

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Salah satu bentuk aliansi dalam hubungan antar negara yaitu *Gulf Cooperation Council* (GCC) yang berdiri pada tahun 1981 dengan beranggotakan diantaranya, Arab Saudi, Uni Emirat Arab, Bahrain, Oman, Kuwait, serta Qatar atau biasa disebut negara-negara Teluk (Al Jazeera, 2017). Dalam prosesnya, pada Oktober 1979, kerangka umum dari GCC resmi disepakati pada pertemuan di Taif, Arab Saudi. Hingga kemudian terdapat beberapa perbedaan pendapat dimana ada pihak yang lebih menyetujui fokus kepada integrasi keamanan dan militer sedangkan pihak lain ingin fokus terhadap pembentukan organisasi baru guna mengendalikan kekuatan lunak dan integrasi ekonomi. Perbedaan tersebut terus berlanjut hingga pada 25 Mei 1981, rancangan piagam GCC diselesaikan setelah adanya penyatuan pendapat yang dipimpin oleh Pangeran Saud Al-Faisal, bersama dengan Menteri Luar Negeri Kuwait Sheikh Sabah, serta Sheikh Muhammad bin Mubarak, Menteri Luar Negeri Bahrain. Hasil rancangan tersebut meliputi berbagai pandangan terhadap koordinasi serta integrasi antara para negara anggota pada semua bidang dengan tujuan persatuan bagi satu sama lain. Sehingga, hal tersebut mendorong pembentukan struktur kelembagaan yang dapat bekerja di berbagai bidang seperti integrasi, keamanan, politik, serta ekonomi.

Setelah GCC resmi didirikan, GCC memiliki kantor pusat di Riyadh, Arab Saudi dan setiap pertemuan juga akan diadakan di Riyadh tetapi dapat bersidang di negara anggota yang lain. Sekretariat GCC memiliki kurang lebih 1.000 staf yang berasal dari seluruh negara anggota serta menjadi tempat bagi perumusan kebijakan utama untuk organisasi. Selain itu, ada 30 entitas yang menangani isu-isu sesuai dengan bidang masing-masing. Sejak didirikan, GCC telah banyak mencapai berbagai hal. Kehadiran GCC juga menjadi sebuah sinergi besar bagi para negara anggota karena berpengaruh pada peningkatan efisiensi serta perluasan pasar yang dinamis (Aluwaisheg, 2020).

Negara-negara Teluk merupakan kumpulan negara yang memiliki pengaruh ekonomi cukup besar pada ekonomi global. Hal tersebut juga diperkuat dengan fakta bahwa sepertiga cadangan minyak di dunia berada di negara-negara tersebut (Al-Jazeera. 2015). Hal tersebut ditanggapi dengan adanya GCC di kawasan Teluk sebagai media kerja sama antar negara yang berbatasan langsung karena kedekatan geografis. Selain itu, perkembangan isu-isu regional dan internasional juga meningkatkan kepentingan untuk bekerjasama satu sama lain di kawasan Teluk. Oleh karena itu, pembentukan GCC untuk para negara anggota agar dapat

mempromosikan kerja sama serta memperkuat hubungan bilateral pada berbagai bidang melalui proyek yang dapat menguntungkan semua pihak dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip dari masing-masing negara (Hasan, 2015). Kemudian, salah satu tujuan pembentukan aliansi GCC yang lainnya adalah agar ekonomi kawasan dapat diperkuat, bersamaan dengan kekuatan militer serta politik dari seluruh negara-negara anggota.

