

Rivalitas Saudi-Qatar dan Skenario Krisis Teluk

Broto Wardoyo

Departemen Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Indonesia

Jl. Prof. Dr. Selo Soemardjan, Kota Depok, Jawa Barat 16424

broto09@ui.ac.id

Diserahkan: 28 Januari 2018; diterima: 16 April 2018

Abstract

Tensions in the Gulf region between Saudi and its allies against Qatar was marked by the termination of diplomatic relations in the midst 2017. The tension has a quite long history and can be divided into three different phases. Prior to and during the 1990s, their rivalry was mainly centred on border disputes. Later, in the 2000s, hydrocarbon politics played a role and intermingled with border disputes as the central issues of disputes. While in the 2010s, the dispute revolves around regional domination. Within the latter context, Iran plays an influential role in the rivalry between Saudi and Qatar. Hence, the balance of political power between Saudi and Iran would be the most critical determinant factor in the future scenario of this crisis. The efforts to prevent the crisis escalation would require a mediator to limit Iranian involvement.

Keywords: gulf crisis, Saudi, Qatar, Iran, regional balance of power.

Abstrak

Ketegangan di kawasan Teluk antara Saudi Arabia dan Qatar yang ditandai pemutusan hubungan diplomatik di pertengahan tahun 2017 tidaklah terjadi secara tiba-tiba. Perseteruan keduanya dapat dibedakan dalam tiga fase—dekade 1990-an, dekade 2000-an, dan dekade 2010-an—yang terjadi dalam tiga isu, yaitu kedaulatan, hidrokarbon, dan dominasi kawasan. Dalam konteks saat ini, perseteruan kedua negara tidak dapat dilepaskan dari peran Iran di subkawasan Teluk. Kehadiran Iran akan menentukan hasil Krisis Teluk yang terjadi. Dari empat skenario yang bisa tercipta, perimbangan kekuatan antara Saudi dengan Iran, terutama yang bersumber pada jejaring regional keduanya, akan menjadi faktor paling menentukan. Upaya menjauhkan Iran dari krisis ini menjadi opsi yang patut diambil agar Krisis Teluk tidak berkelanjutan.

Kata kunci: krisis teluk, Saudi, Qatar, Iran, perimbangan kekuatan regional.

PENDAHULUAN

Pada tanggal 5 Juni 2017, Saudi Arabia bersama Mesir, Bahrain, Uni Emirat Arab (UEA), Yaman, Libya, dan Maladewa memutuskan hubungan diplomatik dengan Qatar. Pemutusan hubungan diplomatik ini dilatarbelakangi penilaian bahwa Qatar menjadi pendukung di balik operasi kelompok-kelompok teror di kawasan Timur Tengah, termasuk di dalamnya Ikhwanul Muslimin yang oleh negara-negara tersebut dikategorikan sebagai kelompok teror. Saudi dan para sekutunya mengajukan prasyarat bagi normalisasi hubungan diplomatik kepada Qatar berupa 13 butir tuntutan, di antaranya adalah penurunan level hubungan dengan Iran; penghentian pembangunan pangkalan militer Turki yang

sedang dibangun di wilayah Qatar; penghentian dukungan terhadap kelompok-kelompok teror, sektarian, dan ideologis; serta penghentian operasional kantor berita al-Jazeera (al-Jazeera, 2017, para. 2). Qatar menolak tuntutan-tuntutan tersebut yang kemudian mendorong kekhawatiran bahwa krisis diplomatik ini akan dirujuk sebagai Krisis Teluk yang berujung pada konflik terbuka.

Perseteruan antara Saudi dengan Qatar bisa ditelusuri dari periode pertengahan abad ke-20. Pada periode ini, perseteruan terpusat pada sengketa perbatasan dan melibatkan beberapa negara lain di wilayah Teluk. Konflik-konflik perbatasan tersebut mencapai puncaknya pada dekade 1990-an. Ketegangan antara Saudi dengan Qatar,

dan antara Bahrain dengan Qatar atau UEA dengan Qatar, muncul dalam masalah penentuan batas wilayah. Misalnya, sengketa antara Qatar dan Bahrain atas wilayah Kepulauan Hawar, dangkalan (*shoal*) al-Dibal dan al-Jaradah, serta wilayah Zubarah. Sengketa ini sendiri telah berlangsung sejak tahun 1936. Konflik batas wilayah antara Qatar dengan Bahrain ini kemudian diselesaikan di *International Court of Justice (ICJ)* sejak tahun 1991 dan berakhir tahun 2001. Sesuai dengan hasil keputusan tersebut, Qatar mendapatkan Zubarah dan al-Dibal sedangkan Kepulauan Hawar dan al-Jaradah diberikan kepada Bahrain (ICJ, 2001). Keputusan ini menjadi satu-satunya penyelesaian sengketa perbatasan melalui ICJ yang diambil oleh negara-negara Teluk. Ada tiga alasan utama mengapa Qatar dan Bahrain memilih opsi penyelesaian melalui ICJ, yaitu ketidakmampuan negara-negara di subkawasan Teluk menjadi mediator yang adil bagi penentuan batas wilayah kedua negara, keinginan untuk sesegera mungkin mendapatkan kepastian untuk memanfaatkan potensi minyak dan gas di wilayah sengketa dan keinginan untuk sesegera mungkin membangun kerja sama pasca sengketa (Wiegand, 2012). Terbukti, pasca penyelesaian sengketa batas ini, hubungan kedua negara terlihat membaik dengan adanya kesepakatan pembangunan akses langsung (*causeway*) dari Qatar ke Bahrain.

Sengketa perbatasan di Teluk merupakan hal lumrah karena empat alasan (Peterson dalam Kamrava, 2011). Faktor pertama adalah ketidakselarasan cara pandang penentuan batas wilayah. Secara tradisional, penentuan batas kedaulatan (*sovereignty*) di kawasan Teluk bukan dilakukan dengan batas wilayah (*borders*) tapi dengan kontrol atas penduduk atau pemukim (*people*). Hal ini terkait dengan perilaku nomaden suku-suku Arab yang jamak terjadi di kawasan Teluk dan Timur Tengah pada umumnya. Kedaulatan sebuah pemerintahan (kerajaan) dibangun atas loyalitas klan-klan, yang menetap maupun yang nomaden, terhadap raja. Kontrol berdasarkan batas wilayah baru diperkenalkan oleh Inggris pasca kekuasaan Turki Usmani. Ketidaksinkronan antara *people-based sovereignty* dengan *territorial-based sovereignty* ini membuat sengketa perbatasan sering terjadi bahkan hingga saat ini. Faktor kedua yang juga berkontribusi pada konflik perbatasan di kawasan ini adalah kebijakan penentuan

batas negara-negara modern di kawasan Teluk atas arahan Inggris dan Perancis. Dasar penentuan batas-batas negara-negara modern di kawasan ini adalah kepentingan strategis Inggris dan bukan didasarkan pada realitas di lapangan maupun kepentingan negara-negara modern yang baru dibentuk. Dalam beberapa kasus, Inggris melakukan pembagian wilayah berdasarkan peta yang tersedia sehingga beberapa wilayah yang sebelumnya sudah mapan terbelah menjadi beberapa bagian atau ada penggabungan beberapa wilayah yang secara tradisional dikuasai oleh dua kelompok yang bersengketa.

