

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Semenjak Arab Saudi didirikan pada tahun 1932, kebijakan luar negeri Arab Saudi pada dasarnya berfokus pada kawasan Timur Tengah yang dapat dianggap penting dalam kebijakan luar negerinya. Arab Saudi memprioritaskan hubungannya dengan negara-negara Timur Tengah karena kondisi wilayah ini akan mempengaruhi secara langsung terhadap stabilitas dalam negeri Arab Saudi. Salah satu negara yang menjadi prioritas bagi Arab Saudi adalah Iran.

Hubungan antara Arab Saudi dan Iran telah dimulai pada awal dibentuknya dinasti Al-Saud pada tahun 1928 (Heydarian 2010). Kemudian kunjungan formal antara kepala negara baru dilakukan pada pertengahan 1960an. Dorongan untuk dialog diplomatik meningkat akibat penggulingan Raja Faysal di Iraq tahun 1958. Selanjutnya, koordinasi antara Shah Muhammad Reza Pahlavi, Raja Saudi Sa'ud dan terutama Faysal secara signifikan meningkat demi memperkuat hubungan baik ketiga negara. Seiring dengan kondisi demikian, hubungan Iran dan Arab Saudi mulai terjalin. (Furtig 2007)

Selain itu, pada periode ini hubungan persahabatan itu didasarkan pada adanya struktur pemerintahan yang sama di kedua negara bersama dengan kebijakan luar negeri yang saling melengkapi, perpecahan sektarian tidak ditekankan, mereka juga tidak signifikan dalam diskusi bilateral (Furtig

2007). Hubungan antara Arab Saudi dan Iran makin erat ketika Irak melakukan invasi militer kepada Kuwait. Irak dilihat sebagai ancaman bagi stabilitas keamanan dalam negeri bagi Arab Saudi dan Iran.

Secara bersamaan, pertimbangan ekonomi juga menjadi perhitungan Arab Saudi dalam hubungan ini. Ziarah suci haji, pilar kelima Islam dan salah satu tugas agama kaum Muslim, adalah sumber penting pendapatan bagi kerajaan Saudi. Industri pariwisata religius sebenarnya menyumbang sumber terbesar kedua dari pendapatan asing untuk Kerajaan Saudi menghasilkan 20- 40 juta dolar AS tiap tahunnya (Reza Ekhtiari Amiri 2011) dan Iran merupakan penyumbang jumlah terbesar kedua dari peziarah ke Mekah diantara negara-negara Timur Tengah (IlmFeed 2015).

Namun secara mengejutkan pada 3 Januari 2016 Pemerintah Arab Saudi memutuskan hubungan diplomatik dengan Iran. Melalui pernyataan Menteri Luar Negeri Arab Saudi Adel al- Jubier yang dikutip dari Reuters:

Pihak kerajaan, dengan mempertimbangkan realita yang ada, mengumumkan pemutusan hubungan diplomatik dengan Iran dan meminta para perwakilan misi diplomatik beserta konsulat dan staf terkait untuk pergi dalam jangka waktu 48 jam. Duta besar telah dipanggil untuk diperingatkan tentang hal ini .

Perlakuan pemerintah Arab Saudi terhadap Iran yang demikian menimbulkan pertanyaan mengenai alasan dibalik tidakannya tersebut. Krisis hubungan Arab Saudi Iran yang ditunjukkan dengan pemutusan hubungan diplomatik ini, telah menimbulkan kekhawatiran masyarakat internasional akan implikasinya terhadap stabilitas kawasan (Mutiah 2016).