Meski telah membentuk sebuah aliansi di kawasannya dan bertujuan melindungi satu sama lain, negara-negara Teluk tidak terlepas dari adanya konflik kawasan termasuk antara para anggota. Negara-negara anggota GCC dan Qatar memiliki sejarah konflik karena krisis antara kelompok dari sekutu Uni Emirat Arab dengan Arab Saudi dimana Qatar diduga melakukan pendanaan bagi kelompok Islam di Doha. Hal tersebut menyebabkan ketakutan pada Uni Emirat Arab dan Arab Saudi karena merasa terancam oleh aktivitas yang dilakukan kelompok Islam tersebut karena dirasa memiliki ideologi keamanan yang ekstrem. Meskipun Qatar sedang dalam posisi yang berpotensi mengancam keamanan kawasan, pada saat itu Qatar juga memiliki kebijakan luar negeri yang menentang keputusan Arab Saudi terkait adanya kamp Arab Sunni. Hubungan Qatar dan Arab Saudi memang tidak terlepas dari konflik tidak terkecuali pada bidang media. Qatar menggunakan Al-Jazeera untuk mengkritisi para pemimpin di Arab Saudi, Uni Emirat Arab, dan Mesir serta membahas mengenai Ikhwanul Muslimin melalui "*Arab World*" hingga Pada tahun 2002, Qatar dan media dari Arab Saudi memiliki konflik yang menyebabkan pemerintah Arab Saudi menarik duta besarnya dari Doha selama enam tahun hingga kemudian pada tahun 2014, bersama dengan Bahrain dan Uni Emirat Arab, Arab Saudi menerima tuduhan dari Qatar yang menganggap tiga negara tersebut yang dianggap mendanai kelompok Ikhwanul Muslimin dibuktikan dengan hubungan Sheikh Yusuf al-Qaradhawi. Tidak berhenti disitu, tuduhan satu sama lain kembali diberikan terhadap Qatar dari negara-negara yang menganut Islam Sunni karena sikap Qatar terhadap Iran. Iran yang dianggap sebagai ancaman bagi negara-negara di kawasan Teluk karena pengayaan nuklir serta mendukung gerakan terorisme dan Qatar menentang hal tersebut dari resolusi Dewan Keamanan PBB. Qatar terus menunjukkan kedekatannya dengan Iran dimana saat Hassan Rouhani, Presiden Iran kembali memenangkan pemilihan, Emir Qatar mengucapkan selamat sehingga hal tersebut menimbulkan kekesalan pada negara-negara Teluk lain yang menganggap Iran sebagai ancaman. Qatar juga melakukan pendanaan dengan Al-Hizbullah, kelompok militan Syiah dan menukar dengan anggota keluarga dari kerajaan Qatar yang menjadi tawanan di Irak (Hanifan, 2021).

Ketegangan hubungan negara-negara di kawasan Teluk dengan Qatar juga di duga mendapat pengaruh dari kunjungan Donald Trump, Presiden Amerika Serikat saat itu ke Arab Saudi, Uni Emirat Arab, dan Mesir tetapi Amerika Serikat menentang pendapat tersebut dan berpendapat bahwa mereka hanya berusaha memerangi ancaman radikalisme dari Iran. Arab Saudi yang menentang kelompok militan ternyata melakukan pendanaan pada kelompok militan bersenjata Jayah al-Islam disamping Qatar yang melakukan pendanaan pada kelompok saingan Jayah al-Islam, yaitu Faylaq al-Rahman. Sebagai pemimpin dari *Gulf Cooperation Council* (GCC), peran dari Arab Saudi sangat berpengaruh pada keputusan negara-negara GCC yang berakhir memberikan blokade terhadap Qatar. Meskipun banyak konflik yang kerap kali terjadi di kawasan Teluk, blokade merupakan yang pertama kali diberlakukan pada kawasan Teluk hingga pada 5 Juni 2017 keputusan tersebut diberlakukan. Blokade pada umumnya dilakukan sebagai jalan terakhir dalam sebuah pengambilan keputusan. Beberapa alasan sebagai pendukung pemutusan diplomatik oleh GCC dimulai oleh Arab Saudi yang menilai bahwa Qatar telah melanggar perjanjian sebagai anggota GCC dengan tidak melakukan hubungan dengan kelompok teroris yang memiliki afiliasi dengan Ikhwanul Muslimin. Hal tersebut diperkuat oleh pernyataan dari Sheikh Hamad bin Khalifa Al Thani melalui pidato pada upacara militer dengan menganggap Iran sebagai negara 'great power' di kawasan Teluk dan menentang kebijakan anti Iran. Ketegangan semakin terjadi ketika terdapat berita pernyataan Emir Qatar saat itu yang menyebutkan bahwa hubungan Qatar dengan Amerika Serikat mengalami ketegangan. Menanggapi hal tersebut Qatar menyatakan bahwa hal tersebut merupakan bentuk rekayasa media dan merupakan berita bohong sehingga Kementerian Luar Negeri Qatar langsung bertindak dengan pernyataan mereka untuk mengatasi masalah tersebut yang disebabkan oleh serangan digital dari *hacker* (Chugtai, 2020).