Potensi konflik menjadi semakin besar ketika penentuan batas wilayah berkaitan dengan faktor ketiga, yaitu keberadaan sumber daya. Di masa yang lalu, konflik sumber daya berpusat pada perebutan wilayah-wilayah sumber air. Penentuan batas wilayah yang tidak mempertimbangkan akses terhadap sumber air sering menjadi sumber ketegangan antarkelompok masyarakat. Pasca penemuan sumber minyak dan gas, konflik perbatasan kemudian beralih pada perebutan akses terhadap sumber daya tersebut. Wilayah-wilayah yang diketahui kaya akan sumber minyak dan gas pun menjadi lokasi sengketa. Terakhir, sengketa perbatasan juga bertalian dengan ketidakharmonisan hubungan antar-rezim yang berkuasa di negara-negara bersengketa. Bukan rahasia jika banyak penguasa di kawasan Timur Tengah masih berkerabat karena di masa lalu pemindahan salah satu pangeran untuk berkuasa di wilayah lain merupakan salah satu cara meredam konflik di dalam keluarga penguasa (Teitelbaum, 2001).

Konflik perbatasan antara Qatar dengan Saudi berlangsung hingga keduanya menyepakati batas final mereka dalam perundingan bilateral tahun 2008. Salah satu sengketa batas kedua negara, yang juga melibatkan Abu Dhabi (UEA), adalah sengketa atas wilayah di sekitar Khawr al-Udayd. Wilayah ini dianggap strategis oleh Inggris untuk meneguhkan dominasinya di wilayah Teluk pasca kekuasaan Turki Usmani. Kemudian, wilayah ini menjadi semakin penting pasca penemuan sumber minyak dan gas (Abaal-Zamat & al-Shraah, 2015). Keterkaitan isu minyak dan gas dalam sengketa atas wilayah Khawr al-Udayd ini bisa dilihat, misalnya, dari protes Saudi atas pembangunan pipa minyak *Dolphin* antara Qatar dengan Abu Dhabi

(UEA) dan pembangunan *causeway* yang menghubungkan Qatar dengan Abu Dhabi yang melewati wilayah Khawr al-Udayd pada tahun 2006. Perseteruan ini juga bersinggungan dengan ketidaknyamanan Saudi akibat kritik keras al-Jazeera terhadap keluarga kerajaan tahun 2002 yang berujung pada penarikan Duta Besar Saudi dari Doha. Dua tahun sebelumnya, Saudi juga memboikot penyelenggaraan pertemuan Organisasi Konferensi Islam (OKI) di Doha dengan alasan ada kontak dagang antara Qatar dengan Israel. Penandatanganan kesepakatan bilateral antara Saudi dan Qatar tahun 2008 juga mengakhiri pembekuan hubungan diplomatik Saudi-Qatar yang telah berlangsung enam tahun. Ketegangan antara kedua negara di dekade 2000-an ini memperlihatkan interaksi intensif antara sengketa perbatasan dengan politik hidrokarbon dan juga isu-isu lain seperti kasus al-Jazeera maupun relasi dengan Israel (al-Jazeera, 2017).

Perseteruan antara Saudi dan Qatar kembali muncul di dekade 2010-an manakala keduanya berdiri di belakang dua kubu berseberangan dalam Musim Semi Arab (*Arab Spring*). Sebagai contoh, dalam kasus Mesir, Qatar memberikan dukungan pada Ikhwanul Muslim sedangkan Saudi ada di belakang kelompok militer pengganti Hosni Mubarak. Dukungan Qatar terhadap Ikhwanul Muslimin dan beberapa kelompok lain yang senafas ini membuat Saudi dan beberapa negara Teluk meradang mengingat negara-negara ini mengklasifikasikan Ikhwanul Muslimin, serta kelompok-kelompok lain yang didukung oleh Qatar, sebagai kelompok teror. UEA, misalnya, memutuskan menghukum warga negara Qatar yang diketahui terlibat dalam kelompok al-Islah, yang disebut sebagai bagian dari Ikhwanul Muslimin di negara tersebut, pada bulan Maret 2014. Perseteruan akibat perbedaan dukungan politik dalam Musim Semi Arab ini berujung pada pembekuan hubungan diplomatik antara Saudi, UEA, dan Bahrain dengan Qatar di awal tahun 2014. Pada bulan November 2014, ketiga negara tersebut sepakat menormalisasi hubungan diplomatik mereka dengan Qatar setelah dimediasi oleh Kuwait (al-Jazeera, 2017).

Normalisasi hubungan tersebut tidak berlangsung lama. Tahun 2016, setelah munculnya beberapa insiden yang membuka kembali tabir atas dukungan Qatar kepada beberapa kelompok yang dipandang oleh Saudi, UEA, dan

Bahrain serta Mesir sebagai kelompok teror, termasuk perubahan afiliasi Hamas dari Riyadh ke Doha, hubungan diplomatik antara Qatar dengan negara-negara tersebut kembali memburuk. Akhirnya, tanggal 5 Juni 2017, Saudi, UEA, Bahrain, dan Mesir memutuskan hubungan diplomatik dengan Qatar karena tiga alasan: dukungan Qatar terhadap kelompok-kelompok teror, dukungan Qatar terhadap al-Jazeera, dan dukungan Qatar terhadap Iran. Langkah negara-negara tersebut diikuti oleh Libya, Yaman, dan Maladewa. Yordania juga menurunkan level hubungannya dengan Qatar dan mencabut ijin operasi al-Jazeera di negara tersebut. Saudi, UEA, Bahrain, dan Mesir bergerak lebih jauh dengan memunculkan daftar pendukung teror yang di dalamnya terdapat beberapa warga negara Qatar dan kelompok yang berbasis di Qatar.

Tulisan ini menjelaskan akar penyebab dan dampak Krisis Teluk terhadap stabilitas kawasan, baik kawasan Teluk maupun Timur Tengah. Tulisan ini juga membangun skenario-skenario Krisis Teluk dengan mempertimbangkan komparasi kekuatan militer, ekonomi, dan diplomatik dari kedua pihak yang berseteru. Berangkat dari skenario-skenario tersebut, tulisan ini mengidentifikasi opsi-opsi penyelesaian yang bisa diambil agar Krisis Teluk tersebut tidak berkelanjutan. Argumen utama yang dibangun adalah Krisis Teluk tidak dapat dilepaskan dari konstelasi politik regional yang juga melibatkan relasi antara Saudi dengan Iran sebagai dua kekuatan utama di kawasan. Peran Iran dan keseimbangan kekuatan antara Iran dengan Saudi merupakan hal signifikan untuk memengaruhi kelangsungan maupun penyelesaian konflik.

