. Qatar menginginkan adanya perdamaian di wilayahnya sekaligus persatuan di MENA sebagai upaya untuk menyelesaikan konflik yang berpuh-puluh tahun terjadi.

Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan yang penulis lakukan, Qatar secara kualitatif tidak menunjukkan kebijakan luar yang umumnya ditunjukkan oleh *small state*. Kategorisasi ini kemudian menjadi alasan penulis untuk menjustifikasi mengapa kebijakan luar negeri Qatar cukup unik

dibandingkan dengan *small state*, yaitu kecenderungan untuk terlibat dalam politik regional dan internasional sebagai mediator.

Penulis melalui teori peran melihat adanya keterkaitan antara kebijakan luar negeri Qatar dengan faktor internal dan eksternal. Qatar mendapatkan pengaruh dari faktor internal dan eksternal yang menyebabkan perubahan NRC Qatar melalui tiga level yang berbeda, yaitu perubahan struktur internasional, interaksi antar aktor, dan perubahan politik domestik. Pengaruh ini menyebabkan Qatar untuk mengkonsepsikan dirinya sebagai *regional leader* dan *mediator-integrator*. Ketiga peran yang sebelumnya tidak dimiliki Qatar sebelum Hamad Al Thani memimpin. Peran tersebut, *mediator-integrator*, secara spesifik membantu penulis untuk memahami mengapa Qatar melaksanakan kebijakan luar negeri yang didominasi oleh usaha-usaha mediasi di wilayah MENA yang dipenuhi oleh konflik antar faksi, pemberontak, organisasi radikal, hingga negara. Hal ini sesuai dengan tujuan penulis dalam membuktikan hipotesis mengenai faktor internal dan eksternal yang menjadi alasan perubahan kebijakan luar negeri Qatar.

Sebagai *regional leader*, Qatar merupakan negara yang memiliki peran untuk menjadi aktor penting dalam berbagai isu regional dan internasional. Peran ini juga menjadikan Qatar berambisi untuk memimpin negara-negara lain di wilayah GCC dalam menyebarkan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh Qatar, seperti perdamaian, penegakan Hak Asasi Manusia, dan menjunjung tinggi IHL.

Sebagai *mediator-integrator*, Qatar memiliki peran untuk menyelesaikan konflik-konflik yang ada di Timur Tengah didukung dengan kemampuan finansial dan afiliasi politik yang dimiliki. Peran *mediator-integrator* juga menjadikan Qatar untuk bersikap imparial dengan seluruh pihak yang terlibat dalam konflik di MENA, baik negara anggota GCC, negara-negara benua Afrika, dan negara-negara Barat.

Maka dari itu, dapat disimpulkan bahwa perubahan kebijakan luar negeri Qatar merupakan hasil dari perubahan konsepsi peran yang terjadi akibat perubahan struktur sistem internasional, interaksi antar aktor yang terjadi, dan perubahan politik domestik. Ketiga level tersebut membantu penulis untuk memahami perubahan yang terjadi pada Qatar.

Penulis juga masih menemukan beberapa celah yang masih bisa dieksplorasi dari penelitian mengenai Qatar dengan teori peran. Celah tersebut berasal dari tidak dideskripsikannya aspek material negara Qatar dan implikasinya terhadap persepsi diri Qatar maupun kebijakan luar negeri. Pada penelitian kali ini, penulis hanya berfokus kepada aspek ideasional yang mempengaruhi konsepsi elit politik Qatar. Penelitian selanjutnya dapat mengeksplorasi keterkaitan antara aspek material terhadap kebijakan luar negeri Qatar.

Daftar Pustaka

- Abdullah, J. (2014) 'Analysis: Qatar's foreign policy - the old and the new', *Al Jazeera*, 21 November [online]. Tersedia pada: <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/11/analysis-qatar-foreign-policy--2014111811274147727.html> (Diakses: 18 Februari 2019).
- Barakat, Sultan (2012) *The Qatari Spring: Qatar's Emerging Role in Peacemaking*. University of York [online]. Tersedia pada: <http://eprints.lse.ac.uk/59266/1/The-Qatari-Spring%20-%20Qatars-Emerging-Role-in-Peacemaking.pdf> (Diakses: 26 Juli 2019)
- Barakat, Sultan (2014) 'Qatari Mediation: Between Ambition and Achievement', *Brookings Doha Center Analysis Paper*, 12(12) [online]. Tersedia pada: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Final-PDF-English.pdf> (Diakses: 18 September 2018)
- Barakat, Sultan (2019) 'Priorities and Challenges in Qatar's Humanitarian Diplomacy', *CHR. Michelsen Institute Brief* [online]. Tersedia pada: <https://www.cmi.no/publications/6906-priorities-and-challenges-of-qatars-humanitarian-diplomacy> (Diakses: 2 September 2019)
- Government Communications Office of State of Qatar (2003) *The constitution*. [online]. Tersedia pada: <https://www.gco.gov.qa/wp-content/uploads/2016/09/GCO-Constitution-English.pdf> (Diakses: 10 September 2019)
- Grossman, M. (2005) 'Role theory and foreign policy change: The transformation of Russian foreign policy in the 1990s', *International Politics*, 42(3), hal. 334–351 [online]. doi: 10.1057/palgrave.ip.8800115 (Diakses: 18 Februari 2019).
- Graf, A. dan Lanz, D. (2013) 'Conclusions: Switzerland as a paradigmatic case of small-state peace policy?', *Swiss Political Science Review*, 19(3), hal. 410–423 [online]. doi: 10.1111/spsr.12048 (Diakses: 1 Juli 2019)
- Hawthorne, A. (2008) *Qatar's New Constitution: Limited Reform from the Top - Carnegie Endowment for International Peace*. [online] Tersedia pada: <https://carnegieendowment.org/sada/21605> (Diakses: 11 Maret 2019)

