

KEBIJAKAN ARAB SAUDI MENGAKHIRI BLOKADE QATAR TAHUN 2021

Munawir Siahaan

Universitas Indonesia

e-mail: munawirsiahaan1124@gmail.com

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis mengapa Arab Saudi bersedia mengakhiri blokade Qatar tahun 2021. Topik ini menarik untuk dibahas sebab, idealnya, ketika suatu negara telah menerapkan suatu kebijakan luar negeri untuk mencapai tujuan dan kepentingan tertentu, maka kebijakan luar negeri tersebut mestinya terus dipertahankan hingga tujuan dan kepentingan tersebut tercapai. Sementara Arab Saudi mengubah kebijakan blokadenya menjadi normalisasi padahal Qatar belum melaksanakan 13 tuntutan yang telah diajukan Saudi sejak 2017. Artikel ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik analisis triangulasi. Artikel ini menemukan bahwa kebijakan Arab Saudi mengakhiri blokade terhadap Qatar pada tahun 2021 dipengaruhi oleh faktor domestik dan internasional. Faktor domestik yaitu pertumbuhan ekonomi Arab Saudi yang menurun tajam pada tahun 2020 akibat pandemi Covid-19 dan adanya kekhawatiran akan potensi ancaman keamanan di perbatasan Saudi-Qatar. Faktor internasional yaitu, meningkatnya transaksi lintas batas antara Qatar, Turki, dan Iran, persiapan penyelenggaraan Piala Dunia FIFA 2022 di Qatar, upaya pemulihan citra dan pengaruh Mohammed bin Salman di mata dunia internasional setelah kasus pembunuhan Jamal Khashoggi, dan terpilihnya Joe Biden yang berniat untuk mempertimbangkan kembali sejumlah kebijakan terkait Arab Saudi. Selanjutnya kebijakan Arab Saudi mengakhiri blokade Qatar dikategorikan sebagai perubahan orientasi internasional. Sebab, kebijakan tersebut merupakan perubahan kebijakan luar negeri yang ekstrem yang melibatkan perubahan arah seluruh orientasi Arab Saudi terhadap masalah blokade Qatar.

Kata Kunci: Arab Saudi, Blokade, Qatar

PENDAHULUAN

Perumusan kebijakan luar negeri merupakan salah satu aspek terpenting dari strategi yang dibuat oleh suatu negara. Pada kebijakan luar negeri, terdapat ide-ide serta tindakan yang bertujuan untuk mempertahankan, serta mengubah kondisi pada lingkungan eksternal suatu

negara atas dasar kebutuhan dan kepentingan internal suatu negara.¹ Artinya dinamika lingkungan eksternal serta kondisi domestik suatu negara menjadi faktor penting yang menentukan perumusan hingga keluarnya kebijakan luar negeri suatu negara. Hal ini juga yang menjadi pendorong Arab Saudi mengubah kebijakan luar negerinya terhadap Qatar pada tahun 2021. Sebelumnya, pada tanggal 5 Juni 2017, Arab Saudi, Uni Emirat Arab (UEA), Bahrain, dan Mesir dikenal dengan Kuartet anti-Qatar mengumumkan telah memutuskan hubungan diplomatik dengan Qatar. Pemutusan hubungan diplomatik tersebut terjadi karena tudingan bahwa Qatar mendukung dan mendanai gerakan terorisme dan kelompok-kelompok ekstrimis yang didukung Iran. Negara-negara tersebut melakukan blokade terhadap Qatar dengan menutup jalur darat, laut, dan udara mereka.

Pada 19 Juni 2017, Qatar menuntut agar blokade dicabut dan menolak segala bentuk perundingan maupun mediasi sampai blokade tersebut dicabut. Namun, pada 22 Juni 2017, Arab Saudi beserta negara Teluk lainnya menuntut balik Qatar untuk memenuhi 13 hal sebagai syarat pencabutan blokade. Secara umum, Saudi menuntut agar Qatar menurunkan hubungan diplomatik dengan Iran dan menutup misi diplomatik Iran di Qatar, segera menutup pangkalan militer Turki di Qatar dan menghentikan kerjasama militer Qatar dengan Turki, memutus hubungan dengan semua organisasi teroris, dan menutup Al-Jazeera serta stasiun afiliasinya. Qatar dengan tegas menolak syarat-syarat tersebut karena dinilai tidak realistis, dan tidak mungkin untuk dilaksanakan. Selain itu, tuntutan-tuntutan tersebut dinilai melanggar kedaulatan Qatar.²

Penolakan Qatar terhadap syarat-syarat tersebut mengakibatkan blokade terus berlanjut. Selama lebih kurang 3,5 tahun, Saudi bersama negara Kuartet lainnya gencar melakukan blokade terhadap Qatar. Selama masa blokade, berbagai upaya penyelesaian konflik melalui mediasi dilakukan oleh Amerika Serikat dan Kuwait, namun gagal. Namun, secara mengejutkan, pada 5 Januari 2021, bersamaan dengan diselenggarakannya KTT GCC ke-41 di al-Ula, Madinah, Arab Saudi, melalui mediasi Kuwait dan Amerika Serikat, Saudi dan Qatar akhirnya menyetujui usulan resolusi konflik. Kesepakatan damai kedua negara tersebut tertuang dalam Deklarasi Al-Ula yang menginstruksikan agar permasalahan yang

¹ Kalevi Holsti, 'Restructuring Foreign Policy: A Neglected Phenomenon in Foreign Policy Theory', in *Kalevi Holsti: A Pioneer in International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, History of International Order, and Security Studies* (Springer, 2016), pp. 103 <https://doi.org/10.1007/978-3-319-26624-4_9>.

² Hani Albasoos, Gubara Hassan, and Sara Al Zadjali, 'The Qatar Crisis: Challenges and Opportunities', *International Journal of Research in Business and Social Science* (2147-4478), 10.1 (2021), pp. 159 <<https://doi.org/10.20525/ijrbs.v10i1.1013>>.

berhubungan dengan transportasi darat, udara dan laut, akan berhenti dilaksanakan dalam waktu satu minggu sejak tanggal penandatanganan deklarasi.³

Kebijakan Arab Saudi mengakhiri blokade ini menarik untuk dicermati lebih jauh karena idealnya, ketika suatu negara telah menerapkan suatu kebijakan luar negeri untuk mencapai tujuan dan kepentingan tertentu, maka kebijakan luar negeri tersebut mestinya terus dipertahankan hingga tujuan dan kepentingan tersebut tercapai. Oleh karena itu, ketika tujuan dan kepentingan tersebut belum tercapai, tetapi negara sudah mengubah kebijakan luar negerinya, maka hal ini memunculkan anomali atau ketidakbiasaan. Idealnya, Arab Saudi tidak mencabut blokade sampai Qatar melaksanakan 13 tuntutan yang telah diajukan. Namun, yang terjadi adalah, Arab Saudi memutuskan untuk mengakhiri blokade tersebut meskipun Qatar tidak melaksanakan 13 tuntutan yang diajukan Arab Saudi. Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini menanyakan mengapa Arab Saudi bersedia mengakhiri blokade Qatar pada tahun 2021 padahal Qatar tidak melaksanakan 13 tuntutan pencabutan blokade yang diajukan oleh Arab Saudi.