Tulisan ini dibagi menjadi empat bagian. Bagian pertama menjelaskan kronologi pertarungan diplomatik antara Saudi dengan Qatar. Bagian ini mengidentifikasi akar permasalahan kedua negara pada tiga aspek yang berbeda, yaitu: konflik perbatasan, pertarungan ekonomi minyak dan gas, dan pertarungan diplomatik regional. Bagian berikutnya menyajikan kerangka konseptual dengan tiga variabel utama, yaitu: jejaring lokal-transnasional, kekuatan negara, dan jejaring global, untuk memahami fenomena di kawasan Timur Tengah. Bagian ketiga mengimplementasikan kerangka tersebut untuk memahami Krisis Teluk dan mempresentasikan skenario Krisis Teluk serta opsi-opsi penyelesaiannya dengan

mempertimbangkan tiga variabel yang diketengahkan pada bagian sebelumnya. Bagian terakhir merangkum keseluruhan isi tulisan.

KERANGKA PEMIKIRAN

Kajian mengenai fenomena di kawasan Timur Tengah tidak dapat dilepaskan dari kompleksitas kawasan ini. Timur Tengah dikenal sebagai salah satu titik panas dunia akibat banyaknya konflik bersenjata. Data dari *Global Conflict Tracker* (2017) menunjukkan ada 8 titik panas di kawasan Timur Tengah, dengan 5 di antaranya dapat dikategorikan sebagai perang sipil. Tingginya konflik berkaitan dengan nilai strategis kawasan Timur Tengah dan keberadaan sumber daya hidrokarbon yang mendorong kuatnya intervensi aktor eksternal di kawasan ini. Hal tersebut mendorong para pengkaji menggunakan cara pandang geopolitik dalam memahami fenomena di kawasan (Bonine, Amanat & Gasper, 2012; Wardoyo, 2017). Cara pandang geopolitik dalam menjelaskan fenomena-fenomena di kawasan tersebut juga dikaitkan dengan konsep globalisasi (Ehteshami, 2007). Dalam konteks ini muncul perdebatan apakah pengaruh globalisasi terhadap fenomena di kawasan memunculkan keistimewaan Timur Tengah (*Middle East exception*), terutama terkait dengan kegagalan demokratisasi di kawasan ini. Menurut Salamey (2009), globalisasi ekonomi justru mendorong negara, dan bukan masyarakat sipil, untuk menjadi semakin kuat dan berkontribusi pada keistimewaan tersebut. Selain itu, pendekatan dengan konsep *state-building* menekankan banyaknya konflik di kawasan terkait proses pembentukan negara modern di kawasan ini dan belum mapannya proses pembentukan bangsa di dalam negara-negara modern tersebut (Owen, 1992). Di luar pendekatan-pendekatan tersebut, terdapat pula pendekatan yang menekankan model inti-periferi dalam memahami dinamika kawasan ini (Hinnebusch, 2003). Pendekatan ini secara lebih spesifik banyak diaplikasikan dalam pembedaan negara-negara di kawasan dalam penghasil produk-produk biokarbon (*oil rentier states*) dan negara-negara di kawasan yang bukan penghasil produk-produk biokarbon (*non oil rentier states*) yang ekonominya digerakkan oleh kelompok negara yang pertama.

Halliday (2005) membedakan lima pendekatan dalam memahami hubungan internasional di Timur Tengah, yaitu: *historical approach*, *international sociology approach*, *foreign policy analysis approach*, *power politics approach*, dan *ideas approach*. Pembedaan yang dilakukan oleh Halliday mengacu pada kapasitas eksplanasi dari kelima pendekatan tersebut dan cenderung kuat pada bias ontologisnya. Pendekatan pertama dibedakan dari keempat pendekatan lain karena faktor pertama, di mana pendekatan pertama lebih menekankan pada aspek kronologi dengan tidak terlalu fokus pada kemampuan analisis terhadap fenomena yang dijelaskan. Sementara itu, pendekatan kedua hingga kelima dibedakan pada faktor kedua atau keberpihakan pada aktor yang dianalisis.

Pendekatan kedua memandang negara bukan sebagai sebuah kesatuan yang tunggal. Negara diletakkan dalam konteks *vis-a-vis* kelompok-kelompok masyarakat. Dalam pendekatan ini, dinamika kawasan dipahami sebagai hasil interaksi kelompok-kelompok masyarakat dengan aktor lain, terutama hubungan mereka dengan negara. Pendekatan ketiga, lebih spesifik jika dibandingkan dengan yang pendekatan kedua, menekankan pada interaksi antarkelompok kepentingan dalam perumusan kebijakan negara. Pendekatan ini biasanya menarik analisisnya dari proses lahirnya negara dan bagaimana kapasitas institusional negara mampu menentukan kebijakan yang diambil. Secara sederhana, pendekatan ini mengklasifikasikan negara dalam tiga model utama, yaitu model demokratis seperti Israel, model otoriter-monarki seperti Saudi dan Qatar, dan model otoriter-non monarki seperti Suriah. Masing-masing dari model-model tersebut memiliki kekhasan dalam perumusan kebijakan karena kehadiran interaksi antarkelompok kepentingan tertentu.

Pendekatan keempat meletakkan negara sebagai sebuah kesatuan, sementara dinamika di kawasan ditentukan oleh interaksi antarnegara yang dipengaruhi oleh lingkungan sistemik. Pendekatan ini membedakan sistem dalam dua level, yaitu sistem regional dan sistem global. Dalam level regional, ada tiga sumbu utama yang menentukan dinamika di kawasan Timur Tengah. Sumbu pertama adalah sumbu intra-Arab yang ditandai dengan perseteruan antara negara-negara kunci yang membuat pan-Arabisme atau persatuan Arab tidak pernah bisa diwujudkan. Sumbu