## **B. Rumusan Masalah**

**Mengapa Arab Saudi memutuskan hubungan diplomatik dengan Iran pada tahun 2016?**

## **C. Kerangka Teori**

### **Teori Pengambilan Keputusan Luar Negeri**

Teori ini mampu menjelaskan alasan dibalik pengambilan kebijakan luar negeri oleh negara. Maka dari itu penting diketahui pengertian politik luar negeri terlebih dahulu oleh William D. Coplin. Menurut Coplin, Politik luar negeri berisi sejumlah aktivitas yang bisa diklasifikasikan menjadi tiga macam, yaitu kebijakan umum, keputusan-keputusan administratif, dan keputusan-keputusan kritis. Politik luar negeri yang bersifat umum terdiri atas serangkaian keputusan yang satu sama lain hanya terkait secara tidak langsung.

Politik luar negeri yang bersifat umum terdiri atas serangkain keputusan yang diekspresikan melalui pernyataan-pernyataan kebijakan dan tindakan-tindakan langsung. Keputusan-keputusan politik luar negeri yang bersifat administratif dibuat oleh para pejabat yang lebih rendah menyangkut kondisi-kondisi spesifik yang dibatasi oleh lingkup, ruang, dan waktunya. Selanjutnya, keputusan-keputusan politik luar negeri yang bersifat krisis biasanya menyangkut kondisi-kondisi khusus yang membawa konsekuensi jangka panjang yang para pesertanya merasa terancam, terbatas oleh waktu dan mengejutkan (Coplin 2003, 32). Jika

dilihat dari pengertian diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa keputusan Arab Saudi untuk memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Iran merupakan keputusan politik luar negeri yang bersifat krisis.

Lebih lanjut, teori ini akan menjelaskan secara spesifik faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pengambilan keputusan oleh negara.

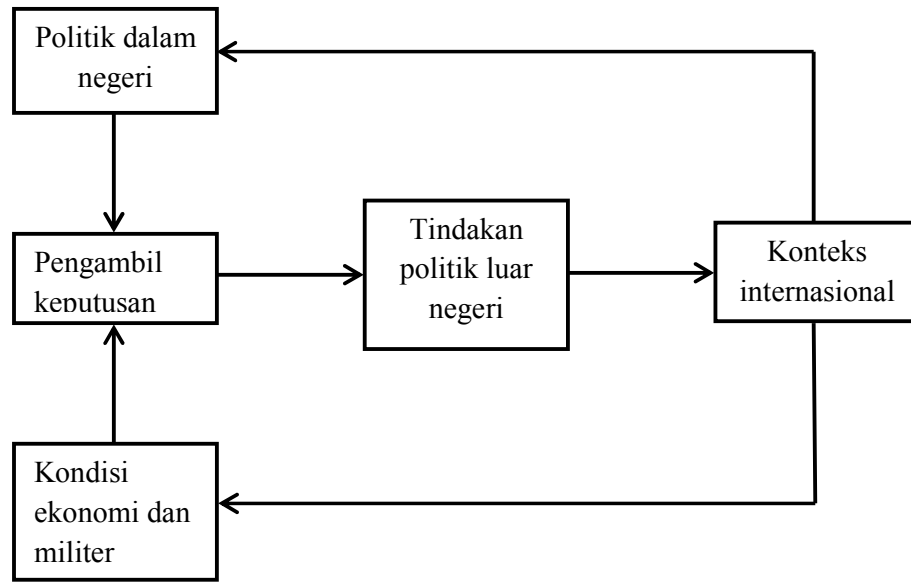
Dalam bukunya, William D. Coplin menyatakan :

Apabila kita mempertanyakan mengapa negara berperilaku seperti itu, maka kita harus mempertanyakan mengapa para pemimpin negara tersebut membuat keputusan seperti itu. Akan tetapi, salah besar apabila kita menganggap bahwa para pengambil keputusan politik luar negeri bertindak sembarangan. Akan tetapi, sebaliknya, tindakan politik tertentu mungkin bisa dipandang sebagai akibat dari tiga konsiderasi yang mempengaruhi para pengambil keputusan politik luar negeri. Pertama, kondisi politik dalam negeri; kedua, kemampuan ekonomi dan militer; dan ketiga, konteks internasional, yaitu posisi khusus negara dalam hubungan negara lain dalam konteks itu. (Coplin 2003, 30)