Terdapat beberapa literatur yang berkaitan dengan kebijakan Arab Saudi mengakhiri blokade Qatar tahun 2021. Secara garis besar, literatur-literatur terdahulu didominasi oleh dua topik, yaitu: (1) kelompok literatur yang membahas efektifitas upaya mediasi Saudi-Qatar dalam mengakhiri konflik dan (2) kelompok literatur yang membahas faktor penyebab pencabutan blokade Qatar. Pada kategori kelompok literatur pertama, para peneliti memperdebatkan tentang efektifitas upaya mediasi Saudi-Qatar dalam mengakhiri konflik. Perdebatan ini menelaah lebih lanjut tentang upaya mediasi yang dinilai sebagai solusi atau penghambat tercapainya kesepakatan damai antara Saudi dan Qatar. Beberapa literatur berpendapat bahwa mediasi dalam krisis ini berperan penting dalam meredakan ketegangan dan secara efektif menyelesaikan krisis.⁴ Peran Kuwait yang bertindak sebagai mediator, dengan dukungan dari Amerika Serikat, serta peran Oman, dinilai efektif dalam meredakan krisis dan mengakhiri blokade.⁵

Sementara beberapa literatur lain berpendapat sebaliknya bahwa mediasi tampaknya menjadi perhatian yang kurang penting dan bentuk praktik diplomasi yang dianggap tidak efektif dalam mengakhiri krisis diplomatik Saudi-Qatar. Oleh karena itu, peran berbagai

³ Marwan Kabalan, 'The Al-Ula Gcc Summit: An End to Gulf Rivalry or Just Another Truce?', *Insight Turkey*, 23.1 (2021), pp. 51 <<https://doi.org/10.25253/99.2021231.5>>.

⁴ Ibrahim Fraihat, 'Superpower and Small-State Mediation in the Qatar Gulf Crisis', *International Spectator*, 55.2 (2020), pp. 79 <<https://doi.org/10.1080/03932729.2020.1741268>>.

⁵ González Santamaría and Ana Isabel, 'Qatar's Communication Strategy and the Resolution of the Diplomatic Conflict in the Gulf', *JANUS. NET e-Journal of International Relations. Thematic Dossier: International Relations and Social Networks*, 12.1 (2021), pp. 130 <<https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT21.9>>.

mediator (AS, Kuwait, dan GCC) dengan pembentukan narasi mengenai blokade itu sebenarnya lebih berperan sebagai penghambat daripada agen yang memungkinkan jalur mediasi dalam mengakhiri konflik.⁶ Selain itu, pihak mediator dengan kekuatan besar seperti Amerika Serikat, memiliki kepentingan strategis yang luas di wilayah yang terkena dampak konflik yang akhirnya justru lebih memperparah krisis.⁷

Pada kategori kelompok literatur kedua, para peneliti memperdebatkan tentang faktor penyebab pencabutan blokade Qatar. Para peneliti memperdebatkan tentang pencabutan blokade Qatar disebabkan karena tercapainya penyelesaian masalah yang menyebabkan konflik ini terjadi atau karena faktor-faktor yang bersifat kebetulan. Sebagian literatur berpendapat bahwa pencabutan blokade Qatar disebabkan oleh tercapainya penyelesaian konflik yaitu melalui upaya mediasi dan upaya lobi politik yang dilakukan oleh perwakilan negara atau organisasi, di mana yang paling berpengaruh dalam rekonsiliasi ini adalah perwakilan dari Amerika Serikat dan Kuwait.⁸ Sementara beberapa literatur lainnya berpendapat bahwa pencabutan blokade Qatar disebabkan oleh hal-hal yang bersifat kebetulan. Arab Saudi memutuskan untuk menandatangani Deklarasi Al-Ula pada tahun 2021 dipengaruhi oleh beberapa hal yang terjadi di luar upaya penyelesaian konflik. Misalnya, terpilihnya Joe Biden⁹ dan jatuhnya harga minyak akibat pandemi COVID-19.¹⁰

Dari studi literatur yang telah dilakukan, artikel ini menilai bahwa literatur-literatur terdahulu hanya menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi berakhirnya blokade secara umum. Literatur-literatur terdahulu secara khusus belum menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi Arab Saudi dalam mengakhiri blokade Qatar pada tahun 2021. Kekosongan inilah yang akan diisi dalam artikel ini. Kekosongan ini penting untuk dibahas sebab Arab Saudi selaku pemimpin Kuartet, berpengaruh besar terhadap keputusan negara-negara Kuartet lainnya dalam memulai dan mengakhiri blokade Qatar. Ketika blokade dimulai pada tahun 2017, Arab Saudi melalui Menteri Luar Negerinya memimpin negara-negara Kuartet lainnya

⁶ Beverley Milton-edwards, 'The Blockade on Qatar : Conflict Management Failings', *The International Spectator*, 55.2 (2020), pp. 1 <<https://doi.org/10.1080/03932729.2020.1739847>>.

⁷ Siniša Vuković and Danielle Martin, 'Case Analysis When Do Mediators Say " No "? The Case of American Resistance to Mediating the Gulf Diplomatic Crisis', *Negotiation Journal*, 38.2 (2022), pp. 257 <<https://doi.org/10.1111/nej.12397>>.

⁸ Annisa Noor Azizah, Ika Riswanti Putranti, and Marten Hanura, 'Gulf Cooperation Council (GCC) Sebagai Organisasi Antar-Pemerintah Regional Di Kawasan Teluk Persia Dalam Menangani Krisis Diplomasi Qatar-Arab Saudi', *Journal of International Relations*, 9.1 (2023), pp. 201.

⁹ Ali Bakir, 'The 2021-2022 " De-Escalation Moment " in the Middle East : A Net Assessment', *Insight Turkey*, 24.2 (2022), pp. 58 <<https://doi.org/10.25253/99.2022242.4>>.