kedua adalah sumbu Arab-Israel. Axis ini muncul sejak tahun 1948 dan berinteraksi secara erat dengan sumbu pertama. Dalam perang 1948, misalnya, meski narasi dominan senantiasa mengasumsikan adanya perang antara negara-negara Arab melawan Israel namun dalam realitanya terdapat persekongkolan antara beberapa negara Arab dengan Israel. Yordania, misalnya, diketahui memiliki kesepakatan dengan Israel dengan jaminan penguasaan Tepi Barat, terutama Yerusalem (Shlaim, 1988; Morris, 1999, 2008; Pappé, 2004). Sumbu ketiga adalah sumbu Arab-Iran. Sumbu ketiga ini seringkali dilekatkan dengan perseteruan ideologis di dalam Islam antara Sunni dengan Syiah. Yang menjadi pertanyaan adalah manakah di antara ketiga axis tersebut yang paling dominan dalam menjelaskan pola interaksi, baik interaksi pertemanan maupun interaksi permusuhan, di antara negara-negara di kawasan. Jika yang dipertimbangkan adalah pola permusuhannya, terutama dari kacamata negara-negara Arab Teluk, maka sumbu yang ketigalah yang justru lebih dominan jika dibandingkan dengan sumbu yang kedua maupun yang pertama. Artinya, bagi negara-negara Arab Teluk, Iran merupakan ancaman yang lebih besar jika dibandingkan dengan Israel (Walt, 1990). Sementara itu, dalam level global pasca Perang Dingin, muncul dominasi Amerika Serikat di kawasan atau sering dirujuk sebagai Pax-Americana (Haas, 2006). Meski demikian, beberapa negara di kawasan tetap berada dalam area pengaruh Rusia, dan Uni Soviet pada periode Perang Dingin, seperti misalnya Suriah.

Pendekatan kelima meletakkan ide atau norma sebagai alat analisis utama dan melihat dinamika di kawasan Timur Tengah dalam konteks perseteruan antarideologi. Sepanjang sejarah Timur Tengah modern, terdapat dua ide besar yang berkembang dan bertarung di kawasan. Ide pertama adalah pan-Arabisme. Ide yang dikembangkan oleh Gamal Abdel Nasser tersebut sempat berkembang sebagai ide utama di kawasan terutama dalam perang melawan Israel. Hanya saja, pan-Arabisme tidak pernah benar-benar diwujudkan. Gelombang kedua pan-Arabisme muncul di dekade 2010-an dengan pecahnya Musim Semi Arab. Berbeda dengan gelombang pertama yang dimotori kelompok penguasa di beberapa negara Arab, gelombang kedua ini didorong oleh kelompok oposisi beberapa negara

Arab. Dengan kata lain, jika gelombang pertama pan-Arabisme merupakan gerakan yang *top-down*, gelombang kedua pan-Arabisme lebih dicirikan oleh karakter *bottom-up*. Ide kedua adalah pan-Islamisme. Ide pan-Islamisme berkembang di Timur Tengah diawali dari gerakan-gerakan transnasionalisme yang dibawa oleh Ikhwanul Muslimin ataupun Hizbut Tahrir. Di penghujung dekade 1970-an, Revolusi Islam Iran memberi nafas baru bagi gerakan Islam tidak hanya di Timur Tengah namun juga secara global. Apalagi, beberapa gerakan lokal yang membawa nafas Islam juga menemukan peran politik meski tidak ada ikatan secara institusional. Gelombang kedua kebangkitan 'pan-Islamisme' ditandai dengan tumbuh dan berkembangnya al-Qaeda. Patut dicatat bahwa Islam yang dibawa oleh al-Qaeda sendiri sering tidak dianggap mewakili Islam yang sesungguhnya. Selain itu, gelombang pan-Islamisme pertama didorong oleh Islam-Syiah, sedangkan gelombang 'pan-Islamisme' kedua didorong oleh Islam-Sunni radikal.

Analisis mengenai fenomena di kawasan Timur Tengah juga seringkali dilakukan dalam lingkup subkawasan. Tibi (1998), misalnya, membedakan kawasan ini dalam tiga subkawasan utama, yaitu: Arab-Timur (*Mashreq*), Arab-Barat (*Maghreb*), dan Teluk (*Khaleej*). Dalam konteks subkawasan Teluk, Lawson (2009) menilai bahwa literatur-literatur tentang subkawasan ini dapat dibedakan ke dalam tiga kelompok besar, yaitu: *policy-oriented literatures*, *great-power intervention literatures*, dan *hydrocarbon politics literatures*. Kelompok literatur pertama dekat dengan pendekatan kedua dan ketiga dalam klasifikasi yang dilakukan oleh Halliday sedangkan kelompok literatur kedua lebih identik dengan pendekatan keempat. Sementara itu, kelompok literatur ketiga cenderung dekat dengan tulisan-tulisan yang menggunakan *geopolitical approach*.

Dari beragam variasi pendekatan tersebut, dinamika di kawasan Timur Tengah, termasuk Teluk, dapat dilihat dengan menekankan pada tiga variabel dari tiga level analisis yang berbeda, yaitu jejaring lokal-transnasional, kapasitas negara, dan konstelasi sistem. Ketiganya bisa dibedakan dalam dua dimensi yang berbeda, yaitu dimensi material dan dimensi ideasional. Tulisan ini akan mempertimbangkan tiga variabel di tiga level tersebut dalam memahami dinamika Krisis Teluk untuk bisa

memberikan prediksi bangunan skenario ke depan.

Aspek material dari jejaring lokal-transnasional dapat dilihat dari aliran pendanaan ataupun logistik antaraktor. Hal ini bisa bersinggungan dengan aspek non-material dari jejaring ini. Sebagai contoh, keberadaan Ikhwanul Muslimin ataupun Hizbut Tahrir yang melintasi batas negara dengan ideologi yang seragam bisa ditandai dengan adanya aliran logistik juga. Yang harus diperhatikan, seringkali tidak ada pertautan ideologis dalam jejaring ini manakala dia bersinggungan dengan level negara. Salah satu contohnya adalah kedekatan yang terbangun antara Iran dengan Hamas dalam beberapa tahun terakhir yang tidak tercipta dari kedekatan ideologis namun lebih pada aspek logistik dan pendanaan. Kapasitas negara dapat dilihat dari dua aspek. Aspek material bisa dilihat dari indikator-indikator kekuatan yang dimiliki oleh negara yang bersangkutan, termasuk kapasitas institusional mereka. Indikator yang terakhir ini sedikit lebih sulit untuk ditentukan. Sebagai contoh, sistem demokrasi-parlementer yang diadopsi oleh Israel bisa dipandang sebagai hambatan dalam perumusan kebijakan, namun manakala sistem tersebut sudah mapan maka dia bisa menjadi kekuatan. Dalam level kedua ini ada juga aspek non-material seperti ideologi tertentu yang dibawa. Penggunaan ideologi ini seringkali menipu dalam konteks yang lebih global. Sebagai contoh, ideologi Islam, dalam bingkai teokrasi, yang dibawa oleh Iran meski mampu memengaruhi beberapa negara Islam di belahan bumi lain, namun harus dilihat secara lebih hati-hati dalam konteks kawasan. Atau, konsep aliansi syiah, atau aliansi bulan sabit, yang dilekatkan dengan kemitraan strategis antara Iran-Suriah, dan juga Hisbullah, yang tidak betul-betul dibangun dalam koridor ideologis religius mengingat rezim Asad berasal dari kelompok Alawite yang berbeda dari kelompok Syiah. Terakhir, dalam jejaring sistemik juga terdapat dua aspek yang harus dipertimbangkan, yaitu aspek material dari aliansi di kawasan dan aspek non-material dari aliansi di kawasan. Yang perlu dicatat, dalam konteks Timur Tengah, jalinan aliansi tersebut tidak selalu kaku dan harus mempertimbangkan pola permusuhan-pola pertemanan yang terbangun.