Coplin menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri dipengaruhi oleh tiga konsideran, yaitu kondisi politik dalam negeri, kemampuan ekonomi dan militer serta konteks internasional. Dengan mengamati ketiga konsideran ini, nantinya dapat menjelaskan alasan politik luar negeri sebuah negara ditetapkan. Perlu digaris bawahi bahwa setiap konsideran hanya mempengaruhi secara parsial, sehingga setiap konsideran bukanlah faktor tunggal terhadap terbentuknya kebijakan luar negeri. Konsideran-konsideran lain juga mempengaruhi terbentuknya kebijakan luar negeri tersebut. Untuk mempermudah pemahaman mengenai teori ini, William D. Coplin menjelaskan melalui gambar berikut ini (Coplin 2003) :

**Gambar 1. 1**

**Proses pengambilan Keputusan William D. Coplin**



Sumber : William D.Couplin, Pengantar Politik Internasional : Suatu Telaahan Teoritis, (Bandung : CV. Sinar Baru, 1992), hal. 30.

Dari gambar diatas dapat dilihat bahwa, pengambil keputusan mempertimbangkan politik dalam negeri, kondisi ekonomi dan militer serta konteks internasiol dalam membuat kebijakan politik luar negerinya. Sehingga, kebijakan yang diambil suatu negara bukan semata-mata keinginan pribadi dari pengambil keputusan, namun merupakan hasil dari pertimbangan terhadap tiga konsideran tersebut. Namun, pengambil keputusan memegang peran paling penting karena memiliki kewenangan dalam menyetujui kebijakan luar negeri. Faktor politik dalam negeri,

kondisi ekonomi dan militer serta konteks internasional memiliki kemampuan untuk mempengaruhi.

### **Politik Dalam Negeri**

Politik domestik membawa dampak besar terhadap politik luar negeri suatu negara. Perbedaan sistem pemerintahan yang dianut seperti demokratis atau authokrasi, terbuka atau tertutup merupakan keadaan dalam negeri yang dipertimbangkan dalam membuat keputusan. Kemudian stabilitas negara serta kondisi dalam negeri menjadi bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan. Namun perlu diingat bahwa politik dalam negeri hanyalah seperangkat konsideran yang bekerja dalam perumusan politik luar negeri sebuah negara (Coplin 2003, 170).

Coplin memfokuskan analisisnya pada hubungan antar para pengambil keputusan politik luar negeri dengan aktor-aktor dalam negeri, yang berupaya mempengaruhi perilaku politik luar negeri mereka. Coplin memberikan istilah *policy influencers* bagi yang mempengaruhi kebijakan atau pengambil keputusan. Pengambil keputusan menentukan kepentingan nasional, mengatur strategi dan membuat kebijakan atau mengevaluasi kebijakan yang sudah dilaksanakan. Di beberapa negara, pemimpin negara ( Presiden, Perdana Menteri, atau Raja) merupakan aktor dominan dalam pengambilan keputusan (Coplin 2003, 74). Ketika dilihat dari sistem pemerintahannya yang authokrasi, Raja Arab saudi memiliki peran yang dominan dalam pengambilan keputusan luar negeri Arab Saudi.

Selanjutnya, Coplin mengkatagorikan *policy influencers* menjadi empat katagori yaitu, *bureaucratic influencer*, *partisan influencer*, *interest influencer*, dan *mass influencer* (Coplin 2003, 81) .

*Bureaucratic influencer* adalah berbagai individu serta organisasi di dalam lembaga eksekutif pemerintah yang membantu para pengambil keputusan dalam menyusun serta melaksanakan kebijakan. Kemudian kelompok-kelompok birokratis menjadi sangat berpengaruh apabila mereka merupakan anggota dari pengambil keputusan.