¹⁰ Kabalan. pp. 56.

menyatakan pemutusan hubungan diplomatik terhadap Qatar.¹¹ Demikian pula, saat blokade berakhir pada tahun 2021, Arab Saudi yang pertama kali setuju untuk mengakhiri blokade dan membuka kembali jalur darat, laut, dan udaranya. Kebijakan ini kemudian disusul oleh negara-negara Kuartet lainnya.¹²

LANDASAN TEORI

Dalam menjawab pertanyaan penelitian diatas, artikel ini menggunakan konsep Perubahan Kebijakan Luar Negeri (*Foreign Policy Change*) oleh Jacob Gustavsson (1999). Menurut Gustavsson, perubahan kebijakan luar negeri dapat dianalisis dengan mengidentifikasi sejumlah sumber yang dimediasi oleh individual para pengambil kebijakan yang bertindak dalam proses pengambilan kebijakan yang akan membawa ke dalam perubahan kebijakan luar negeri. Sumbernya terdiri dari dua yakni faktor domestik dan faktor internasional.

Faktor domestik dalam model Gustavsson antara lain faktor ekonomi domestik dan faktor politik domestik. Faktor ekonomi domestik menyangkut antara lain pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, dan tingkat pengangguran. Sedangkan faktor politik domestik adalah terkait dengan dukungan para pemilih, partai politik, dan aktor masyarakat. Faktor ini menjelaskan bagaimana hasil pemilu, opini publik, dan koalisi antara aktor politik utama (birokrasi) mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri. Adapun faktor internasional dari model Gustavsson antara lain faktor ekonomi internasional dan faktor politik internasional. Faktor ekonomi internasional berkaitan dengan transaksi lintas batas dan lintas kelembagaan. Sedangkan faktor politik internasional terkait aspek hubungan kekuasaan antar negara dan hubungan yang menyangkut aspek militer dari keamanan nasional.

Pada variabel output, Gustavsson memasukkan beberapa kategori perubahan dalam kebijakan luar negeri yang berasal dari Hermann. Hermann mengklasifikasikan empat tingkat perubahan kebijakan luar negeri yang menyertakan sejumlah indikator di dalamnya yaitu (1) Perubahan Penyesuaian (*Adjustment Changes*), (2) Perubahan Program (*Program Changes*), (3) Perubahan Masalah/Tujuan (*Problem/Goal Changes*), dan (4) Perubahan Orientasi Internasional (*International Orientation Changes*).¹³

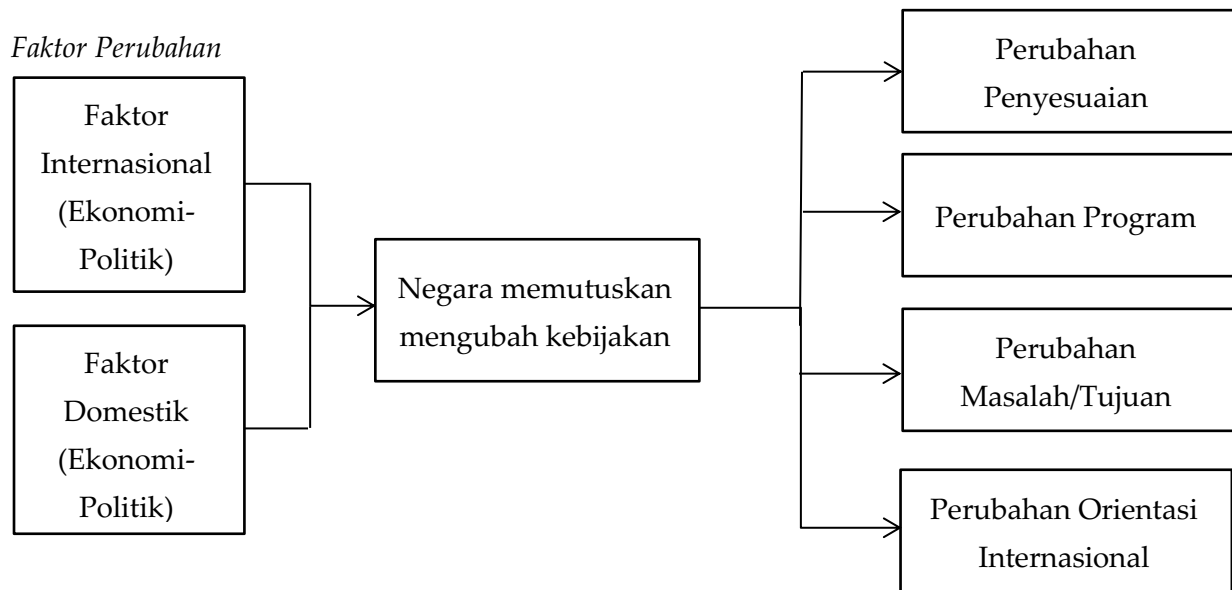
Berdasarkan penjelasan di atas, maka kerangka analisis dari konsep Perubahan Kebijakan Luar Negeri Gustavsson dapat digambarkan sebagai berikut:

Kategori Perubahan

¹¹ Albasoos, Hassan, and Al Zadjali. pp. 159.

¹² Azizah, Putranti, and Hanura. pp. 201.

¹³ Jakob Gustavsson, 'How Should We Study Foreign Policy Change?', *Cooperation and Conflict*, 34.1 (1999), 73–95.



Gambar 1 Kerangka Analisis Perubahan Kebijakan Luar Negeri Gustavsson 1999

METODE PENELITIAN

Artikel ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik analisis triangulasi. Pendekatan kualitatif dipilih karena artikel ini bertujuan untuk memahami alasan mengapa Arab Saudi mengakhiri blokade Qatar pada tahun 2021 padahal Qatar menolak memenuhi 13 tuntutan Arab Saudi. Teknik analisis triangulasi digunakan untuk memperoleh validitas data dan mengurangi bias dalam interpretasi data dengan cara memadukan berbagai sumber data, seperti dari dokumen resmi, laporan media, dan sumber wawancara dengan narasumber yang relevan.¹⁴ Prosedur pengumpulan data dimulai dengan studi literatur untuk mengumpulkan data sekunder dari sumber yang relevan, seperti dokumen resmi, jurnal, laporan media, dan literatur terkait.¹⁵ Setelah itu, data yang diperoleh dari studi literatur kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis triangulasi. Data yang telah dianalisis kemudian disajikan dalam bentuk narasi dan diberikan interpretasi untuk menjawab pertanyaan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

