

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Iran adalah negara yang berada di benua Asia, tepatnya di kawasan Timur Tengah. Iran memiliki luas wilayah sebesar 1.648.195 km<sup>2</sup>, terbesar kedua setelah Arab Saudi di kawasan Timur Tengah. Iran berbatasan darat langsung dengan beberapa negara, yaitu Azerbaijan dan Armenia di barat laut, Turkmenistan di timur laut, Pakistan dan Afganistan di timur, Turki dan Irak di barat. Dahulu, negara-negara barat mengenal Iran dengan nama Persia. Persia merupakan bangsa yang terkenal kuat dan memiliki peradaban yang maju pada kala itu. Namun nama Persia berubah pada tahun 1959 saat kepemimpinan Mohammad Reza Pahlevi yang lalu diganti menjadi Iran yang berarti “Tanah Bangsa Arya” (CIA, 2020).

Mohammad Reza Pahlevi merupakan raja yang memimpin Iran sejak tahun 1941, Ia merupakan keturunan sah raja yang memimpin Iran. Mohammad Reza Pahlevi memiliki gelar “*Shahanshah*” atau Raja Segala Raja (Ardi Priyatno Utomo, 2018). Ketika menginjak tahun ke 38, kepemimpinan Mohammad Reza Pahlevi mengalami banyak permasalahan, hingga pada tahun 1979 memecahkan Revolusi Iran pada 11 Februari 1979 (Janet Afary, 2020). Iran yang awalnya merupakan negara yang menganut sistem Monarki, pada revolusi ini berubah menjadi Republik Teokratis. Teokratis disini berarti kekuasaan tertinggi dipegang penuh oleh Pemimpin Agung yang jabatannya lebih tinggi dan kuat daripada Presiden. Keputusan Pemimpin Agung adalah sesuai dengan Al-Qur’an dan dibuat demi kemaslahatan masyarakat. Pemimpin Agung bertanggung jawab terhadap kebijakan umum yang dibuat Iran, pasukan bersenjata dan juga badan intelejen

di Iran (Jatmika, 2016). Pemimpin Agung saat ini dijabat oleh Ali Hoseini-Khamenei. Pemimpin Agung juga memiliki hak penuh untuk menunjuk pemerintah sipil dan yudikatif, serta hak untuk memilih kepala militer. Iran merupakan negara yang menganut aliran Islam Syiah terbesar di kawasan Timur Tengah. Selain itu, Iran juga memiliki tantara militer terbanyak di kawasan Timur Tengah dan Iran juga memiliki kekuatan nuklir sehingga kekuatan militer Iran dinilai yang terkuat di kawasan Timur Tengah (Mata Mata Politik, 2020).

Iran memiliki hubungan kerjasama yang baik dengan negara-negara di Timur Tengah. Iran juga berperan aktif di organisasi-organisasi dan forum-forum internasional seperti Gerakan Non-Block, Organisasi Kerjasama Islam, G-15, ILO, dan juga termasuk kedalam anggota dari Liga Arab (Anoushiravan Ehteshami, 2014). Dengan luas wilayah yang cukup besar, memiliki sejarah yang kuat, dan juga memiliki militer yang kuat, tentunya peran Iran sangatlah berpengaruh pada kawasan Timur Tengah. Sebagai negara Islam Syiah terbesar dan terkuat di kawasan, Iran menginginkan negaranya tidak diremehkan oleh negara-negara arab lainnya, karena Iran merupakan penganut ajaran Islam Syiah yang menjadi minoritas diantara negara-negara arab lainnya. Oleh karena itu, Iran seringkali terlibat dalam konflik yang terjadi di negara-negara Timur Tengah dengan mengharapkan kekuatannya diperhitungkan di kawasan. Selain itu, dengan terlibat dalam konflik tersebut, Iran ingin memperluas pengaruhnya di kawasan untuk menyaingi pengaruh Arab Saudi. Arab Saudi dianggap saingan terbesar Iran di kawasan karena Arab Saudi merupakan negara dengan aliran Islam Sunni terkuat di Timur Tengah. Dengan keinginan Iran untuk memiliki pengaruh di kawasan, Iran selalu ingin ikut campur dalam setiap konflik yang terjadi di kawasan Timur Tengah, terutama di Yaman dan juga Suriah yang termasuk ke wilayah yang strategis bila mereka berhasil memenangkan konflik di negara tersebut.