Kemudian Arab Saudi memberikan ultimatum berupa 13 poin bagi Qatar dan harus dilaksanakan dalam kurun waktu 10 hari. Qatar yang memilih untuk mengabaikan ultimatum tersebut akhirnya pada 5 Juni 2017, negara-negara anggota GCC bersama dengan Mesir resmi melakukan blokade terhadap Qatar. Penelitian ini akan menjelaskan perjalanan hubungan GCC dan Qatar dari adanya pemutusan hubungan diplomatik dengan menutup jalur-jalur yang menghubungkan negara mereka dengan Qatar baik jalur darat, laut, maupun udara. Ketegangan hubungan antar negara di kawasan Teluk ini semakin terasa dengan diwajibkannya para warga negara baik dari Qatar dan negara-negara GCC agar kembali ke masing-masing negaranya. Hal tersebut tentu sangat memberatkan semua pihak karena, meskipun seringkali terjadi

ketegangan diantara para negara Teluk, tetapi blokade baru pertama kali dilakukan oleh GCC (Chugtai, 2020).

Hingga pada 5 Januari 2021, GCC yang semula memprakarsai blokade terhadap Qatar, menjadi penyeru adanya perjanjian Al-Ula yang bertujuan untuk mengakhiri blokade negara-negara GCC terhadap Qatar. Dalam pelaksanaan perjanjian tersebut, Menteri Luar Negeri al-Saud menegaskan bahwa, perjanjian Al-Ula juga untuk memperkuat kerja sama di kawasan terutama untuk memberikan kemakmuran serta keamanan bagi rakyat. Perjanjian Al-Ula disahkan pada KTT ke-41 GCC dengan agenda penetapan Piagam GCC yang dihadiri dan di tanda tangani oleh Bahrain, Mesir, Kuwait, Oman, Qatar, Arab Saudi, Uni Emirate Arab yang bertempat di Al-Ula Arab Saudi. Perubahan sikap dari negara-negara GCC terhadap Qatar dalam penyelesaian konflik kawasan ini akan menjadi pembahasan terlebih dengan adanya perjanjian Al-Ula sebagai bentuk dari resolusi konflik di kawasan teluk ini yang akan dianalisis menggunakan model aktor rasional serta organisasi internasional.

## **B. Rumusan Masalah**

Mengapa akhirnya GCC mengakhiri blokade terhadap Qatar?

## **C. Kerangka Teori**

### **Model Aktor Rasional**

Model aktor rasional (*Rational Actor*) merupakan salah satu gagasan dari Graham T. Allison untuk menjelaskan mengenai perilaku negara saat melakukan hubungan luar negeri. Politik luar negeri merupakan akibat dari tindakan para aktor rasional yang dilakukan secara sengaja untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Dalam model ini, untuk membuat kebijakan luar negeri, negara merupakan sebuah aktor tunggal dimana negara mengutamakan asas rasionalitas sebagai aktor dengan berbagai tujuan tertentu yang menggunakan beberapa alternatif dan perkiraan akan konsekuensi dari setiap alternatif yang dipilih (Graham T. Allison, 1996:694).

Keputusan negara untuk mencapai tujuan tertentu dapat dengan menyesuaikan baik dalam bentuk perubahan pada kebijakan yang rasional berdasarkan alternatif yang dimiliki. Model ini banyak dikenal karena rasionalitasnya dalam berasumsi. Allison menggambarkannya dengan sebuah perilaku intelektual. Analogi perilaku sebuah negara adalah dengan perilaku individu dengan nalar serta terkoordinasi.

