

BAB I

PENDAHULUAN

A. ALASAN PEMILIHAN JUDUL

Seperti telah menjadi rahasia umum, Arab Saudi dan Iran adalah dua negara yang mempunyai pengaruh yang sangat besar di kawasan Timur Tengah. Selain itu, kedua negara tersebut adalah dua negara besar dengan dua aliran kepercayaan yang sangat bertentangan. Arab Saudi dengan Sunni, dan Iran dengan Syiah.

Dinamika hubungan Arab Saudi dan Iran menjadi hal yang sangat menarik, selain karena permasalahan Sunni-Syiah, faktor nuklir Iran juga menjadi alasan lain. Karena seperti kita ketahui bahwa Arab Saudi adalah sekutu dekat bagi Amerika Serikat¹ yang mana memandang program nuklir Iran sebagai sebuah ancaman bagi perdamaian dunia-, sedang dilain pihak, Iran adalah negara yang memandang Amerika Serikat sebagai musuh. Hal ini menjadi dilematis bagi Arab Saudi untuk mengambil sikap antara mendukung atau menolak program nuklir Iran.

Sikap pemerintah Amerika Serikat yang ingin menyerang instalasi nuklir Iran dan meminta Arab Saudi menjadi basis pangkalan militer Amerika Serikat untuk melancarkan aksinya.² Namun pemerintah Arab Saudi menolak apabila negaranya digunakan untuk melancarkan perang atau ketegangan dengan Iran. Hal ini tentu sangat berbeda ketika pemerintah Arab Saudi mendukung invasi Amerika Serikat ke Irak kendati publik bersikap sebaliknya. Namun, dalam hal Iran, pemerintah Arab Saudi tidak

¹ <http://www.kajianislam.net/moduleswordpressm=200801&author=3&paged=2>, 16/09/2008.

² <http://www.antara.co.id/arc2008112arab-saudi-tolak-jadi-pangkalan-untuk-serang-iran>, 16/09/2008.

bisa bersikap seperti itu karena mereka harus benar-benar memperhatikan opini publik sebelum merumuskan kebijakan terhadap Iran. Di samping itu, Arab Saudi juga mempunyai sikap curiga terhadap program nuklir Iran.

Hal ini menjadi sangat menarik karena Arab Saudi belum menunjukkan sikap yang sebenarnya dalam kasus nuklir Iran, karena selama ini, sikap yang ditunjukkan oleh pemerintah Arab Saudi terhadap kasus nuklir Iran masih membuat bingung semua pihak, yaitu antara bersikap keras atau diam terhadap program nuklir Iran.

B. LATAR BELAKANG MASALAH

Arab Saudi adalah salah satu negara yang mempunyai pengaruh yang besar di Timur Tengah. Negara dengan mayoritas penduduknya yang bergolongan Sunni, dan salah satu negara yang mempunyai sistem pemerintahan monarki, yang mana berbeda dengan sistem pemerintahan monarki lainnya, karena sistem penerus kepemimpinannya tidak berdasarkan garis keturunan, melainkan berdasarkan kemampuan.

Sudah menjadi rahasia umum bahwa hubungan Arab Saudi dan Iran tidak pernah berada pada kondisi benar-benar harmonis, selalu saja ada permasalahan yang membuat kedua negara tersebut berada pada sisi yang saling berseberangan satu sama lain.