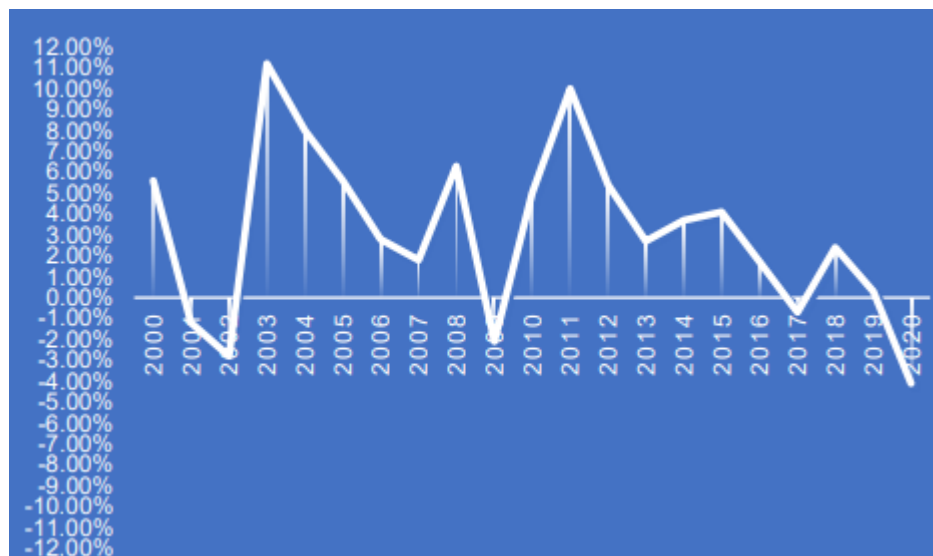
1. Faktor Domestik yang Mempengaruhi Kebijakan Arab Saudi Mengakhiri Blokade Qatar Tahun 2021.

¹⁴ W Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Seventh Ed (Harlow: Pearson, 2014) pp. 165.

¹⁵ Alan Bryman, *Social Research Methods*, Fifth edit (New York: Oxford University Press, 2016) pp.10.

Faktor domestik dalam perubahan kebijakan luar negeri model Gustavsson terbagi menjadi dua faktor yaitu faktor ekonomi domestik dan faktor politik domestik. *Pertama*, faktor ekonomi domestik menyangkut pertumbuhan ekonomi. Pada tahun 2020, pertumbuhan ekonomi Arab Saudi menurun tajam yang disebabkan oleh krisis ekonomi terburuk akibat pandemi Covid-19.¹⁶ Pandemi Covid-19 menyebabkan penurunan permintaan minyak global sementara pasokan minyak justru meningkat selama pandemi. Penurunan permintaan dan peningkatan pasokan menyebabkan penurunan tajam harga minyak yang turun 58% dibandingkan dengan harga minyak pada awal tahun 2020.

COVID-19 merupakan pukulan besar bagi ekonomi Arab Saudi sebab di Arab Saudi, industri minyak memiliki posisi paling penting, yang memiliki dampak terkait signifikan pada sejumlah industri jasa, seperti pariwisata, bisnis, IT, dan sebagainya. Sektor minyak dan gas menyumbang sekitar 50% dari PDB dan sekitar 70% dari seluruh pendapatan ekspor. Hal ini menyebabkan pertumbuhan GDP riil Arab Saudi mengalami penurunan terendah sejak tahun 2000. Berikut grafik pertumbuhan GDP riil Arab Saudi sejak tahun 2000:



Gambar 2: Grafik Pertumbuhan GDP Riil Arab Saudi

Berdasarkan grafik di atas, dapat dilihat bahwa telah terjadi fluktuasi pertumbuhan GDP riil Arab Saudi dari tahun 2000 hingga 2020, terjadi lonjakan dan penurunan yang mencolok. Ada 5 titik waktu yang merosot ke bagian bawah, yaitu tahun 2001, 2002, 2009, 2017, dan 2020. Dari 5 titik penurunan tersebut, pertumbuhan GDP riil pada tahun 2020 adalah

¹⁶ Kabalan. pp. 56.

penurunan yang terendah dengan angka penurunan hingga -4,10%.¹⁷ Penurunan tersebut juga terkait dengan pembatalan musim haji tahun 2020 yang menyebabkan Arab Saudi kehilangan sekitar 2% dari pendapatan tahunan.¹⁸ Dampak yang begitu masif dari guncangan ekonomi domestik tersebut menyebabkan berkurangnya agresivitas kebijakan luar negeri Arab Saudi. Penurunan pertumbuhan ekonomi domestik pada tahun 2020 membuat Arab Saudi perlu mempertimbangkan kembali kebijakan-kebijakan luar negeri yang berpotensi memperparah kondisi ekonomi domestik. Hal ini menjadi salah satu faktor yang mendorong Arab Saudi untuk mengakhiri blokade terhadap Qatar pada tahun 2021.

Kedua, faktor politik domestik yang terkait dengan koalisi antara aktor politik utama. Sebagai negara monarki absolut, aktor politik utama Arab Saudi adalah pemerintah Arab Saudi itu sendiri. Pemerintah Arab Saudi mengakhiri blokade Qatar dipengaruhi oleh adanya kekhawatiran akan potensi ancaman keamanan di perbatasan Saudi-Qatar. Kekhawatiran tersebut muncul sebagai refleksi dari masalah keamanan perbatasan Saudi-Yaman yang terjadi akibat konflik Yaman. Berulang kali wilayah perbatasan Arab Saudi diserang oleh kelompok Houthi yang terafiliasi dengan Iran. Setiap tahun, Iran mengalokasikan dana 100 juta Dollar dalam rangka mendukung Houthi. Berdasarkan analisis CSIS (*Center for Strategic and International Studies*), terdapat 4.103 serangan yang dilakukan oleh Houthi ke wilayah Arab Saudi dari 1 Januari 2016 hingga 20 Oktober 2021.¹⁹ Warga Saudi yang tinggal di daerah perbatasan, terutama di wilayah barat daya, terancam keselamatannya. Sejak tahun 2015, lebih dari separuh tentara Saudi yang gugur di Yaman berasal dari wilayah barat, yaitu Jizan yang berbatasan dengan Qatar. Sejak tahun 2009, telah terjadi ketidakpastian keamanan perbatasan yang memaksa Saudi mengevakuasi warga sipil karena risiko serangan balasan dari kelompok Houthi yang berperang melawan koalisi pimpinan Saudi.²⁰

Masalah keamanan perbatasan Saudi-Yaman, mendorong Arab Saudi untuk mengalokasikan dana yang signifikan, kira-kira sekitar 2 miliar USD setiap tahun, untuk memastikan keamanan wilayah perbatasannya. Pada tahun 2017, Pasukan Khusus AS datang ke Arab Saudi untuk melatih pasukan darat Saudi yang bertanggung jawab mengamankan

¹⁷ Qianyi Ma, 'Research on the Impact of COVID-19 on GDP of Saudi Arabia', 211.Icfied (2022), pp. 619 <<https://doi.org/10.2991/aebmr.k.220307.099>>.