Hubungan Iran dengan Yaman sebelumnya terjalin dan juga merupakan hubungan yang cukup baik saat bentuk

pemerintahan Iran masih berbentuk monarki. Namun, pada tahun 1960-an Mohammad Reza Pahlevi mendukung pejuang Yaman untuk melawan kaum Marxist militan yang mengakibatkan ketidakstabilan negara Yaman. Dengan dukungan tersebut, hubungan Iran dengan Yaman mulai tidak harmonis. Revolusi yang terjadi di Iran pada tahun 1979 memperburuk hubungan kedua negara tersebut, karena Yaman lebih memilih dekat dengan Arab Saudi. Lalu, pada tahun 1990-an Iran mengakomodasi siswa-siswa Houthi yang memberontak kepada pemerintah Yaman yang membuat pemerintah Yaman murka dan memutuskan hubungan antara kedua negara. Hubungan kedua negara ini semakin memanas pada tahun 2012 ketika pemerintah Iran dengan terang-terangan mendukung kaum Houthi di Yaman setelah lengsernya Presiden Ali Abdullah Saleh (Taylor, 2019).

Perang saudara di Yaman ini terjadi pada tahun 2015, akibat dari bentrokan antara kelompok Houthi dengan pemerintahan yang keduanya mengklaim sebagai pemerintah resmi Yaman. Pada awalnya, Iran tidak tertarik dengan konflik di Yaman, dan lebih ke arah tidak peduli, karena itu adalah konflik internal. Selain itu, Iran juga memiliki beberapa alasan yang menjadi alasan kuat mengapa mereka tidak ingin ikut campur dalam perang saudara ini. Pertama, Iran sangat tidak suka dengan berperang secara illegal di negara lain. Kedua, Arab Saudi sebagai negara terbesar dan pimpinan dari Liga Arab gencar memberikan pengaruh kepada dunia internasional untuk anti terhadap Iran, yang tentunya jika Iran ikut campur dalam perang Yaman ini akan memperburuk persepsi dunia internasional terhadap Iran. Ketiga, Houthi merupakan kelompok independen yang posisinya berbeda dengan Iran yang merupakan sebuah negara, selain itu kelompok Houthi juga memiliki ideologi yang berbeda dengan Iran. Dari fakta-fakta diatas, kita perlu mengetahui apa penyebab dari Iran ikut andil dalam perang saudara di Yaman melalui perang Proksi.

## **B. Rumusan Masalah**

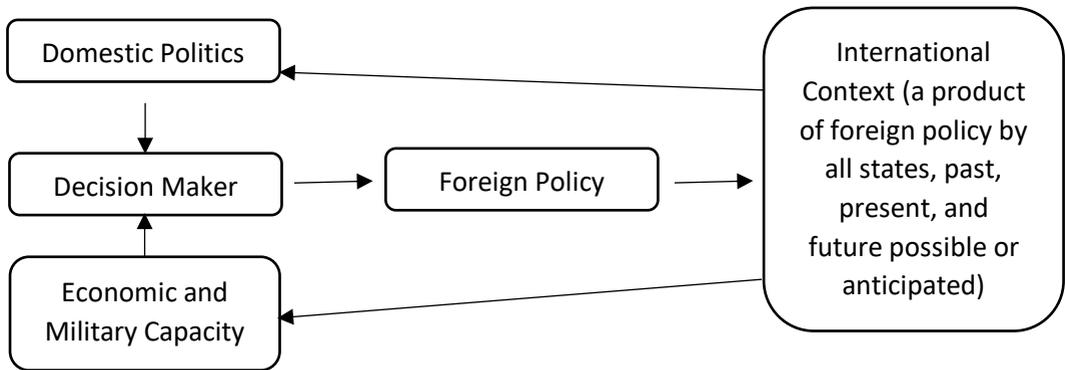
Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dapat ditarik suatu rumusan permasalahan yang menarik untuk diteliti lebih lanjut yaitu:

***Mengapa Iran melakukan perang proksi pada perang saudara di Yaman pada tahun 2015-2019?***

## **C. Landasan Teoritik:**

Dari rumusan masalah di atas, maka penulis akan menjawab rumusan masalah tersebut dengan teori pengambilan kebijakan luar negeri untuk memperjelas faktor-faktor yang mendukung Iran melakukan perang proksi pada 2015-2019. Pembuatan kebijakan luar negeri yang diambil oleh suatu negara tentunya sangat menarik untuk dianalisis, kita dapat mengetahui latar belakang dan alasan sang pembuat kebijakan. Kebijakan luar negeri dibuat oleh pemegang kekuasaan yang terdiri dari individu hingga golongan yang memiliki berbagai macam latar belakang dan juga kepentingan. Menurut William D. Coplin, pembuatan kebijakan politik luar negeri merupakan suatu proses intelektual, psikologis, dan juga organisasional dari suatu negara. Menurut William D. Coplin, pembuatan kebijakan politik luar negeri ini dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu; pertama, kondisi politik dalam negeri; kedua, kondisi ekonomi dan politik; ketiga, konteks internasional (Coplin, 2003). Coplin menjelaskan tiga faktor tersebut melalui model yang dibuat seperti di bawah:

***Gambar 1.1 Diagram Teori Pembuatan Kebijakan Politik Luar Negeri***



Sumber: William D. Coplin, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis. Sinar Baru Algensindo, Bandung 2003

Berdasarkan tabel di atas, faktor-faktor tersebut saling mempengaruhi satu sama lain dan tidak bisa dilepaskan. Untuk menjelaskan relevansi penggunaan model Coplin ini dengan kebijakan perang proksi yang dilakukan Iran, maka penulis menguraikan sebagai berikut:

## 1. Politik Dalam Negeri

Pada dasarnya, kebijakan luar negeri suatu negara dirumuskan berdasarkan kondisi internal dari suatu negara dan juga kapabilitas negara tersebut untuk ikut andil dalam pencaturan dunia. Menurut Coplin *"to determine the way foreign policy works, it can be observed from the domestic situation of a country* (Coplin, 2003). Kebijakan dalam negeri dibuat berdasarkan dari situasi politik, ekonomi dan juga kebudayaan ataupun nilai-nilai fundamental yang negara tersebut yakini. Dalam perumusan kebijakan

dalam negeri ini, negara menjadi aktor utama, namun dibelakang negara terdapat banyak sekali individu ataupun kelompok yang mempengaruhi. Menurut Coplin, aktor-aktor tersebut dinamakan *policy influencers*. Menurut Coplin, *policy influencers* adalah penguat rezim pemerintah saat itu, karena negara bergantung kepada keinginan dan dukungan rakyatnya.

Pada kondisi dalam negeri, Iran dikepalai oleh presiden yang bernama Hassan Rouhani sebagai kepala eksekutif. Selain itu, Iran juga memiliki Pemimpin Agung yang jabatannya lebih tinggi dan lebih kuat daripada Presiden, yang bernama Ali Hoseini-Khamenei. Kedua individu ini dibantu oleh dewan penasihat dari Pemimpin Agung untuk memutuskan kebijakan-kebijakan dari Iran. Namun dalam pelaksanaannya, kedua individu inilah yang memiliki peran penting dalam penyusunan kebijakan luar negeri Iran, mereka adalah wajah dari kebijakan dalam maupun luar negeri Iran.

Pada tahun 2015 perang saudara di Yaman menarik perhatian dari pemimpin Agung Iran, Ali Hoseini-Khamenei. Ia menganggap bahwa kelompok Houthi adalah saudara dari Iran karena menganut ajaran Islam yang sama yaitu Islam Syiah. Ali Hoseini-Khamenei berpendapat bahwa Amerika Serikat yang mendukung Arab Saudi lebih berpihak kepada pihak penindas (pemerintah Yaman) daripada yang tertindas (Houthi). Lalu pada 2015, Arab Saudi mengatakan bahwa peperangan saudara di Yaman harus segera dihentikan dengan ikut campur dalam perang saudara ini. Namun, Saudi malah melancarkan serangan udara terhadap Houthi, hal ini memicu Ali Hoseini-Khamenei semakin geram terhadap Arab Saudi dan Amerika Serikat. Ali Hoseini-Khamenei juga berpendapat bahwa serangan Arab Saudi tersebut sebagai tindakan

genosida terhadap masyarakat Yaman (Saeed Kamali Dehghan, *The Guardian*, 2015).

*“The aggression by Saudi Arabia against Yemen and its innocent people was a mistake... It has set a bad precedent in the region. This is a crime and genocide that can be prosecuted in international courts,”* kata Pemimpin Agung Ali Hoseini-Khamenei di televisi (BBC, 2015).