Tipe yang kedua adalah *Partisan influencer*, mereka bertujuan menerjemahkan tuntutan-tuntutan masyarakat menjadi tuntutan politis, yaitu tuntutan-tuntutan kepada para pengambil keputusan yang menyangkut kebijakan-kebijakan pemerintah.

Tipe yang ketiga adalah *Interest influencers*, terdiri atas sekelompok orang yang bergabung bersama melalui serangkaian kepentingan yang sama, yang belum cukup luas untuk bisa menjadi dasar bagiaktivitas kelompok partai, namun sangat dibutuhkan untuk menyerahkan sumber-sumber untuk mendapat dukungan dari pengambil keputusan yang lain

Yang terakhir adalah *Mass influencers*, dalam hal ini mengacu pada iklim opini, yang dimiliki oleh populasi yang dipertimbangkan oleh para pengambil keputusan pada saat menyusun politik luar negeri. Dampak *mass influencers* bisa beraneka ragam tergantung kepada sistem politik yang dianut suatu negara.

Tipe *Bureaucratic influencer* adalah tipe yang tepat digunakan Dalam menganalisa politik dalam negeri Arab Saudi. Sejak didirikannya pada tahun 1932, Arab Saudi dipimpin oleh raja yang memiliki kekuasaan absolut. Raja berperan sebagai kepala negara, kepala pemerintahan dan perdana menteri oleh sebab itu semua kebijakan baik dalam maupun luar negeri diambil oleh Raja.

Walaupun Raja bisa dibilang sebagai aktor tunggal pengambil keputusan, namun raja dipengaruhi oleh keluarga yang ada disekelilingnya, dimana keluarga raja juga mendapat kedudukan yang strategis dalam pemerintahan Arab Saudi. Jadi keluarga raja yang merupakan birokrat mempengaruhi kebijakan yang dikeluarkan oleh Raja Arab Saudi.

### **Kondisi Ekonomi dan Militer**

Pengambil keputusan harus mempertimbangkan kondisi ekonomi dan militer dalam membuat kebijakan luar negeri mereka. Pengambil keputusan harus mempertimbangkan kekuatan ekonomi dan militer, serta kelemahan negaranya ketika ia menyusun politik luar negeri. Pengambil keputusan harus menyeimbangkan komitmen dan kemampuannya dengan memahami keterbatasan-keterbatasannya, yang diakibatkan oleh kondisi ekonomi dan militer (Coplin 2003, 124).

Ekonomi dan militer merupakan kekuatan dalam negeri sebuah negara. Untuk menentukan kekuatan atau kelemahan ekonomi negara tertentu dapat dilihat dari GNP, GNP perkapita dan neraca pembayaran



suatu negara. Untuk menentukan kekuatan dan kelemahan militer suatu negara dapat dilihat dari kapasitas penggunaan kekuatan militer, tingkat ketergantungan kepada negara lain dan kestabilan internal suatu negara.

Dengan mempertimbangkan semua faktor diatas, Coplin membagi negara menjadi dua katagori yaitu, negara maju dan negara terbelakang. Negara maju memiliki GNP yang relatif tinggi, kapasitan produksi yang bervariasi, angkatan senjata konvensional yang terlatih dengan baik serta sangat terlibat dalam perdagangan internasional. Sedangkan negara terbelakang memiliki GNP yang relatif rendah dengan ekonomi yang bergantung pada negara lain dan angkatan senjata yang tidak terlatih dengan baik. Perbedaan antar negara maju dan terbelakang ini akan membedakan kebijakan luar negeri yang diambilnya. Negara maju memiliki kemampuan militer untuk menyerang negara terbelakang dan mampu untuk memanipulasi ekonomi negara terbelakang. Sehingga negara maju akan lebih unggul apabila perang akan dilakukan

Ketika menganalisa kekuatan ekonomi dan militer Arab Saudi, dapat diketahui bahwa Arab Saudi merupakan negara maju. Untuk mengambil kebijakan dalam pemutusan hubungan diplomatiknya dengan Iran, Arab Saudi sebagai negara maju mampu melakukan hal tersebut tanpa harus takut dengan konsekuensi yang akan terjadi. Walaupun hal ini akan menyulut perang diantara kedua negara namun Arab Saudi yakin akan mampu mengalahkan Iran.