Selanjutnya, ada beberapa tahapan intelektual yang menggunakan penalaran serta usaha untuk memilih berbagai alternatif yang tersedia. Tahapan-tahapan tersebut diantaranya:

a. *Problem recognition and definition*

Respon negara dalam menghadapi masalah adalah dengan membuat kebijakan. Jenis masalah yang terjadi dapat berupa ancaman ataupun peluang untuk negara dalam sistem internasional sehingga hal tersebut akan mempengaruhi sebuah negara dalam membuat kebijakan. Dalam tahap ini, negara melakukan proses identifikasi serta mendefinisikan masalah dengan obyektif.

b. *Goal Selection*

Dalam menjaga kekuatannya di dunia internasional, negara memiliki tujuan utama yaitu keamanan dan kepentingan nasional. Sehingga, tujuan yang akan dipilih berdasarkan dari hal tersebut.

c. *Identification of Alternative*

Pada tahapan ketiga ini, negara akan membandingkan antara pilihan dan konsekuensi. Karena, alternatif yang dipilih negara juga akan menghasilkan pilihan dan pilihan tersebut akan mengandung konsekuensi. Rasionalitas negara untuk mencapai tujuan pada tahap ini adalah dengan memperhitungkan untung dan rugi (*cost and benefit*) secara rasional.

d. *Choice*

Di tahapan terakhir ini, negara akan memilih pilihan rasional yang dapat mengoptimalkan hasil (*value maximizing*) dengan beberapa pertimbangan seperti tujuan dan nilai, memiliki pilihan alternatif, setiap alternatif sudah diperkirakan konsekuensinya, interpretasi dari setiap konsekuensi. Sehingga, sebagai aktor rasional, pilihan negara akan berdasarkan konsekuensi yang memiliki kerugian paling rendah demi kepentingan nasional yang akan dicapai.

Sehingga, keputusan sebuah negara dalam mengambil keputusan berdasarkan model ini adalah dengan mempertimbangkan untung dan rugi (*cost and benefit*) dari berbagai alternatif yang ada. Berikut pengaplikasian model aktor rasional dalam analisis GCC dan Qatar:

a) *Problem recognition and definition*

Jenis kebijakan dari GCC adalah dengan mengeluarkannya peringatan untuk melakukan blokade terhadap Qatar. Sebelum memberikan blokade, beberapa alasan adanya blokade seperti Qatar yang semakin menunjukkan kedekatan dengan Iran dimana

Iran merupakan musuh dari Arab Saudi dan negara GCC lainnya. Sehingga, sebelum adanya blokade Arab Saudi mewakili GCC memberikan beberapa tuntutan melalui 13 poin yang harus dilakukan oleh Qatar yang secara ringkas yaitu, Qatar harus menghentikan segala bentuk hubungan kerja sama dengan Iran dan Turki serta berbagai kelompok teroris, kemudian penghentian media Al-Jazeera dan seluruh stasiun yang berafiliasi mengancam negara GCC lainnya, berhenti ikut campur urusan internal negara GCC lainnya, yang mana segala macam tuntutan tersebut harus dilaksanakan dalam kurun waktu 10 hari. Negara-negara GCC tidak menyangka bahwa Qatar akan mengabaikan tuntutan tersebut dan memilih opsi blokade. Dari sisi Qatar, negaranya merasa dirugikan dengan berbagai tuntutan tersebut karena bagi mereka hanya menguntungkan pihak GCC.

*b) Goal selection*

Karena berbagai masalah yang terjadi hingga akhirnya blokade diberikan kepada Qatar, masalah pada GCC tidak berhenti setelah adanya blokade. Setelah blokade tujuan dari GCC yang semula ingin menekan Qatar berubah setelah ekonomi dan keamanan negaranya terdampak. GCC mempertimbangkan baik secara ekonomi dimana fakta bahwa Qatar membawa pengaruh yang besar bagi perekonomian negara-negara GCC maupun secara keamanan GCC terus merasa terancam dengan kekuatan Iran yang terus berusaha meningkatkan dominasinya di kawasan Timur Tengah.

*c) Identification of Alternative*

Pada tahap ini, GCC mulai mempertimbangan keputusannya melalui pilihan alternatif. Karena, pasca adanya blokade, kedekatan Qatar dengan Iran semakin menguat bersamaan dengan berbagai kerja sama antar keduanya. Selain itu, Qatar juga melakukan kerja sama dengan Turki yang dianggap memiliki ketegangan dengan Uni Emirat Arab sehingga GCC menentang hubungan antara Qatar dengan Iran dan Turki seperti pada tuntutan awal sebelum blokade. Namun, karena GCC tidak menyangka bahwa Qatar dapat bertahan tanpa GCC, sehingga GCC dihadapkan dengan dua pilihan. Pada pilihan pertama, GCC akan melanjutkan blokade dengan konsekuensi terputusnya mitra ekonomi di kawasan Teluk, serta menambah potensi ancaman kawasan karena kerja sama Qatar dengan negara-negara musuh GCC. Kemudian keuntungannya jika blokade terus dilakukan, GCC dapat mempertahankan harga dirinya di kawasan karena sebelumnya tidak mengira Qatar akan memilih opsi blokade. Sehingga, Arab Saudi akan dianggap gagal terhadap usahanya mempertahankan kekuasaannya di kawasan Teluk dengan menekan negara lain. Kemudian pilihan kedua jika blokade dicabut,