Hassan Rouhani menjadi presiden Iran pada tahun 2013, beliau membuat kebijakan untuk memperkuat kembali perekonomian Iran dan juga mengembalikan Iran kepada nilai-nilai dasar revolusi Islam di Iran. Hassan Rouhani dinilai sebagai pemimpin yang terbuka terhadap kritikan dan saran dari rakyatnya. Ia memberikan kebebasan berpendapat bagi golongan masyarakat yang tidak menyukai kebijakannya sehingga benar-benar mengembalikan nilai-nilai demokrasi dari negara Iran. Pada kepemimpinannya pun indeks demokrasi dan kepuasan publik terhadap kepemimpinan presiden meningkat daripada kepemimpinan Ahmadinejad. Masyarakat kembali percaya terhadap pemimpin mereka dan setiap keputusan yang dibuat. Hassan Rouhani sependapat dengan Pemimpin Agung bahwa serangan Arab Saudi di Yaman merupakan kejahatan karena menewaskan banyak perempuan dan anak-anak. Hassan Rouhani pada masa kepemimpinannya menerapkan politik luar negeri yang bertujuan untuk mengamankan integritas dan kedaulatan nasional, membela kaum Muslim dan gerakan-gerakan pembebasan, melawan dominasi barat di Timur Tengah, serta membangun tatanan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip Syiah di Timur Tengah. Dasar-dasar ini yang dijadikan pedoman bagi Hassan Rouhani untuk membela Houthi di Yaman (Farras, 2020).

## 2. Kemampuan Ekonomi dan Militer

Menurut Coplin, ekonomi dan militer merupakan dua aspek yang saling keterkaitan. Coplin menganalisa dari perilaku raja-raja di Eropa pada abad pertengahan. Militer yang kuat yang dimiliki oleh negara-negara pada zaman dahulu membuat negara-negara tersebut dapat menginvasi daerah lain dan mendapatkan keuntungan-keuntungan tertentu yang dapat menaikkan perekonomian mereka. Pada saat ini, kedua aspek ini tetap menjadi pertimbangan terpenting negara-negara dalam pelaksanaan politik luar negeri mereka.

Coplin mengatakan bahwa penilaian kapasitas ekonomi suatu negara harus dianalisis dari kesejahteraan negara dan juga bagaimana kekayaan yang dimiliki negara tersebut dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dan pertumbuhan perekonomian mereka. Kapasitas ekonomi suatu negara tidak hanya dari seberapa banyak produksi yang dapat mereka hasilkan, tetapi juga kapasitas negara tersebut dibandingkan dengan negara lain, dan juga kemampuan negara untuk memenuhi tuntutan ekonomi rakyatnya.

Dalam bidang militer, Coplin menyebutkan terdapat tiga kriteria terpenting dalam kekuatan militer, yaitu; satu, jumlah pasukan; dua, tingkat pelatihan; tiga, sifat perlengkapan militernya. Kemampuan ekonomi dan militer dari negara dapat mempengaruhi *bargaining position* mereka di dunia internasional. Ekonomi dan militer menentukan kekuatan nasional yang mereka miliki yang akan mewujudkan kepentingan nasional mereka untuk berhubungan dengan negara lain.

Iran merupakan negara besar yang berpengaruh di Timur Tengah. Perekonomian Iran merupakan terbesar kedua setelah Arab Saudi di kawasan. Kondisi ekonomi Iran pada tahun 2015 mengalami penurunan

akibat sanksi ekonomi yang diberikan Amerika Serikat pada tahun 2011 dan 2013. Namun, hal ini tidak mengurangi kekuatan ekonomi Iran di kawasan. Seperti yang dikatakan Coplin, kapasitas perekonomian Iran masih dibidang sangat kuat. Dengan kekuatan ekonomi yang dimiliki, Iran bahkan dapat mengeluarkan 19,5 miliar dolar Amerika untuk mendanai kekuatan militer mereka demi keamanan dalam negeri dan perbatasan (Defense Intelligence Agency of US, 2019).

Kekuatan militer Iran tidak diragukan lagi oleh dunia internasional. Setelah revolusi, Iran mulai menginvestasikan banyak senjata untuk mereka kembangkan, termasuk rudal balistik dan juga senjata canggih lainnya demi menambah keamanan negara, baik dari dalam maupun luar negeri. Iran juga bekerjasama dengan negara Rusia dan juga China untuk mengembangkan alutsista mereka agar lebih canggih. Iran memiliki jumlah pasukan militer kurang lebih sebanyak satu juta orang yang dibagi menjadi dua bagian, yaitu *Islamic Revolutionary Guard Corps* (IRGC) dan *Regular Forces* (Artesh).