¹⁸ Ismail Numan Telci, *The Implications of Covid-19 in the Gulf: Challenges and Constraints*, 2020, pp. 4 <<https://www.dohainstitute.org/en/Lists/ACRPS-PDFDocumentLibrary/The-Implications-of-Covid-19-in-the-Gulf.pdf>>.

¹⁹ Seth G. Jones and others, 'The Iranian and Houthi War against Saudi Arabia', *Center for Strategic & International Studies*, 2021 <<https://www.csis.org/analysis/iranian-and-houthi-war-against-saudi-arabia>> [accessed 17 November 2023].

²⁰ May Darwich, 'The Saudi Intervention in Yemen: Struggling for Status', *Insight Turkey*, 20.2 (2018), pp. 125 <<https://doi.org/10.25253/99.2018202.08>>.

perbatasan. Pada tahun 2019, kerajaan Saudi mengerahkan Resimen al-Afwaj, pasukan keamanan baru di bawah Kementerian Dalam Negeri untuk memperkuat pasukan penjaga perbatasan Saudi.²¹ Hal ini menunjukkan bahwa Saudi mengalami masalah serius terkait keamanan perbatasannya akibat konflik Yaman.

Masalah keamanan perbatasan Saudi-Yaman tersebut menimbulkan persepsi serupa terkait ancaman keamanan perbatasan Saudi-Qatar. Mengingat letak geografis Arab Saudi dan Qatar yang berbatasan langsung, blokade Qatar yang berkepanjangan dikhawatirkan berkembang ke arah konfrontasi fisik yang dapat menyebabkan masalah baru terkait keamanan perbatasan. Konfrontasi fisik dikhawatirkan oleh Arab Saudi, sebab hubungan Qatar dengan Iran semakin menguat selama masa blokade. Iran memberikan dukungan besar kepada Qatar, termasuk dukungan finansial untuk pengeluaran militer Qatar guna memperkuat pertahanannya.²² Jika blokade Qatar berlanjut, dukungan Iran terhadap Qatar di sektor militer akan terus menguat sebagaimana dukungan Iran terhadap Houthi. Oleh karena itu, Arab Saudi perlu mengambil langkah-langkah untuk melindungi wilayah perbatasannya dari potensi ancaman baru terkait keamanan perbatasan. Keputusan untuk mengakhiri blokade Qatar dapat dikatakan sebagai langkah awal dalam upaya mencegah potensi munculnya masalah baru terkait keamanan perbatasan.

2. Faktor Internasional yang Mempengaruhi Kebijakan Arab Saudi Mengakhiri Blokade Qatar Tahun 2021.

Faktor internasional dari perubahan kebijakan luar negeri model Gustavsson terbagi menjadi dua yaitu faktor ekonomi internasional dan faktor politik internasional. *Pertama*, faktor ekonomi internasional yang terkait dengan transaksi lintas batas. Arab Saudi mengakhiri blokade Qatar pada tahun 2021 dipengaruhi oleh peningkatan transaksi lintas batas antara Qatar, Turki, dan Iran terutama di sektor pangan dan transportasi. Sebelumnya, pada tahun 2017, Arab Saudi bersama negara-negara Kuartet lainnya memblokir Qatar agar transaksi lintas batas antara Qatar dengan negara-negara di kawasan terputus. Pemutusan transaksi lintas batas tersebut dimaksudkan untuk menekan ekonomi Qatar sehingga Qatar bersedia memenuhi tuntutan Kuartet. Namun, blokade justru membuat Qatar menjadi lebih independen di berbagai sektor ekonomi. Qatar telah berinvestasi besar dalam mengalihkan jalur perdagangannya dan memperluas hubungan ekonomi dengan mitra lainnya. Blokade yang

²¹ Eleonora Ardemagni, 'The Saudi-Yemeni Militarized Borderland', *Carnegie Endowment for International Peace*, 2020 <<https://carnegieendowment.org/sada/80745>> [accessed 17 November 2023].

²² Isaac Odion Iyayi, Bashiru Salihu, and Olalekan Waheed Adigun, 'Iran-Qatar Relations And The Gulf Regional Crisis', *Crawford Journal of Business & Social Sciences*, 10.1 (2020), pp. 20-21.

sejak awal dimaksudkan agar Qatar menurunkan hubungannya dengan Turki dan Iran, justru membuat ketiga negara semakin dekat.

Sebelum blokade, Qatar mengimpor lebih 80% kebutuhan pangan dan 70% produk susunya dari negara-negara Kuartet, terutama dari Arab Saudi.²³ Namun empat bulan sejak blokade dimulai, ekspor pangan Turki ke Qatar meningkat 90%.²⁴ Adapun dengan Iran, blokade mengakibatkan meningkatnya kerjasama antara Qatar dan Iran di sektor transportasi. Sebelum blokade, maskapai penerbangan Qatar Airways sangat mengandalkan wilayah udara Arab Saudi untuk penerbangan ke negara-negara lain terutama negara-negara-negara yang ada di Benua Afrika. Selama masa blokade, Arab Saudi beserta negara Kuartet lainnya melarang penerbangan Qatar Airways melintasi wilayah udara mereka. Qatar akhirnya mengalihkan jalur udaranya ke Iran yang berada di sisi utara. Kondisi tersebut menyebabkan satu-satunya jalur penerbangan dari dan menuju Qatar, bertumpu pada rute udara Iran. Kerjasama transportasi tersebut menguntungkan Iran dengan adanya biaya transit yang diperoleh dari Qatar Airways.²⁵

Menguatnya hubungan ekonomi antara Qatar, Turki, dan Iran tersebut menjadi salah satu faktor ekonomi internasional yang mempengaruhi kebijakan Arab Saudi mengakhiri blokade Qatar. Mempertahankan blokade hanya akan merugikan Arab Saudi di berbagai sektor ekonomi. Ditambah lagi, sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya, pertumbuhan ekonomi Saudi pada tahun 2020 merosot tajam disebabkan oleh pandemi Covid-19 dan pembatalan pelaksanaan ibadah haji. Dengan dibukanya jalur perbatasan, Arab Saudi dapat kembali membuka kembali kerjasama ekonomi di sektor pangan yang sempat terhenti di masa blokade. Demikian pula di sektor transportasi, pencabutan blokade dapat memutus keuntungan dari biaya transit yang diperoleh Iran dari Qatar Airways.