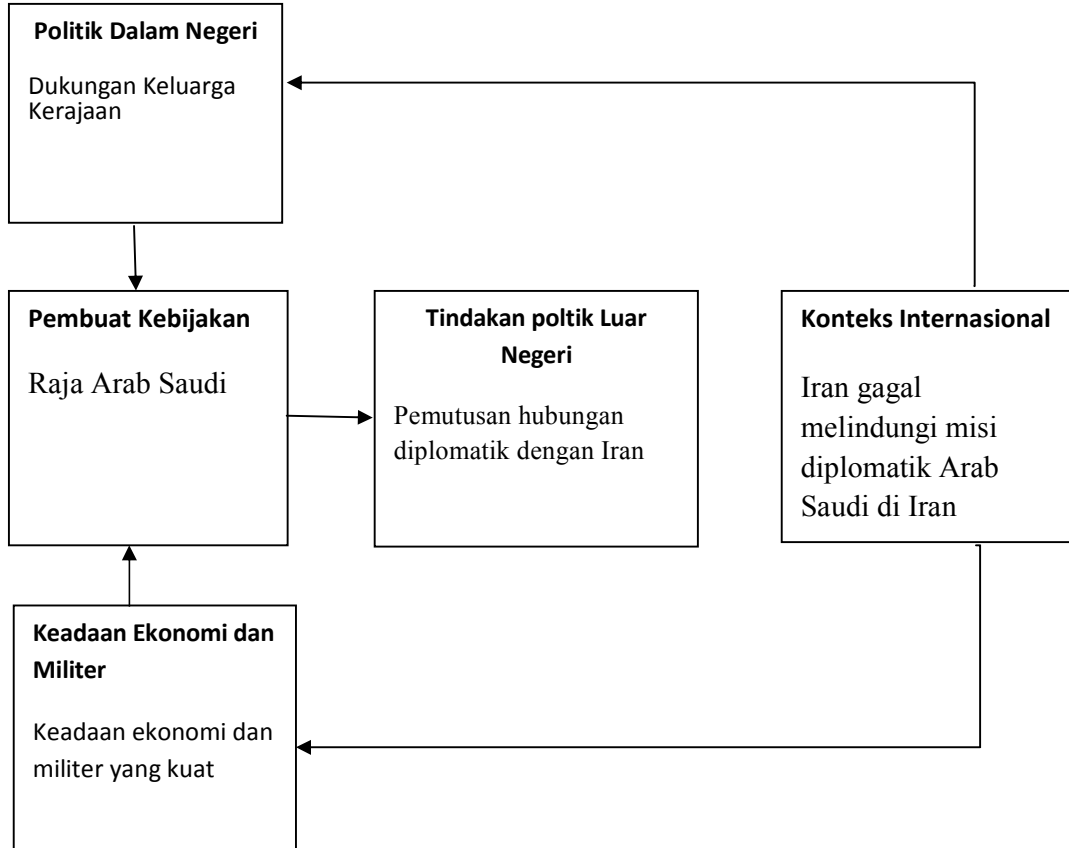
## **Konteks Internasional**

Coplin menyatakan ada tiga elemen penting dalam membahas dampak konteks internasional terhadap politik luar negeri suatu negara, yaitu geografis, ekonomis dan politis. Lingkungan internasional setiap negara terdiri atas lokasi yang didudukinya, dalam kaitannya dengan negara-negara lain dalam sistem itu dan juga hubungan-hubungan ekonomi dan politik antara negara-negara itu dengan negara-negara lain.