PEMBAHASAN

ANALISIS KRISIS TELUK DALAM TIGA LEVEL

Menggunakan kerangka yang sudah dijelaskan sebelumnya, bagian ini secara lebih detail menelaah penyebab Krisis Teluk dan skenario yang mungkin terjadi di masa mendatang. Bagian ini dibedakan menjadi lima subbagian. Pertama, telaah jejaring lokal-transnasional dilakukan untuk menilai kekuatan kedua kubu yang bertikai. Subbagian kedua menelisik sumber-sumber kekuatan dalam level analisis negara. Subbagian ketiga melihat dinamika regional dan pengaruhnya pada perilaku kedua aktor utama. Kemudian, pembentukan skenario (*scenario building*) konflik ini ke depannya akan diberikan di subbagian keempat. Terakhir, subbagian lima mengeksplorasi opsi-opsi penyelesaian yang bisa diambil berdasarkan skenario-skenario yang dibangun dalam subbagian sebelumnya.

Jejaring lokal-transnasional

Saudi senantiasa dianggap sebagai salah satu pelindung kelompok Islam tradisional. Meski demikian, Musim Semi Arab memperlihatkan adanya keragaman dalam Islam-Saudi yang selama ini sedemikian lekat dengan kelompok Wahabi. Matthiesen (2015) mengidentifikasi adanya kelompok-kelompok Islam lain di Saudi yang tidak dapat dikategorikan dalam klasifikasi tradisional. Selain kelompok Wahabi, terdapat kelompok yang dekat dengan ideologi Ikhwanul Muslimin disebut Sahwa yang bertujuan mendorong kebangkitan Islam (*Islamic awakening*). Selain itu terdapat pula kelompok jihadis yang mendukung gerakan-gerakan teror, terutama al-Qaeda. Kelompok terakhir ini memiliki jaringan transnational yang dibangun dari aspek ideologis dan kemudian bersinggungan dengan aspek logistik. Artinya, jejaring kelompok ini tidak hanya dibangun atas dasar kesamaan ideologis yang mereka yakini namun juga didukung oleh aliran pendanaan. Aktivitas kelompok-kelompok dalam jejaring ini tidaklah dominan di wilayah Saudi. Mereka lebih banyak bergerak di negara-negara lain di kawasan. *Global Terrorism Database* (2017) tidak mengidentifikasi adanya serangan teror di wilayah Saudi oleh kelompok-kelompok dalam jejaring ini selama kurun 2011-2014, padahal mereka menjadi penyumbang utama serangan teror di Irak. Selain itu, ada juga kelompok

Syiah yang relatif kecil di bagian timur Saudi. Hal ini menjadi menarik karena semua kelompok yang diidentifikasi Matthiesen merupakan pengkritik utama kelompok pertama yang membangun aliansi politik dengan atau memberikan justifikasi politik bagi kerajaan.

Berbeda dengan Saudi yang dikenal sangat tradisional, Qatar dikenal sebagai salah satu pendukung modernitas. Modernitas tersebut bukan saja diwujudkan dalam pembangunan infrastruktur maupun kebijakan-kebijakan ekonomi namun juga dalam hal pemikiran. Sejak periode kepemimpinan Hamad al-Thani, modernitas, atau yang kemudian diidentikkan dengan liberalisasi, menjadi jargon utama dalam upaya pembangunan kapasitas negara. Klan keluarga al-Thani secara tradisional terpecah di mana pertarungan politik berlangsung secara terbuka yang ditandai dengan beberapa kasus pendongkelan kekuasaan (*forced abdication*), termasuk yang dilakukan oleh Sheikh Tamim al-Thani terhadap ayahnya, Hamad al-Thani, tahun 2013. Upaya Sheikh Hamad untuk membangun legitimasi kepemimpinannya dilakukan dengan mengedepankan pembangunan dan melakukan liberalisasi. Sheikh Hamad juga menggunakan dana yang didapatkan dari sektor migas untuk meningkatkan postur diplomatik (regional maupun internasional) Qatar. Kombinasi dari kedua langkah tersebut menjadikan Qatar unik jika dibandingkan dengan negara-negara Arab-Teluk lain. Postur internasional yang dibangun oleh Sheikh Hamad mengedepankan konsep mediasi di mana implikasi nyata yang kemudian diambil adalah keputusan Qatar untuk membuka diri pada berbagai kelompok yang mengalami persekusi, termasuk para pemuka Ikhwanul Muslimin. Pilihan ini juga memiliki akar dalam perilaku diplomatik Qatar mengingat sejak dekade 1960-an negara ini telah dikenal sebagai rumah bagi para pengungsi politik berbagai negara di kawasan. Pilihan ini membawa Qatar pada opsi untuk melibatkan diri dalam berbagai krisis politik di kawasan ketika Musim Semi Arab memuncak. Salah satu keunikan yang muncul di Qatar adalah kelompok-kelompok religius yang tidak dominan dalam pertarungan politik. Hal ini terkait dengan pilihan Sheikh Hamad untuk tidak terikat dengan ideologi Islam tertentu seperti yang dilakukan oleh Saudi.

Kedua negara membangun jejaring transnasional mereka di kalangan akar rumput dengan cara yang berbeda.

Jejaring Islam-Wahabi yang dibangun oleh Saudi membentang bukan saja di Timur Tengah namun juga di kawasan lain. Jejaring ini beroperasi dalam berbagai bidang, terutama pendidikan. Laporan Parlemen Eropa (2013) menyimpulkan bahwa salah satu kekuatan dari jejaring yang dibangun oleh kelompok ini adalah kemampuannya untuk melakukan penetrasi ke berbagai negara karena fleksibilitasnya dalam beradaptasi dengan situasi lokal. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa meskipun mereka sangat kaku dalam membangun interpretasi religius, mereka cenderung modern. Kekuatan jejaring oleh Saudi juga diindikasikan terkait dengan terbangunnya radikalisme di beberapa wilayah, seperti ditunjukkan oleh Gul (2010) dalam kasus Asia Selatan.