Selain itu, faktor ekonomi internasional yang berkaitan dengan transaksi lintas batas adalah terkait penyelenggaraan Piala Dunia 2022 di Qatar. Kedekatan geografis antara Saudi dengan Qatar secara langsung mendorong pemulihan hubungan dan kerjasama yang diperlukan untuk mempersiapkan dan menyelenggarakan Piala Dunia FIFA 2022 dengan lebih lancar. Pencabutan blokade juga membuka peluang untuk kolaborasi regional dalam sektor

²³ Nader Kabbani, 'The Blockade on Qatar Helped Strengthen Its Economy, Paving the Way to Stronger Regional Integration', *Brookings*, 2021 <<https://www.brookings.edu/articles/the-blockade-on-qatar-helped-strengthen-its-economy-paving-the-way-to-stronger-regional-integration/>> [accessed 17 November 2023].

²⁴ Birol Başkan and Özgür Pala, 'Making Sense of Turkey ' s Reaction to the Qatar Crisis Making Sense of Turkey ' s Reaction to the Qatar Crisis', *The International Spectator*, 55.2 (2020), pp. 8-10 <<https://doi.org/10.1080/03932729.2020.1739846>>.

²⁵ Kabbani.

pariwisata, perhotelan, dan infrastruktur terkait Piala Dunia. Negara-negara Arab yang sebelumnya memboikot Qatar dapat kembali berpartisipasi dalam kerjasama ekonomi dan pengembangan proyek-proyek terkait Piala Dunia, yang dapat memberikan dampak positif bagi pertumbuhan ekonomi regional dan industri pariwisata.

Saudi mencabut blokade Qatar karena adanya blokade sebelumnya menghadirkan beberapa tantangan bagi penyelenggaraan turnamen tersebut, seperti pengiriman bahan bangunan dan peralatan, transportasi, dan aksesibilitas bagi para pengunjung dan tim nasional.²⁶ Dengan dicabutnya blokade, warga Saudi dapat menikmati euforia Piala Dunia FIFA 2022. Pencabutan blokade juga mengirimkan sinyal kepada dunia internasional bahwa negara-negara Arab bersedia untuk mengatasi perbedaan dan bekerja sama dalam konteks olahraga internasional. Hal ini dapat meningkatkan citra dan reputasi regional negara-negara yang terlibat dan membuka jalan bagi kerjasama ekonomi lebih lanjut di masa depan.

Kedua, faktor politik internasional, yaitu menyangkut aspek hubungan kekuasaan antar negara. Pada kasus kebijakan Arab Saudi mengakhiri blokade Qatar tahun 2021, faktor politik internasional yang menyangkut aspek hubungan kekuasaan antar negara adalah terkait motivasi Putra Mahkota Arab Saudi, Mohammed bin Salman, yang berupaya memulihkan citra dan pengaruhnya di mata dunia internasional, terutama di kawasan Teluk. Konflik Yaman dan pembunuhan Jamal Khashoggi telah menodai citra Putra Mahkota Arab Saudi, Mohammed bin Salman. Konflik Yaman yang dimulai pada tahun 2015 telah menyebabkan krisis kemanusiaan dahsyat, digambarkan oleh PBB sebagai krisis kemanusiaan terburuk di dunia. Pada tahun 2016, konflik Yaman tersebut kemudian dikritik oleh seorang wartawan dan penulis Arab Saudi bernama Jamal Khashoggi dengan menulis artikel yang kritis terhadap perang di Yaman dan kebijakan pemerintah Arab Saudi terkait konflik tersebut. Artikel-artikelnya menggambarkan dampak kemanusiaan yang mengerikan dari perang tersebut dan mempertanyakan tujuan strategis Arab Saudi di Yaman.

Pada tahun 2018, Jamal Khashoggi dibunuh di Konsulat Saudi di Istanbul setelah sempat melarikan diri ke luar negeri karena takut akan penindasan. Pembunuhan brutal jurnalis Arab Saudi Jamal Khashoggi telah menodai citra putra mahkota Saudi. Kasus ini turut mengungkapkan situasi kebebasan pers dan hak asasi manusia di Arab Saudi. Pembunuhannya memicu keprihatinan yang lebih luas tentang perlindungan terhadap kebebasan berbicara dan kebebasan pers di negara tersebut. Yang terparah adalah kesimpulan CIA bahwa pembunuhan

²⁶ Kristian Coates Ulrichsen, 'The Impact of the Lifting of the Blockade on the Qatar World Cup', *Center for International and Regional Studies Georgetown University Qatar*, 2021
<<https://cirs.qatar.georgetown.edu/the-impact-of-the-lifting-of-the-blockade-on-the-qatar-world-cup/>>
[accessed 17 November 2023].

Khashoggi dilakukan atas perintah Mohammed bin Salman.²⁷ Untuk memulihkan citranya dan pengaruh politiknya di kawasan Teluk, Muhammed Bin Salman tampil sebagai perwakilan Saudi yang menandatangani deklarasi damai pada KTT GCC ke-41 di al-Ula, Madinah, Arab Saudi. Mengakhiri blokade Qatar dapat dikatakan sebagai harga murah yang dibayar dan sebagai langkah awal untuk memulihkan citra Putra Mahkota dan menggambarkannya sebagai pemimpin yang bertanggung jawab.

Selain itu, terdapat faktor politik internasional yang menyangkut aspek militer dari keamanan nasional yaitu terpilihnya Joe Biden pada pemilihan presiden Amerika Serikat (AS) tahun 2020 mempengaruhi aspek militer dari keamanan nasional Arab Saudi. Selama kampanye pemilihannya, Biden berniat untuk mempertimbangkan kembali sejumlah kebijakan terkait Arab Saudi, termasuk penjualan senjata, masalah hak asasi manusia, dan dukungan AS untuk perang di Yaman. Bahkan basis dukungan presiden terpilih, terutama di sayap kiri, melobi untuk mengakhiri dukungan AS untuk Arab Saudi. Hal ini menyebabkan perubahan besar dalam perhitungan Arab Saudi dalam menentukan kebijakan luar negerinya di kawasan Teluk. Saudi mulai mempertimbangkan kembali kebijakannya, berusaha menyelesaikan beberapa masalah regional. Perubahan tersebut terjadi karena Arab Saudi yang sebelumnya menikmati ikatan kuat dengan pemerintahan Trump, diperkirakan akan menghadapi tekanan di bawah pemerintahan Biden.²⁸