Peperangan antara Iran dan Iraq mempunyai efek negatif yang terus meningkat yang berpengaruh pada hubungan Arab Saudi dan Iran. Di samping itu dikabarkan hubungan Arab Saudi Iran semakin merosot setelah pada bulan Juli 1987 sedikitnya 400 orang terbunuh di Mekkah, ketika peziarah Shiah Iran bentrok dengan polisi Arab Saudi. Hubungan antara Iran dan Arab Saudi menjadi semakin bermusuhan. Iran menyatakan

kemarahannya pada pembatasan Arab Saudi atas peziarah Iran dengan memboikot haji untuk beberapa tahun. Iran mengklaim bahwa pihak Arab Saudilah yang memprovokasi terjadinya konflik dan menembak senjata mesin pada kerumunan demonstran, pihak Arab Saudi mengatakan bahwa mereka hanya menggunakan gas air mata pada kerumunan demonstran tersebut. Tragedi tersebut diikuti dengan dibomnya kantor bisnis dan pemerintah milik Arab Saudi di Beirut dan serangan pada kedutaan Arab Saudi di Teheran oleh kumpulan rakyat Iran yang marah.

Di lain waktu, Arab Saudi memberikan kritikan dan peringatan kepada Iran mengenai campur tangan mereka dalam konflik yang terjadi di Libanon, antara Pemerintah Libanon dengan kelompok Hizbullah, yang mana kelompok Hizbullah berhasil menguasai sejumlah kota penting di Libanon dalam konflik bersenjata yang terjadi selama hampir sepekan dengan kelompok pendukung pemerintah Libanon. Iran diduga kuat memberikan berbagai dukungan data dan fasilitas terhadap kelompok Hizbullah di Libanon, hal ini membuat Arab Saudi dan banyak negara geram.³ Arab Saudi menyatakan bahwa apabila Iran terus memberikan dukungan kepada Hizbullah, maka hubungan Iran dengan negara-negara Arab – jika tidak dengan semua negara-negara Islam - akan terpengaruh jika Iran mendukung kudeta yang terjadi di Libanon.

Arab Saudi juga berusaha untuk menarik perhatian pemerintah Rusia -- yang merupakan sekutu dan tetangga Iran -- melalui Raja Abdullah yang menganjurkan supaya Rusia mengurangi kerja sama dengan Iran secara bertahap. Untuk timbal baliknya, Arab Saudi berjanji memberikan kontrak-kontrak menarik. Pada intinya, Arab Saudi

³<http://www.oyr79.com/news/arab-saudi-peringatkan-iran-jika-campur-tangan-konflik-di-libanon> - O! News » Blog Archive » Arab Saudi Peringatkan Iran Jika Campur Tangan Konflik di Libanon.htm

menginginkan agar Russia menjadi partner mereka di Timur Tengah dan menjauhkan Rusia dari Iran.

Dalam kasus yang lain. Arab Saudi memboikot KTT Doha yang akan membahas konflik antara Hamas dan Israel. Karena Arab Saudi khawatir bahwa Iran akan menggunakan KTT tersebut untuk menyampaikan posisi garis kerasnya, serta menghalangi upaya Mesir untuk menjadi mediator gencatan senjata antara Hamas-Israel.

Berdasarkan kasus-kasus di atas, seharusnya kita dapat menebak bahwa Arab Saudi akan mengambil sikap seperti biasanya dalam hal kasus nuklir Iran yang menjadi isu penting bagi beberapa negara di dunia. Namun ternyata sikap pemerintah Arab Saudi sendiri ternyata jauh dari yang diperkirakan banyak pihak, Arab Saudi juga menolak permintaan pemerintah Amerika Serikat pada era presiden Bush yang meminta wilayah Arab Saudi untuk dijadikan sebagai pangkalan militer ketika opsi penyerangan terhadap Iran menjadi isu hangat pada tahun terakhir pemerintahan presiden Bush.

Selain itu, Arab Saudi juga menyatakan bahwa Iran adalah negara tetangga mereka yang baik. Untuk itu Arab Saudi menolak semua pernyataan-pernyataan buruk Bush tentang Iran, seperti pernyataan Bush bahwa Iran telah mensponsori aktivitas terorisme. “Iran adalah negara tetangga yang ramah dan merupakan negara yang penting di kawasan ini, dan kami tidak punya niat buruk apapun pada Iran. Kami berharap Iran mau memenuhi permintaan Badan Energi Atom Internasional dan menghindari terjadinya pertikaian. Dalam hal apapun, tak ada yang menginginkan pertikaian di wilayah ini”, kata Menlu Arab Saudi Saud al-Faisal dalam acara ramah tamah dengan sejumlah wartawan.