Jika Saudi membangun jejaring lokal-transnasional dengan ideologi Wahabi, Qatar mengambil ideologi yang berbeda. Qatar menjadi jembatan penghubung bagi beberapa tokoh kunci Ikhwanul Muslimin yang mengalami persekusi di negara tempat tinggal mereka, terutama dari Mesir. Roberts (2017) menulis bahwa langkah Qatar untuk menjadi tuan rumah bagi para tokoh kunci Ikhwanul Muslimin ini menjadi penyeimbang bagi dominasi Islam-Wahabi yang didorong oleh Saudi. Selain jejaring lokal-transnasional yang dibangun dari ideologi Islam tersebut, Qatar juga menggunakan *soft power* mereka untuk membentuk jejaring akar rumput. Strategi tersebut sejalan dengan ide modernitas yang diusung oleh pemerintah Qatar dalam dua dekade terakhir. Sanroma (2015) secara detil menjelaskan strategi yang diambil oleh Qatar di berbagai bidang dan bagaimana Qatar mampu menerjemahkan strategi tersebut untuk mendukung ambisi regional dan internasional mereka. Salah satu yang menarik misalnya adalah strategi Qatar untuk memaksimalkan pengaruh mereka di bidang olahraga yang berujung pada penunjukan negara ini sebagai tuan rumah Piala Dunia FIFA—*Federation Internationale de Football Association* (Brannagan & Giulianotti, 2014). Hanya saja, apakah upaya tersebut bisa diterjemahkan sebagai wujud dari penguasaan (kontrol) masih menjadi perdebatan.

Dalam variabel ini, terlihat bahwa jejaring lokal-transnasional yang dibangun oleh Saudi lebih luas secara cakupan wilayah, sedangkan jejaring Qatar lebih luas dalam area kerja. Karena dibangun dengan basis ideologis yang

kuat dan sokongan dana yang cenderung mapan, jejaring Saudi lebih memiliki keterikatan patron-klien yang jelas jika dibandingkan jejaring yang dibangun oleh Qatar. Kajian yang dilakukan Bendle (2007) memperkirakan bahwa dana sebesar lebih dari 90 juta USD telah digelontorkan oleh Saudi untuk mendanai ekspor ideologis tersebut ke seluruh dunia dari periode 1979 hingga 2005. Di sisi lain, Butt (2015) memperkirakan lebih dari 100 juta USD telah dialokasikan oleh Saudi untuk pendanaan tersebut. Di sisi lain, pengeluaran Qatar dalam membangun jejaring lokal-transnasionalnya pun tidak kalah besar. Hanya saja, model patron-klien tersebut tidak terbangun dengan tegas karena luasnya sasaran bangunan jejaringnya.

Sumber kekuatan di level negara

Baik Saudi maupun Qatar sama-sama menganut model pemerintahan monarki. Meski raja dan emir memiliki kekuasaan yang absolut, mereka tetap harus mengakomodasi kepentingan kelompok-kelompok yang ada di dalam pemerintahannya.

Di Saudi, pertarungan intra-Saud sudah lama menjadi fokus perhatian. Pertarungan antarklan yang terbaru muncul dalam pergantian putra mahkota dari Pangeran Muhammad bin Nayef ke Pangeran Muhammad bin Salman. Pertarungan ini merepresentasikan pertarungan generasi ketiga klan Saud mengingat keduanya merupakan cucu dari mendiang Raja Abdulaziz. Pola pertarungan di generasi ini pun sama seperti pola generasi sebelumnya. Pertarungan intra-Saud ini termanifestasikan dalam penentuan posisi-posisi kunci di pemerintahan. Seringkali seorang Pangeran yang diproyeksikan akan menjadi Raja menduduki posisi kunci tersebut selama bertahun-tahun, bahkan dalam hitungan beberapa dekade, dan melakukan akumulasi kekuasaan dari posisi kunci tersebut. Satu hal yang membedakan pola pertarungan di generasi ketiga dari generasi sebelumnya ada pada keterikatan pada posisi kunci tersebut. Putra mahkota yang baru, yang masih berusia sangat muda, tidak melalui proses panjang dalam memegang jabatan-jabatan kunci, tidak seperti putra mahkota-putra mahkota sebelumnya, sehingga dikhawatirkan tidak akan memiliki pengalaman dan cukup dukungan dari anggota keluarga kerajaan yang lain. Salah

satu yang disoroti sebagai ketidakmampuan putra mahkota muda dalam menangani isu-isu krusial di kawasan adalah tidak kunjung selesainya keterlibatan Saudi di dalam konflik internal di Yaman.

Pergeseran posisi putra mahkota tersebut sendiri menunjukkan adanya intensi dari Raja Salman untuk melakukan regenerasi secara radikal. Muhammad bin Salman, sama seperti Muhammad bin Nayef, memang sama-sama mewakili generasi ketiga keluarga Saud. Hanya saja, Muhammad bin Salman mewakili kelompok muda para pangeran sedangkan Muhammad bin Nayef mewakili generasi tua kelompok pangeran. Perubahan yang drastis ini, meski menimbulkan kontroversi di kalangan para pangeran, akan membawa dampak pada percepatan regenerasi kepemimpinan di kerajaan. Konsolidasi kekuasaan memang belum menunjukkan tanda-tanda kemapanan namun kekuasaan putra mahkota baru sudah mulai diterima di kalangan keluarga kerajaan (Wardoyo, 2017).

Tidak seperti Saudi, Qatar memiliki sejarah panjang kontestasi intra-klan al-Thani yang ditandai dengan proses pergantian kekuasaan secara mendadak dan bergejolak. Hanya saja, sejak era kepemimpinan Sheikh Hamad muncul kejagan dalam penggunaan konsep modernitas untuk membangun legitimasi. Sheikh Hamad dan Sheikh Tamin, penggantinya, sama-sama menggunakan konsep modernitas, atau diterjemahkan pula sebagai liberalisasi, sebagai justifikasi kekuasaan mereka. Pilihan ini sejalan dengan upaya mereka dalam membangun jejaring lokal-transnasional yang cenderung meluas ke berbagai bidang sasaran. Pada sisi yang lain, kapasitas institusional Qatar untuk menjadi kekuatan baru di kawasan ataupun global masih belum berkembang dengan baik. Akibatnya muncul gap antara ekspektasi pengeluaran dan penggunaan sumber daya dalam upaya meningkatkan postur diplomatik Qatar.