Kekuatan angkatan laut Iran pun menjadi yang terkuat di kawasan, sehingga perbatasan darat dan laut Iran sangatlah kuat. Pada 2015 nuklir Iran dibatasi dengan masuk dalam *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) yang ditukar dengan keringanan sanksi embargo ekonomi yang mereka terima (Defense Intelligence Agency of US, 2019). Dengan kekuatan militer dan juga perekonomian yang dapat diandalkan dan juga fokus Iran yang besar terhadap sektor militernya, Iran tidak ragu-ragu dalam memberikan dukungan persenjataan kepada kelompok Houthi demi memperluas pengaruh mereka di kawasan. perlu mengerahkan pasukan militernya dan juga membuang-buang anggaran militer mereka. Dengan kondisi perekonomian Iran yang semakin turun, ikut berperang langsung melawan pemerintahan Yaman akan semakin

merugikan mereka. Jika kelompok Houthi menang, tentunya akan mengurangi pengaruh Arab Saudi dan Islam Sunni di kawasan, dan akan menambah pengaruh Islam Syiah dan juga akan memperbaiki perekonomian Iran.

### **3. Konteks Internasional**

Menurut Coplin, terdapat tiga elemen dalam kondisi internasional yang akan mempengaruhi kebijakan luar negeri dari suatu negara. Elemen-elemen tersebut adalah geografi, ekonomi, dan kondisi politik. Letak geografis negara merupakan faktor utama dalam pembentukan organisasi multi-negara yang akan menciptakan hubungan politik dan ekonomi bagi negara-negara yang saling berdekatan, contohnya Liga Arab, Uni Eropa, ASEAN, dan lain-lain. Setiap negara akan mempertimbangkan tiga elemen tersebut untuk membuat setiap perjanjian, kerjasama dan langkah politis yang akan mereka ambil.

Didalam konteks ini, Iran dipengaruhi oleh campur tangan dari Arab Saudi dan juga Amerika Serikat dalam membantu menyelesaikan konflik di Yaman. Dukungan kepada pemerintahan Yaman mengancam kestabilan kawasan. Iran ikut campur dengan memenuhi kebutuhan senjata dari gerakan Houthi. Selain karena Houthi merupakan kelompok minoritas yang beraliran Islam Syiah, Iran juga memiliki motif ekonomi dengan ikut campur diperang saudara ini. Iran ingin menguasai Selat Bab El Mandeb yang menjadi perdagangan minyak di dunia terbesar. Iran juga menginginkan kembalinya kepercayaan dunia dan investor asing terhadap negaranya akibat sanksi ekonomi dari Amerika Serikat beberapa waktu lalu. Dengan motif tersebut, Iran memutuskan untuk

melakukan perang proksi karena dapat menjaga citra mereka di dunia internasional.

#### **D. Hipotesa**

Berdasarkan dari uraian latar belakang masalah dan landasan teoritik pada bagian sebelumnya, dan juga untuk menjawab rumusan masalah “mengapa Iran melakukan perang proksi pada perang saudara di Yaman pada tahun 2015-2019?” penulis akan menjawab dengan menggunakan teori pengambilan kebijakan luar negeri menurut William D. Coplin yang diuraikan:

1. Kondisi domestik Iran pada saat itu membuat Iran semakin mencari cara untuk memulihkan perekonomiannya akibat sanksi internasional yang mereka dapat. Pemimpin Agung Ali Hoseini-Khamenei mengancam tindakan intervensi militer Arab Saudi yang menurutnya merupakan tindakan genosida terhadap Houthi dan rakyat Yaman. Pemimpin Agung Ali Hoseini-Khamenei menyuarakan dukungan terhadap Houthi di dunia internasional. Hassan Rouhani sebagai presiden terpilih yang baru juga sependapat dengan Pemimpin Agung Ali Hoseini-Khamenei dan juga melaksanakan kebijakan luar negeri untuk mendukung Houthi.
2. Kondisi perekonomian dan militer Iran masih kuat, tetapi dengan perekonomian yang semakin turun akibat embargo ekonomi, Iran memutuskan untuk tidak terjun langsung ke peperangan. Melalui panglima militer mereka, Iran memutuskan mendukung Houthi dengan cara melakukan perang proksi agar lebih menghemat anggaran perekonomian mereka.
3. Kondisi internasional yang membuat Iran mendukung kelompok Houthi karena mereka ingin memiliki pengaruh dan kerjasama dengan negara Yaman. Iran

juga ingin menekan dominasi Arab Saudi di Timur Tengah.