Arab Saudi juga memperlunak sikapnya terhadap Iran ketika mendapat tekanan oleh Dewan Teluk, dengan mengundang Ahmadinejad menunaikan ibadah haji. Dengan undangan itu, Ahmadinejad menjadi presiden Iran pertama yang menunaikan ibadah haji. Hal itu juga mencerminkan sikap Arab Saudi untuk bersikap lebih bersahabat dengan Iran.

C. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan dari pemaparan latar belakang diatas, maka topik permasalahan yang akan dicoba dianalisa dalam penelitian ini adalah mengenai:

“Mengapa Arab Saudi yang biasanya bersikap keras dan tidak mengenal kompromi terhadap Iran, terlihat bersikap diam terhadap Iran dalam kasus nuklir Iran”

D. KERANGKA DASAR PEMIKIRAN

Dalam menganalisa suatu permasalahan yang kita hadapi dalam Hubungan Internasional diperlukan teori yang relevan atau teori yang berhubungan dengan suatu permasalahan tersebut. Pada penelitian ini, penulis menggunakan Model Aktor Rasional dan Teori Pengambilan Keputusan Luar Negeri.

Model Aktor Rasional

Dalam Model ini politik luar negeri dipandang sabagia akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemertintah yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan. Pembuatan keputusan politik luar negeri

digambarkan sebagai suatu *proses intelektual*. Perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Dalam analogi ini individu itu -- melalui serangkaian tahap-tahap intelektual, dengan menerapkan penalaran yang sungguh-sungguh -- berusaha menerapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. Jadi, unit analisis pembuatan keputusan ini adalah pilihan-pilihan yang diambil oleh pemerintah. Dengan demikian, analisis politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya dan perhitungan untung rugi atas masing-masing alternatif itu⁴.

Dalam model aktor rasional digambarkan bahwa para pembuat keputusan dalam melakukan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif itu menggunakan kriteria “optimalisasi hasil”. Para pembuat keputusan itu digambarkan selalu siap untuk melakukan perubahan atau penyesuaian dalam kebijaksanaannya. Mereka juga diasumsikan dapat memperoleh informasi yang cukup banyak sehingga dapat melakukan penelusuran tuntas terhadap semua alternatif kebijaksanaan yang mungkin dilakukan dan semua sumber-sumber yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan yang mereka tetapkan.

Graham T. Allison memberikan gambaran mengenai proses pembuatan keputusan. Model yang digunakan adalah model aktor rasional, model proses organisasi dan model politik birokratik. Dalam model ini politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan aktor rasional untuk mencapai suatu tujuan. Aktor rasional dipandang sebagai orang yang mengetahui tentang pilihan-pilihan yang tersedia dan konsekuensi-konsekuensi yang mungkin timbul dari setiap pilihan sebelum membuat keputusan.

⁴ Mohtar Mas'oeed, Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi, Jakarta: LP#ES, 1990, hal. 234

Pembuatan keputusan luar negeri digambarkan sebagai suatu proses intelektual. Dimana pemerintah dianalogikan sebagai perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Setiap individu melalui beberapa tahap intelektual menerapkan dan menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. Maka unit analisis pada pembuatan keputusan ini adalah pilihan-pilihan yang diambil oleh pemerintah. Dengan demikian, analisis tentang politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa itu sendiri.

Model ini sangat terkenal terutama karena asumsi rasionalitas yang dikandungnya. Dalam model ini para pembuat keputusan itu dianggap rasional, dan kita pada umumnya memang cenderung berpikir bahwa keputusan –terutama yang menyangkut politik luar negeri – di buat secara rasional. Karena itulah, menurut Allison, model ini paling sering diterapkan untuk mendeskripsikan dan menjelaskan politik luar negeri.