Selain itu, Arab Saudi khawatir tentang kemungkinan kembalinya AS di bawah kepemimpinan Biden ke kebijakan pemerintahan Obama sebelumnya mengenai Iran. Kekhawatiran tersebut karena Biden sebagai presiden terpilih telah berjanji untuk bergabung kembali ke dalam perjanjian nuklir *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), yang ditarik Trump pada tahun 2018.²⁹ Janji Biden untuk bergabung kembali ke dalam JCPOA menimbulkan kekhawatiran bagi Arab Saudi yang sejak lama khawatir bahwa Iran dapat menggunakan teknologi nuklir untuk tujuan militer dan mengancam stabilitas dan keamanan regional. Jika Iran berhasil mengembangkan senjata nuklir, hal ini dapat memberikan Iran keuntungan strategis dan mengubah dinamika kekuasaan di kawasan tersebut. Hal ini dapat mengganggu stabilitas regional dan meningkatkan ketegangan antara negara-negara di kawasan tersebut. Oleh karena itu, Arab Saudi mencoba untuk mencegah tekanan dari pemerintahan AS yang

²⁷ Shane Harris, Greg Miller, and Josh Dawsey, 'CIA Concludes Saudi Crown Prince Ordered Jamal Khashoggi's Assassination', *Washington Post*, 2018 <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/cia-concludes-saudi-crown-prince-ordered-jamal-khashoggis-assassination/2018/11/16/98c89fe6-e9b2-11e8-a939-9469f1166f9d_story.html> [accessed 17 November 2023].

²⁸ Kabalan. pp. 55-56.

²⁹ Resqita Trisya Nurtyandini, 'Analisis Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Era Joe Biden Terhadap Program Pengembangan Nuklir Iran', *Jurnal PIR*, 6.2 (2022), pp. 149-150.

baru, dengan mempertimbangkan kembali kebijakan yang terbukti tidak efektif, terutama keputusan untuk memblokade Qatar.

Dengan mengakhiri blokade terhadap Qatar, terjadi pemulihan hubungan di GCC. Pemulihan hubungan regional ini sebagai salah satu langkah memperkuat kembali kawasan Teluk dalam menghadapi kemungkinan menguatnya Iran di masa pemerintahan Biden. Selain itu, dorongan Saudi untuk mengakhiri krisis di dalam GCC juga untuk menunjukkan kemandirian kebijakan luar negerinya sebagai negara terkemuka di GCC (Nissenbaum & Kalin, 2020). Keputusan untuk mengakhiri krisis dengan Qatar, meskipun ditentang oleh sekutunya, juga merupakan langkah yang disengaja oleh Saudi untuk menunjukkan bahwa merekalah yang mengambil keputusan di GCC.

3. Klasifikasi Perubahan Kebijakan Luar Negeri

Berdasarkan empat tingkat perubahan kebijakan luar negeri di atas, maka kebijakan Arab Saudi mengakhiri blokade Qatar tahun 2021 dapat diklasifikasikan sebagai Perubahan Orientasi Internasional (*International Orientation Changes*). Sebab, kebijakan Arab Saudi mengakhiri blokade Qatar tahun 2021, merupakan perubahan kebijakan luar negeri yang ekstrem yang melibatkan perubahan orientasi Arab Saudi terhadap masalah blokade Qatar secara menyeluruh.

Sebelumnya, pada tahun 2017, Arab Saudi beserta negara Teluk lainnya memblokade Qatar untuk mengisolir Qatar di kawasan. Namun setelah mempertimbangkan faktor domestik dan faktor internasional, Arab Saudi secara total mengubah orientasi fundamentalnya terhadap masalah blokade Qatar. Arab Saudi menyepakati pemulihan hubungan diplomatik dengan Qatar dan mengakhiri embargo mereka yang telah berlangsung selama lebih dari tiga tahun. Setelah berakhirnya blokade, upaya dilakukan untuk memulihkan hubungan yang terganggu dan memperkuat kerja sama regional di antara negara-negara GCC. Negara-negara GCC, termasuk Arab Saudi, Uni Emirat Arab, Bahrain, dan Qatar, berkomitmen untuk membangun kembali hubungan yang saling menguntungkan dan memajukan kepentingan bersama di wilayah tersebut.

KESIMPULAN

Kebijakan Arab Saudi mengakhiri blokade terhadap Qatar pada tahun 2021 dipengaruhi oleh faktor domestik dan internasional. Faktor domestik meliputi faktor ekonomi domestik dan faktor politik domestik. Faktor ekonomi domestik yaitu terkait pertumbuhan ekonomi Arab Saudi yang menurun tajam pada tahun 2020 akibat pandemi Covid-19. Sedangkan faktor politik domestik yaitu adanya kekhawatiran akan potensi ancaman keamanan di perbatasan Saudi-

Qatar sebagaimana masalah keamanan yang terjadi di perbatasan Saudi-Yaman. Selanjutnya faktor internasional yang meliputi faktor ekonomi internasional dan faktor politik internasional. Faktor ekonomi internasional yaitu terkait peningkatan transaksi lintas batas antara Qatar, Turki, dan Iran terutama di sektor pangan dan transportasi. Embargo ekonomi selama masa blokade justru membuat Qatar lebih mandiri dan tidak lagi bergantung pada negara-negara Kuartet. Selain itu, persiapan penyelenggaraan Piala Dunia FIFA 2022 di Qatar juga menjadi faktor penting dalam mengakhiri blokade, karena kerjasama regional dan manfaat ekonomi yang dapat dihasilkan dari acara tersebut.

Adapun faktor politik internasional yaitu motivasi Putra Mahkota Arab Saudi, Mohammed bin Salman, yang berupaya memulihkan citra dan pengaruhnya di mata dunia internasional, terutama di kawasan Teluk setelah kasus pembunuhan Jamal Khashoggi. Selain itu, terpilihnya Joe Biden sebagai Presiden Amerika Serikat yang berdampak pada aspek militer dari keamanan nasional Arab Saudi. Selama kampanye pemilihannya, Biden berniat untuk mempertimbangkan kembali sejumlah kebijakan terkait Arab Saudi, termasuk penjualan senjata, masalah hak asasi manusia, dukungan AS untuk perang di Yaman, dan niat AS bergabung kembali ke dalam perjanjian nuklir JCPOA. Selanjutnya kebijakan Arab Saudi mengakhiri blokade Qatar tahun 2021 dapat dikategorikan sebagai Perubahan Orientasi Internasional (*International Orientation Changes*). Sebab, kebijakan Arab Saudi mengakhiri blokade Qatar tahun 2021, merupakan perubahan kebijakan luar negeri yang ekstrem yang melibatkan perubahan arah seluruh orientasi Arab Saudi terhadap masalah blokade Qatar.