Komparasi sumber-sumber kekuatan lain, seperti kekuatan ekonomi, kekuatan militer, maupun kekuatan penguasaan teknologi persenjataan memperlihatkan adanya gap yang cukup mendasar antara keduanya. Kekuatan ekonomi, seperti ditunjukkan oleh PDB kedua negara, memperlihatkan kekuatan Saudi yang jauh di atas Qatar. Menurut catatan Bank Dunia (2017), PDB Saudi cenderung stabil di angka 1,7 trilyun USD dalam tiga tahun

terakhir (2015-2017) sedangkan PDB Qatar stabil di angka 320-350 milyar USD di periode yang sama. Hanya saja, pertumbuhan PDB Qatar unggul jauh jika dibandingkan dengan Saudi dalam dua tahun terakhir, di mana pertumbuhan rata-rata PDB Qatar dalam dua tahun terakhir adalah 2,3% sedangkan Saudi hanya mencatat rata-rata pertumbuhan PDB 0,9% dalam periode yang sama. PDB per kapita Qatar juga lebih unggul jika dibandingkan dengan Saudi dengan perbandingan 2,2:1 untuk tahun 2017.

Sementara itu, ketimpangan kekuatan juga terjadi dalam kekuatan militer. Data dari *Military Balance* (2016) menunjukkan bahwa kekuatan sumber daya manusia yang dimiliki oleh militer Saudi adalah 224.500 orang untuk seluruh angkatan sedangkan Qatar hanya memiliki 11.800 tentara. Ketimpangan juga terlihat dari penguasaan persenjataan kedua negara. Sebagai contoh, tahun 2016 Saudi memiliki 730 tank utama sedangkan Qatar hanya memiliki 30 tank utama. Di matra udara, Qatar hanya memiliki 12 pesawat tempur Mirage sedangkan Saudi memiliki 273 pesawat tempur berbagai jenis. Di laut, Saudi didukung oleh 134 kapal dalam berbagai jenis sedangkan Qatar hanya memiliki 26 kapal dengan empat jenis yang berbeda. Ketimpangan juga muncul dalam modernisasi pertahanan kedua negara. Saudi memiliki hampir 26 milyar USD kontrak pengadaan senjata, untuk periode 2007 hingga 2014, yang tidak sebanding dengan kontrak Qatar yang nilainya hanya 3 milyar USD (Theohary, 2015).

Jejaring sistemik

Mengikuti logika yang dibangun dalam bagian kerangka analisis tulisan ini, telaah sistemik dalam level regional dibangun dengan mempertimbangkan tiga axis utama. Dalam relasi intra-Arab, pasca Musim Semi Arab terdapat perpecahan yang tajam antara kubu Saudi di satu sisi dengan kubu Qatar di sisi yang berbeda. Jika dikaitkan dengan gejolak yang muncul di level lokal-transnasional, perpecahan ini terkait dengan gerakan-gerakan 'pro-demokrasi' yang anti-rezim. Di beberapa negara, seperti Mesir, Saudi dan Qatar terlihat mengambil posisi yang berseberangan. Sementara itu dalam kasus berbeda, seperti dalam kasus Suriah, keduanya seakan berada dalam posisi sama dengan mendukung kelompok yang berseberangan

dengan rezim yang berkuasa. Hanya saja, keduanya memberikan dukungan pada kelompok yang berbeda dengan agenda yang berbeda pula. Lang *et al.* (2014) menjelaskan bahwa Qatar merupakan penyokong utama pendanaan dan logistik Ikhwanul Muslimin Suriah sedangkan Saudi menjadi donatur utama *Syrian Revolutionary Front* (SRF) yang merupakan kelompok utama di dalam *Free Syrian Army* (FSA).

Sumbu yang kedua, sumbu Arab-Iran, memperlihatkan dengan jelas pola permusuhan dan pertemanan yang terjadi di kawasan Timur Tengah, salah satunya persetujuan antara Saudi dengan Qatar terkait afiliasi Qatar dengan kubu Iran. Selama ini, kubu Iran di kawasan Timur Tengah dikenal hanya terkait dengan dua aktor lain, yaitu Suriah dan Hisbullah. Kubu tersebut mendapatkan tambahan anggota setelah Hamas berpindah dari semula berada di bawah sayap Saudi ke sayap Iran. Pergeseran Hamas tersebut tidak dapat dilepaskan dari keterlibatan Qatar, meski tidak terang benar apakah Hamas bergeser membawa Qatar atau mereka bergeser karena Qatar. Qatar merupakan salah satu pihak di belakang faksi eksternal Hamas dari sejak kelahirannya. Khaled Meshal, ketua biro politik Hamas saat ini, dikenal dekat dengan Qatar, selain dikenal dekat dengan Suriah. Dominasi kubu eksternal di Hamas, meski tidak penuh, mendorong pergeseran Hamas dari semula pro terhadap Saudi menjadi pro terhadap Iran. Apalagi, dalam waktu yang bersamaan, Saudi juga mengembangkan sayap dukungannya pada kelompok-kelompok baru seiring dengan spirit pragmatis yang dibawa oleh kubu internal Hamas. Saudi sudah terindikasi ada di belakang kelompok Jihad Islam Palestina yang lebih radikal jika dibandingkan dengan Hamas. Pertarungan antara Saudi dengan Qatar, dengan demikian, lekat dengan pertarungan antara Arab secara keseluruhan, minus Qatar dan Suriah, dengan Iran.

Sumbu ketiga dalam level sistem regional Timur Tengah, sumbu Arab-Israel, tidak terlalu dominan dalam pertarungan Saudi-Qatar. Hanya saja, dalam beberapa waktu terakhir, terlihat adanya konvergensi kepentingan antara Saudi dengan Israel dalam berbagai isu, termasuk isu krisis nuklir Iran dan konflik internal di Yaman.

Dalam tataran yang lebih luas, kedua negara juga membangun relasi yang baik dengan beberapa kekuatan utama dunia. Saudi dikenal sebagai salah satu sekutu utama

Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah. Bahkan, Blanchard (2017) mencatat bahwa kedua negara mencapai kesepakatan pengadaan persenjataan senilai 136 milyar USD selama periode 2009-2015, termasuk beberapa tipe persenjataan yang paling muthakhir. Di sisi lain, Iran memiliki kedekatan dengan Rusia terutama karena keterlibatan mereka di konflik internal Suriah. Kedekatan keduanya, menurut Kozhanov (2015), lebih didorong oleh permusuhan yang mereka miliki terhadap Barat, AS dan Eropa Barat, di beberapa front, seperti Suriah maupun Ukraina, di samping adanya konvergensi kepentingan ekonomi. Sehingga, tidak seperti Saudi, kedekatan tersebut tidak mengakar secara historis.

Dengan kondisi tersebut, jejaring sistemik yang dimiliki oleh Saudi nampak lebih kuat jika dibandingkan dengan jejaring sistemik yang dimiliki oleh Qatar. Sumber kekuatan dari jejaring Qatar tetap terletak pada keberadaan Iran di kubunya. Sementara itu Saudi sendiri telah membangun jejaring sistemiknya, baik di kawasan maupun secara global, dalam rentang waktu yang relatif lama.