### **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian dan penulisan proposal skripsi ini secara umum ditujukan untuk mengkaji dan memberikan gambaran mengenai faktor-faktor perang proksi yang dilakukan Iran di negara Yaman pada tahun 2015-2019 sebagai salah satu strategi untuk memberikan pengaruh di kawasan Timur Tengah.

### **F. Batasan Penelitian**

Untuk membatasi permasalahan yang terjadi dan tidak membuat pembahasan yang melebar, penulis membatasi jangkauan penelitian yang dimulai pada tahun 2015, ketika Iran ikut andil dalam perang saudara di Yaman ini. Perang saudara di Yaman dipicu oleh kerusuhan akibat pencabutan subsidi bahan bakar minyak oleh pemerintah Yaman pada pertengahan 2014. Kerusuhan yang terjadi dan ketidakstabilan pemerintah pada saat itu dimanfaatkan oleh kelompok Houthi untuk merebut kekuasaan dengan melancarkan serangan militer ke ibu kota Sana'a pada September 2014. Pada tahun 2015, presiden Yaman, Abdrabbuh Mansur Hadi meminta bantuan kepada Arab Saudi untuk menyelesaikan masalah dalam negerinya dengan kelompok Houthi. Campur tangan Arab Saudi tersebut memicu Iran untuk ikut terlibat dan membantu kelompok Houthi dalam perang saudara di Yaman karena persamaan ideologi, yaitu Islam Syi'ah. Jangkauan penelitian penulis Penulis membatasi lingkup penelitian hanya pada faktor-faktor dan latar belakang yang mempengaruhi Iran untuk melakukan perang proksi dalam perang saudara di Yaman pada tahun 2015-2019.

## G. Metodologi Penelitian

Metode yang digunakan oleh penulis adalah menggunakan metode kualitatif yang bersifat eksplanatif. Metode kualitatif adalah metode dengan proses mengumpulkan data, mengolah data, dan menganalisis data yang berasal dari buku, jurnal, media, serta penelitian-penelitian yang bersangkutan dengan kasus ini. Metode kualitatif menggunakan data sekunder atau tersier yang tidak menggunakan survey atau wawancara dengan narasumber.

Penulis menggunakan cara analisis deduktif. Cara analisis deduktif adalah cara yang menyebutkan teori-teori yang digunakan yang lalu dibuktikan dengan studi kasus yang penulis ambil. Cara analisis dalam karya tulis ini adalah dengan mencari sebab-akibat dan juga alasan mengapa suatu fenomena dapat terjadi.

## H. Sistematika Penulisan

Untuk menjelaskan penelitian ini, penulis akan membagi penelitian menjadi lima bab dengan sub-sub judul, sehingga dapat menjelaskan penelitian dengan judul “**Perang Proksi Iran pada Perang Saudara di Yaman Tahun 2015-2019**”

**Bab I** Penulis menjelaskan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, kerangka penelitian, hipotesa, jangkauan penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penelitian.

**Bab II** Penulis menjelaskan dinamika politik dalam negeri Iran sebelum dan sesudah revolusi 1979 serta kebijakan luar negeri Iran setelah revolusi. Pada bab ini juga, penulis akan membahas lebih lanjut bagaimana kebijakan luar negeri Iran terhadap Yaman setelah Iran mengalami revolusi.

**Bab III** Penulis menjelaskan bagaimana awal dari terbentuknya kelompok Houthi di Yaman dan juga dinamika perkembangan perang saudara di Yaman dan faktor apa saja yang membuat perang saudara pecah pada tahun 2015.

**Bab IV** Menjelaskan dan menganalisis faktor-faktor yang membuat Iran mendukung kelompok Houthi. Faktor ini terbagi menjadi dua, yaitu internal dan eksternal. Faktor internal seperti politik, ekonomi, dan juga militer Iran, sedangkan eksternal terdapat faktor kondisi internasional dan kawasan. Kedua faktor tersebut yang menyebabkan Iran untuk melakukan perang proksi bekerjasama dengan kelompok Houthi di Yaman pada tahun 2015-2019.

**Bab V** Penutup berupa kesimpulan secara keseluruhan dari Bab I, Bab II, Bab III, dan Bab IV