Dalam pemutusan hubungan diplomatik Arab Saudi dan Iran, dapat dilihat bahwa Arab Saudi menganggap Iran sebagai ancaman terhadap keamanan nasional negaranya. Arab Saudi menganggap bahwa pemerintah Iran sengaja gagal dalam melindungi wilayah kedutaan Arab Saudi di Iran. Kegagalan Iran ini bukan lah yang pertama kali, Iran juga gagal dalam melindungi kedutaan besar Amerika Serikat pada tahun 1979 dan Inggris pada tahun 2011. Penyerangan yang berkelanjutan ini merupakan cerminan dari kebijakan agresif yang diambil oleh rezim di Iran yang mencoba menguasai wilayah timur tengah. Serangan ini juga terjadi karena perkataan agresif yang dikeluarkan oleh tokoh-tokoh Iran yang memprovokasi penyerangan terhadap kedutaan Arab Saudi. Dari hal diatas dapat dilihat alasan dibalik pemutusan hubungan diplomatik Arab Saudi dan Iran.

### **Gambar 1.2**

**Interaksi antar Faktor dalam Proses Pembuatan keputusan  
Politik Luar Negeri menurut William D.Coplin**



#### **D. Hipotesa**

Berdasarkan uraian diatas maka dapat ditarik hipotesa bahwa Arab Saudi memutuskan hubungan diplomatik dengan Iran karena :

1. Keluarga Kerajaan Arab Saudi mendukung pemutusan hubungan diplomatik dengan Iran
2. Keadaan ekonomi dan militer Arab Saudi yang kuat
3. Iran gagal melindungi misi diplomatik Arab Saudi di Iran

#### **E. Lingkup penelitian**

Sesuai dengan tema yang akan dibahas, pembahasan akan dilakukan pada rentang waktu 2011-2016, dimana pada rentan waktu ini terjadi eskalasi konflik Arab Saudi Iran yang berujung pemutusan hubungan diplomatik.

#### **F. Metodologi**

##### 1. Metodologi Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode analisa kualitatif, dimana penulis mencoba menggambarkan dan menjelaskan alasan pemutusan hubungan diplomatik Arab Saudi dan

##### 2. Sumber dan Jenis Data

Dalam penelitian ini, jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa buku, jurnal, dokumen, dan bahan dari internet. Data tentang Arab Saudi , Iran, pengambilan kebijakan luar negeri pada penelitian ini didapatkan dari beberapa buku, jurnal, dan internet.

##### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah telaah pustaka (*library research*) yaitu dengan mengumpulkan data dan informasi dari literatur yang berkaitan dengan masalah yang di bahas. Selain itu, juga mengunjungi beberapa situs di internet untuk melengkapi data yang penulis kumpulkan.

#### 4. Teknik Analisa Data

Teknik analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. karena sifat data penelitian ini merupakan informasi kualitatif. Metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun yang terucapkan dari para pelaku yang diamati.

### **G. Sistematika Penulisan**

Skripsi ini direncanakan disajikan dalam pembahasan menurut pembagian bab-bab sebagai berikut:

**BAB I**, merupakan bab pendahuluan yang berisikan aturan-aturan baku penulisan ilmiah yang berisi tentang latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka pemikiran, hipotesa, dan, sistematika penulisan.

**BAB II**, merupakan bab yang akan berupaya memaparkan hubungan baik antara Arab Saudi dengan Iran

**BAB III**, merupakan bab yang memaparkan eskalasi konflik dan putusnya hubungan Arab Saudi dengan Iran

**BAB IV**, merupakan bab yang menjelaskan konsideran yang menyebabkan Arab Saudi memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Iran.

**BAB V**, merupakan bab penutup dan berisi tentang kesimpulan yang ditarik dari keseluruhan paparan atau dekripsi fakta-fakta dan sepatah saran atau preskripsi yang konstruktif.