Batasan rasional mempunyai arti yang spesifik, dalam proses pembuatan keputusan didasarkan pada empat langkah⁵:

1. Pemilihan yang obyektif yang bernilai dari suatu kebijakan yang sudah pasti ditujukan pada tujuan yang maksimal,
2. Pemilihan atas alternatif-alternatif yang ada untuk mencapai hasil yang diharapkan,
3. Perhitungan dari untung dan rugi dari alternatif yang di ambil,
4. Pemilihan atas alternatif yang memberikan hasil yang optimal.

⁵ Spainer Uslander, “*American Foreign Policy Making & the Democratic Dilemmas*”, CBS College Publishing, New York, 1982, hal. 226

Teori Pengambilan Keputusan Luar Negeri

Teori hubungan internasional dalam membahas kebijakan luar negeri dan *decision making process*, didasarkan pada gambaran para pluralis dimana terdapat empat asumsi penting terkait dengan pluralisme, yaitu; pertama, *non-state actor* merupakan entitas penting dalam politik dunia. Dalam hal ini terdapat aktor lain seperti MNC, TNC, dsb. Kedua, Negara bukan satu-satunya aktor. Terdapat variabel yang lain yaitu adanya persaingan individu, kelompok kepentingan, dan birokrasi. Ketiga, mengubah asumsi kaum realis bahwa negara adalah aktor yang rasional. Dalam hal ini misalnya seperti *bargaining* dan *interest* dipandang tidak selalu dibuat dengan *decision making process* yang rasional. Keempat, agenda politik internasional yang lebih luas.

Definisi kebijakan luar negeri itu sendiri adalah sebuah aktifitas yang dikembangkan oleh komunitas untuk mengubah tingkah laku negara lain dan menyelaraskan aktifitas mereka pada lingkungan internasional. Serupa dan juga berkesinambungan, kebijakan luar negeri merupakan keputusan dan perilaku yang diambil oleh negara-negara dalam interaksinya dengan negara lain. Selain itu, ringkas dan lebih ditegaskan lagi bahwa kebijakan luar negeri merupakan suatu kebijakan, yang dirumuskan di dalam negeri dan diimplementasikan keluar, sebagai sebuah upaya negara dalam mendapatkan kepentingan nasionalnya, menurut pandangan mikro diplomasi, kebijakan luar negeri ini merupakan suatu bentuk perilaku dari aktor atau negara.

Definisi-definisi tersebut menunjukkan suatu kesamaan yang bisa diambil benang merahnya yaitu bahwa kebijakan luar negeri merupakan sebuah bentuk kebijakan yang dibuat suatu negara dan melibatkan adanya negara atau aktor lain yang dalam hal ini

adalah sebagai sebuah sistem internasional serta merupakan implementasi dan cermin dari kepentingan nasional sebuah negara.

Kebijakan luar negeri bisa dipandang melalui dua sisi yaitu; dipandang dari dalam sebagai sebuah perluasan dari kebutuhan dalam negeri (*inside-out perspective*) dan dari luar yaitu sebagai reaksi terhadap adanya dinamika internasional (*outside-in perspective*).

Kebijakan luar negeri merupakan salah satu “produk” dari suatu decision making process. Sehingga tentu dalam hal ini keduanya memiliki hubungan yang saling terkait dimana segala yang terjadi dalam decision making process nantinya akan mempengaruhi kebijakan luar negeri yang diputuskan.

Dalam decision making process terkait kebijakan luar negeri, terdapat dua faktor penting yang mempengaruhi kebijakan luar negeri yaitu faktor pengaruh internal dan eksternal. Dari sisi internal maksudnya adalah pengaruh-pengaruh yang berada pada level internal negara, misalnya adalah kapabilitas militer, pembangunan ekonomi, sistem pemerintahan, dsb. Sedangkan dari sisi eksternal maksudnya bahwa kebijakan luar negeri merupakan aktivitas yang lintas batas negara dan dipengaruhi oleh faktor diluar negara, misalnya adalah geopolitik, karakter negara lain, dsb.