- Haykel, Bernard (2013) 'Qatar's Foreign Policy', *Norwegian Peacebuilding Resource Centre* [online]. Tersedia pada: <https://www.files.ethz.ch/isn/159898/2ec79531a408cf9e5eb93fa5393f8224.pdf> (Diakses: 7 Mei 2019)
- Holsti, K. J. (1970) "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy," *International Studies Quarterly*, 14(3), hal. 233 [online]. doi: 10.2307/3013584 (Diakses: 16 Februari 2019)
- Ifantis, K., Triantaphyllou, D. dan Kotelis, A. (2015) *National Role and Foreign Policy: A Descriptive Study of Greek Elites' Perceptions towards Turkey* [online]. Tersedia pada: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/Ifantis-Triantafylloy-%28PROJECT-REPORT%29.pdf> (Diakses pada 10 Agustus 2019)
- Marcus, Jonathan (2019) 'Why Saudi Arabia and Iran are bitter rivals', *BBC*, 16 September [online]. Tersedia pada: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-42008809> (Diakses: 16 Oktober 2019)
- Sanroma, Mon (2015) "Qatar During the Reign of Hamad Al Thani (1995-2013): from Soft Power to Hard Power", *ICIP Working Papers* [online]. Tersedia pada: http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/workingpapers/2015/WP_1_2_015.pdf (Diakses: 1 Agustus 2019)
- Security Council Report (2019) *Chronology of Events in Darfur Conflict* [online]. Tersedia pada: <https://www.securitycouncilreport.org/chronology/sudan-darfur.php> (Diakses: 23 September 2019)
- The Telegraph (2016) 'Sheikh Khalifa Bin Hamad Al Thani, deposed Emir of Qatar – obituary', *The Telegraph*, 25 Oktober [online]. Tersedia pada: <https://www.telegraph.co.uk/obituaries/2016/10/25/sheikh-khalifa-bin-hamad-al-thani-deposed-emir-of-qatar---obitua/> (Diakses: 18 Februari 2019)
- Thies, Cameron G. (2009) "Role Theory and Foreign Policy," *International Studies Encyclopedia*, (May), hal. 2–44 [online]. doi: 10.1111/b.9781444336597.2010.x. (Diakses: 26 Agustus 2019)
- Thies, Cameron G. (2014) "Role Theory and Foreign Policy Analysis in Latin America", *Foreign Policy Analysis*, 13(3), July 2017, halaman 662–681 [online]. Tersedia pada: <https://doi.org/10.1111/fpa.12072> (Diakses: 26 Agustus 2019)
- Thomson Reuters Foundation. (2014) 'Darfur Conflict', *Thomson Reuters Foundation*, 31 Juli [online]. Tersedia pada: <https://web.archive.org/web/20150524045929/http://www.trust.org/spotlight/Darfur-conflict> (Diakses: 7 Mei 2019)
- Ulrichsen, Kristian C. (2014) *Qatar and The Arab Spring: Policy Drivers and Regional Implications*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace . [online].

Sumber: https://carnegieendowment.org/files/qatar_arab_spring.pdf (Diakses: 26 Agustus 2019)

Nabers, Dirk (2011) "Identity and Role Change in International Politics," dalam S. Harnisch, C. Frank, dan H.W. Maull (eds.) *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*. New York: Routledge.

Nuruzzaman, Mohammad (2015) 'Gulf Cooperation Council (GCC), Qatar and Dispute Mediations: A Critical Investigation', *Contemporary Arab Affairs*, 8(4), hal. 1-19 [online]. Tersedia pada: https://www.researchgate.net/publication/281475987_Gulf_Cooperation_Council_GCC_Qatar_and_dispute_mediations_a_critical_investigation (Diakses: 14 Agustus 2019)