maka konsekuensinya tuntutan GCC terhadap Qatar tidak terpenuhi sehingga GCC gagal dalam memanfaatkan Qatar. Sedangkan keuntungannya, GCC mendapatkan kembali salah satu mitra ekonomi terbesarnya serta berkurangnya ancaman kawasan.

*d) Choice*

Karena pada tahap ini mengoptimalkan hasil merupakan tujuan utama dengan segala pertimbangan untuk alternatif yang akan dilakukan, sehingga, GCC memilih untuk mengakhiri blokade melalui Perjanjian Al-Ula dan Qatar memilih untuk menandatangani perjanjian tersebut. Karena bagi GCC adanya blokade hanya merugikan negara-negara di kawasan Teluk karena bertambahnya masalah kawasan. Ekonomi dan keamanan kawasan yang terdampak juga menjadi pertimbangan dari GCC sebelum akhirnya memutuskan untuk mengakhiri blokade. Sedangkan bagi Qatar, kerja sama dengan negara-negara GCC lebih efisien dibandingkan dengan Iran dan Turki terkait impor bahan pangan dan komoditas, termasuk mengenai jalur-jalur transportasi baik darat, laut, dan udara. Sehingga, adanya Perjanjian Al-Ula merupakan bentuk alternatif dengan kerugian paling rendah bagi kepentingan nasional masing-masing pihak.

**D. Hipotesa**

1. Mengakhiri blokade merupakan alternatif yang menguntungkan bagi perekonomian GCC
2. Mengurangi ancaman kawasan karena pengaruh Iran dan sekutunya terhadap Qatar

**E. Metode Penelitian**

Berdasarkan Ma'sud (1990: 2), metodologi penelitian merupakan prosedur yang digunakan untuk mendeskripsikan, menjelaskan, serta meramalkan fenomena. Pada penelitian ini menggunakan metodologi penelitian jenis kualitatif deskriptif yang dalam prosesnya menggunakan teknik pengumpulan data berdasarkan studi kepustakaan dimana berdasarkan dari M. Nazir, sebuah studi kepustakaan adalah saat telah menetapkan topik penelitian hingga kajian teori dan dalam proses pencarian teori peneliti mengumpulkan data informasi dari kepustakaan yang berhubungan dan sumber-sumber tersebut dapat berasal dari buku, jurnal, majalah, hasil-hasil penelitian, serta sumber-sumber lainnya (Metode Penelitian, 1999). Sehingga, data pada penelitian ini dikumpulkan dari berbagai sumber seperti buku, jurnal, serta sumber-sumber internet lainnya untuk mendukung keabsahan data yang akan dianalisis.

## **F. Jangkauan Penelitian**

Dalam menulis penelitian ini, penulis memberikan batasan tahun penelitian dari 2017-2022. Subjek dari penelitian ini merupakan Qatar, Iran serta semua organisasi atau negara yang berafiliasi dengan Iran, Turki, dan negara-negara anggota GCC. Selain itu, batasan juga diberikan terhadap topik pembahasan yang hanya akan membahas sesuai dengan judul penelitian.

## **G. Sistematika Penulisan**

Dalam penelitian ini, sistematika penulisan dibagi kedalam beberapa bab dan sub-bab. Pada bab pertama berisi pembahasan yang akan membahas latar belakang masalah dari ketegangan hubungan Qatar dan GCC hingga adanya blokade, rumusan masalah, kerangka teori yang terdiri dari model aktor rasional, metodologi, hipotesa, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan. Pada bab kedua akan membahas dinamika negara-negara di Timur Tengah yang terdiri dari enam sub-bab. Kemudian pada bab ketiga akan membahas analisis rasionalitas keputusan GCC yang terdiri dari empat sub-bab. Hingga pada bab keempat berisi kesimpulan.