Terdapat lima variabel penting yang dapat mempengaruhi sebuah decision making process yang dalam hal ini adalah pembuatan kebijakan luar negeri, yaitu:

1. Variabel Individu

Sebuah persepsi tentang pengaruh individu dalam proses menentukan kebijakan luar negeri dimana unsur individu hanya akan memiliki pengaruh jika ia memiliki power. Selain itu, unsur individu cenderung lebih berpengaruh pada sebuah sistem yang otoriter daripada demokrasi.

Berkaitan dengan asumsi realisme yang ketiga, mengubah asumsi realis bahwa manusia adalah makhluk yang rasional. Manusia diasumsikan realis sebagai aktor yang rasional dalam decision making process karena pandangan mereka tersebut diasumsikan bahwa para pembuat keputusan bisa menentukan keputusannya hanya melalui penentuan tugas yang dibutuhkan, tanpa tunduk pada karakteristik psikologis, aspek sosial, dan juga tekanan-tekanan yang ada. Faktanya, hanya sedikit yang seperti itu sehingga sebenarnya manusia dalam *decision making process* merupakan makhluk yang tidak rasional, karena dipengaruhi oleh adanya faktor psikologis, sosial, dan juga pengalaman hidup yang mempengaruhi orientasi dan perilaku pembuatan keputusan individu. Contoh kasusnya adalah Presiden Bush ketika menetapkan kebijakan invasi ke Irak.

2. Variabel Grup

Berkaitan dengan aktor-aktor atau kelompok-kelompok yang berada disekitar aktor utama dimana mereka memiliki kesempatan untuk memasukkan kepentingannya dalam decision making process. Para kelompok tersebut bisa mempengaruhi proses pengambilan sebuah keputusan jika kepentingan yang mereka miliki tersebut relevan dan mereka juga memiliki power atau posisi untuk masuk dalam sebuah aktor utama. Misalnya adalah kelompok partai politik dan kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan bertujuan menyalurkan aspirasi dan tuntutan masyarakat kepada pembuat keputusan terkait dengan kebijakan yang akan dibuat. Sehingga tampak sebagai informasi dua arah yaitu antara masyarakat dan pembuat keputusan. Kelompok kepentingan maupun partai politik fokus tidak hanya pada kebijakan dalam negeri tetapi juga kebijakan luar negeri terlebih jika kebijakan tersebut ada hubungannya dengan dalam negeri.

3. Variabel Birokrasi

Terkait dengan adanya birokrasi sebuah negara. Keputusan tentu juga akan mempertimbangkan masukan-masukan dari departemen yang ada dalam birokrasi sebuah negara. Fungsi pemerintah yang kompleks membuat organisasi-organisasi berkembang luas sebagai bagian dari eksekutif. Birokrasi diartikan sebagai kumpulan berbagai individu serta organisasi di dalam lembaga eksekutif yang membantu para pembuat keputusan dalam membuat kebijakan luar negeri. Anggota birokrasi terkadang adalah anggota kelompok pembuat keputusan sehingga sulit untuk memisahkan keduanya sehingga hal itulah yang menjadikan kelompok birokrasi sangat berperan dalam pembuatan kebijakan. Misalnya adalah adanya Departemen Pertahanan, saat kebijakan perang diambil atau kebijakan tentang perdagangan dibuat maka didalamnya pasti melibatkan departemen-departemen tersebut.

4. Variabel Nasional

Unsur ini berkaitan dengan keadaan domestik atau internal sebuah negara, misalnya adalah ukuran luas wilayah, ideologi, budaya, letak geografis, iklim dan sumber daya yang dimiliki termasuk karakteristik masyarakatnya. Jadi semua hal yang berhubungan dengan hal di atas dapat mempengaruhi decision making process, seperti dampak ekonomi, lingkungan, budaya, militer, dsb.