Limitasi dan Saran Riset Selanjutnya

Krisis diplomatik Qatar terus berkembang dan mengalami pasang surut sejak tahun 90an. Artikel ini terbatas pada penjelasan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Arab Saudi bersedia menandatangani deklarasi damai pada tahun 2021, tanpa ada pembahasan terkait sejauh mana deklarasi damai mampu mencegah kedua belah pihak berkonflik lagi. Topik ini disarankan untuk dibahas pada riset selanjutnya.

Acknowledgments

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Broto Wardoyo atas saran dan masukan beliau terhadap versi awal dari artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Albasoos, Hani, Gubara Hassan, and Sara Al Zadjali, 'The Qatar Crisis: Challenges and Opportunities', *International Journal of Research in Business and Social Science* (2147-4478), 10.1 (2021), 158–67 <<https://doi.org/10.20525/ijrbs.v10i1.1013>>
- Ardemagni, Eleonora, 'The Saudi-Yemeni Militarized Borderland', *Carnegie Endowment for International Peace*, 2020 <<https://carnegieendowment.org/sada/80745>> [accessed 17 November 2023]
- Azizah, Annisa Noor, Ika Riswanti Putranti, and Marten Hanura, 'Gulf Cooperation Council (GCC) Sebagai Organisasi Antar-Pemerintah Regional Di Kawasan Teluk Persia Dalam Menangani Krisis Diplomasi Qatar-Arab Saudi', *Journal of International Relations*, 9.1 (2023), 189–208
- Bakir, Ali, 'The 2021-2022 " De-Escalation Moment " in the Middle East : A Net Assessment', *Insight Turkey*, 24.2 (2022), 55–67 <<https://doi.org/10.25253/99.2022242.4>>
- Başkan, Birol, and Özgür Pala, 'Making Sense of Turkey ' s Reaction to the Qatar Crisis Making Sense of Turkey ' s Reaction to the Qatar Crisis', *The International Spectator*, 55.2 (2020), 1–14 <<https://doi.org/10.1080/03932729.2020.1739846>>
- Bryman, Alan, *Social Research Methods*, Fifth edit (New York: Oxford University Press, 2016)
- Darwich, May, 'The Saudi Intervention in Yemen: Struggling for Status', *Insight Turkey*, 20.2 (2018), 125–42 <<https://doi.org/10.25253/99.2018202.08>>
- Fraihat, Ibrahim, 'Superpower and Small-State Mediation in the Qatar Gulf Crisis', *International Spectator*, 55.2 (2020), 79–91 <<https://doi.org/10.1080/03932729.2020.1741268>>
- Gustavsson, Jakob, 'How Should We Study Foreign Policy Change?', *Cooperation and Conflict*, 34.1 (1999), 73–95
- Harris, Shane, Greg Miller, and Josh Dawsey, 'CIA Concludes Saudi Crown Prince Ordered Jamal Khashoggi's Assassination', *Washington Post*, 2018 <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/cia-concludes-saudi-crown-prince-ordered-jamal-khashoggis-assassination/2018/11/16/98c89fe6-e9b2-11e8-a939-9469f1166f9d_story.html> [accessed 17 November 2023]
- Holsti, Kalevi, 'Restructuring Foreign Policy: A Neglected Phenomenon in Foreign Policy Theory', in *Kalevi Holsti: A Pioneer in International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, History of International Order, and Security Studies* (Springer, 2016), pp. 103–19 <https://doi.org/10.1007/978-3-319-26624-4_9>
- Iyayi, Isaac Odion, Bashiru Salihu, and Olalekan Waheed Adigun, 'Iran-Qatar Relations And The Gulf Regional Crisis', *Crawford Journal of Business & Social Sciences*, 10.1 (2020), 14–24

- Jones, Seth G., Jared Thompson, Danielle Ngo, Joseph S. Bermudez Jr., and Brian McSorley, 'The Iranian and Houthi War against Saudi Arabia', *Center for Strategic & International Studies*, 2021 <<https://www.csis.org/analysis/iranian-and-houthi-war-against-saudi-arabia>> [accessed 17 November 2023]
- Kabalan, Marwan, 'The Al-Ula Gcc Summit: An End to Gulf Rivalry or Just Another Truce?', *Insight Turkey*, 23.1 (2021), 51–59 <<https://doi.org/10.25253/99.2021231.5>>
- Kabbani, Nader, 'The Blockade on Qatar Helped Strengthen Its Economy, Paving the Way to Stronger Regional Integration', *Brookings*, 2021 <<https://www.brookings.edu/articles/the-blockade-on-qatar-helped-strengthen-its-economy-paving-the-way-to-stronger-regional-integration/>> [accessed 17 November 2023]
- Ma, Qianyi, 'Research on the Impact of COVID-19 on GDP of Saudi Arabia', 211.Icfied (2022), 618–22 <<https://doi.org/10.2991/aebmr.k.220307.099>>
- Milton-edwards, Beverley, 'The Blockade on Qatar: Conflict Management Failings', *The International Spectator*, 55.2 (2020), 1–15 <<https://doi.org/10.1080/03932729.2020.1739847>>
- Neuman, W Lawrence, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Seventh Ed (Harlow: Pearson, 2014)
- Nurtyandini, Resqita Trisya, 'Analisis Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Era Joe Biden Terhadap Program Pengembangan Nuklir Iran', *Jurnal PIR*, 6.2 (2022), 138–52
- Roberts, David, 'What's Caused the Fall-out Between Gulf Neighbours?', *Bbc.Com*, 2017 <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-40159080>> [accessed 17 November 2023]
- Santamaría, González, and Ana Isabel, 'Qatar's Communication Strategy and the Resolution of the Diplomatic Conflict in the Gulf', *JANUS. NET e-Journal of International Relations. Thematic Dossier: International Relations and Social Networks*, 12.1 (2021), 130–42 <<https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT21.9>>
- Telci, Ismail Numan, *The Implications of Covid-19 in the Gulf: Challenges and Constraints*, 2020, pp. 1–8 <<https://www.dohainstitute.org/en/Lists/ACRPS-PDFDocumentLibrary/The-Implications-of-Covid-19-in-the-Gulf.pdf>>
- Ulrichsen, Kristian Coates, 'The Impact of the Lifting of the Blockade on the Qatar World Cup', *Center for International and Regional Studies Georgetown University Qatar*, 2021 <<https://cirs.qatar.georgetown.edu/the-impact-of-the-lifting-of-the-blockade-on-the-qatar-world-cup/>> [accessed 17 November 2023]
- Vuković, Siniša, and Danielle Martin, 'Case Analysis When Do Mediators Say “ No ”? The Case of American Resistance to Mediating the Gulf Diplomatic Crisis', *Negotiation Journal*, 38.2 (2022), 257–83 <<https://doi.org/10.1111/nej.12397>>