5. Variabel Global

Unsur global melingkupi eksternal sebuah negara, termasuk misalnya adalah agenda dan isu internasional yang sedang terjadi misalnya isu terorisme sehingga terdapat kebijakan pemerangan teroris internasional.

Salah satu bentuk eksistensi dari sebuah negara dapat dilihat melalui kebijakan luar negerinya. Hal ini tidak terlepas bahwa kebijakan luar negeri suatu negara mencerminkan apa yang menjadi kepentingan nasionalnya dan menunjukkan karakter sebuah negara. Kebijakan luar negeri suatu negara sangat berpengaruh terhadap eksistensinya dalam dunia internasional. Dimana didalam kebijakan luar negeri pasti melibatkan adanya interaksi kaitannya dengan negara lain. Sehingga ketika sebuah negara dapat maju melalui kebijakan luar negerinya yang baik dan kuat maka itu otomatis menunjukkan keeksistensiaannya dalam hubungan internasional.

E. TUJUAN PENELITIAN

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk:

1. Untuk memberi gambaran yang obyektif tentang hubungan antara Arab Saudi - Iran,
2. Untuk memberi gambaran tentang bagaimana pandangan dan sikap dari Arab Saudi dalam kasus nuklir Iran.
3. Sebagai syarat untuk memenuhi gelar keserjanaan S-1 pada fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

F. HIPOTESA

Mengapa Arab Saudi yang biasanya bersikap keras dan tidak mengenal kompromi terhadap Iran, terlihat bersikap diam terhadap Iran dalam kasus nuklir Iran. Berdasarkan

dari penjabaran permasalahan di atas, maka penulis merumuskan bahwa Arab Saudi memiliki sikap diam terhadap kasus nukliir Iran, karena:

“Berdasarkan pilihan rasional bersikap diam lebih menguntungkan Arab Saudi dibandingkan dengan bersikap keras”

G. TEHNIK PENGUMPULAN DATA

Penulisan skripsi ini dilakukan dengan metode deduktif. Berdasarkan fenomena dan peristiwa yang diketahui melalui data dari studi pustaka. Data diolah melalui atau bersumber dari literature-literatur, makalah-makalah, jurnal-jurnal ilmiah, majalah-majalah, surat kabar, dan multimedia.

H. JANGKAUAN PENELITIAN

Wilayah kajian skripsi ini secara umum adalah mencakup bagaimana pandangan dan sikap pemerintah Arab Saudi terhadap isu nuklir Iran antara tahun 2005 sampai dengan tahun 2008. Karena hubungan kedua negara yang tidak terlalu bersahabat dalam menghadapi tekanan dunia luar dan stabilitas keamanan di Timur Tengah itu sendiri.

I. SISTEMATIKA PENULISAN

Agar mempermudah dalam penulisan skripsi ini, maka penulisan akan dibagi dalam lima bab yang akan lebih diuraikan lagi lebih dalam yang terdiri dari:

BAB I berisi tentang Alasan Pemilihan Judul, Latar Belakang Masalah, Kerangka Dasar Pemikiran, Tujuan Penelitian, Hipotesa, Tehnik Pengumpulan Data, Jangkauan Penelitian, dan Sistematika Penulisan. Sebagai pengangantar untuk memasuki BAB II, di

mana akan membahas sistem pemerintahan dan politik luar negeri Arab Saudi dan Iran serta hubungan diantara kedua negara tersebut. Dalam BAB III akan dibahas tentang dinamika nuklir Iran. Pada BAB IV, akan dibahas mengenai keuntungan apabila Arab Saudi bersikap keras atau diam terhadap program nuklir Iran. BAB V akan membahas kesimpulan dari permasalahan di atas.