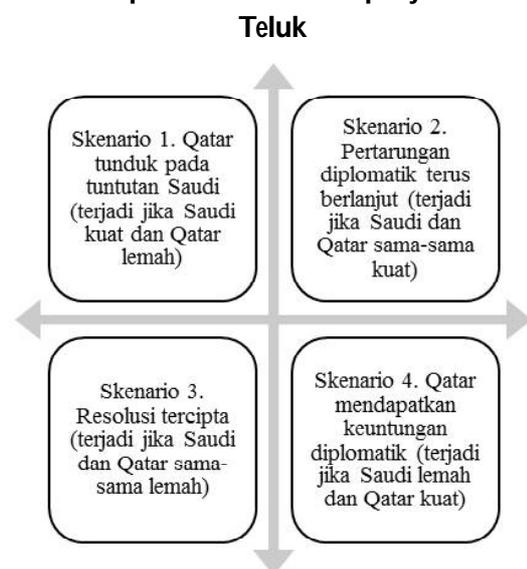
Scenario Building Krisis Teluk

Salah satu metode yang dapat digunakan untuk melakukan *scenario building* adalah dengan menggunakan tipologi. Penggunaan tipologi dilakukan untuk menemukan beberapa tipe ideal dengan menggunakan setidaknya dua atribut. Atribut-atribut tersebut dapat dibedakan dalam dua atau lebih kategori sesuai dengan kebutuhan atau seiring dengan cerminan kompleksitas yang hendak dijelaskan. Tipologi banyak digunakan di dalam literatur-literatur studi hubungan internasional. Meski perdebatan masih muncul mengenai 'kelayakan' tipologi sebagai sebuah metode (Doty & Glick, 1994), penggunaan tipologi dalam *scenario building* juga lazim. Skenario Krisis Teluk dapat dibangun menggunakan tipologi sederhana dengan mempertimbangkan kekuatan (*power*) dari kedua pihak yang berseteru, masing-masing dengan dua kategori. Kekuatan tersebut diukur dengan mempertimbangkan lima hal dari tiga variabel yang telah dijelaskan di tiga subbagian sebelumnya, yaitu jejaring lokal-transnasional, kapasitas militer, kapasitas ekonomi, penguasaan teknologi, dan jejaring sistemik.

Skenario ke depan Krisis Teluk bisa dibangun dengan

mempertimbangkan perimbangan kekuatan oleh kedua pihak, Saudi dan mitra aliansinya serta Qatar dan mitra aliansinya. Ada dua set skenario yang bisa dibangun di mana set skenario pertama hanya mempertimbangkan komparasi kekuatan antara Saudi dengan Qatar sedangkan set skenario yang kedua juga mempertimbangkan kekuatan mitra-mitra aliansinya. Kedua set tersebut memiliki empat kemungkinan penyelesaian seperti terlihat di Gambar 1. Sumbu vertikal memperlihatkan kekuatan Saudi sedangkan sumbu horizontal memperlihatkan kekuatan Qatar. Skenario 1 terjadi jika kekuatan Saudi mengungguli kekuatan Qatar dan memaksa Qatar memenuhi tuntutan Saudi. Skenario 4 terjadi dalam situasi yang berkebalikan. Skenario 2 menghasilkan konflik berkepanjangan manakala kekuatan kedua pihak sama-sama kuat. Sementara itu, skenario 3 menghasilkan resolusi ketika kekuatan kedua kubu sama-sama lemah.

Gambar 1. Empat skenario utama penyelesaian Krisis



Sumber: disusun oleh penulis.

Penghitungan kekuatan dapat dilakukan dengan mempertimbangkan lima hal. Kelima hal tersebut adalah kekuatan militer (*military power*, baik dalam bentuk kekuatan sumber daya manusia maupun persenjataan, kekuatan ekonomi (*economic power*) dengan mempertimbangkan PDB yang dimiliki oleh negara-negara tersebut, penguasaan teknologi persenjataan (non-nuklir), jejaring lokal-transnasional, dan jejaring sistemik (lihat

radar dalam Gambar 2 untuk hasil perhitungannya).

Keempat skenario tersebut dapat diaplikasikan dalam kedua set situasi yang telah disebutkan sebelumnya. Dalam set situasi pertama, tidak ada pilihan lain bagi Qatar selain tunduk terhadap tuntutan Saudi. Hal ini dikarenakan oleh adanya ketidakseimbangan kekuatan (*asymmetric of power*) di antara kedua negara tersebut (lihat subbagian kedua dalam bagian ini untuk melihat ketimpangan tersebut). Dalam set skenario ini, Qatar hanya mampu mengimbangi Saudi dalam jejaring lokal-transnasional. Meski PDB per kapita Qatar jauh lebih unggul jika dibandingkan dengan Saudi, namun total PDB kedua negara tersebut terpaut sangat jauh. Demikian pula dalam kekuatan militer maupun penguasaan teknologi persenjataan yang juga menunjukkan ketimpangan.

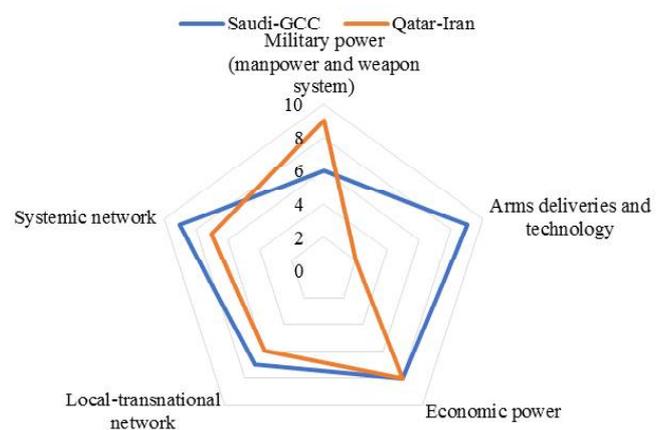
Hanya saja, set skenario ini cenderung mengabaikan keterlibatan Iran dan menghilangkan secara signifikan pengaruh jejaring sistemik dalam level sistem. Kedekatan Qatar dengan Iran sangat perlu dipertimbangkan jika Saudi bersikeras untuk mengambil langkah tegas. Dengan demikian, set skenario kedua dilakukan dengan memperhitungkan pula keterlibatan Iran di dalam Krisis Teluk. Pertarungan Saudi-Iran sendiri berlangsung di berbagai front di kawasan Timur Tengah. Di Irak, pertarungan tersebut berlangsung antara faksi-faksi Sunni melawan faksi-faksi Syiah di berbagai lokasi. Di Suriah, pertarungan mereka muncul dalam kubu rezim melawan (sebagian) oposisi. Situasi Suriah ini menjadi unik mengingat Qatar dan Iran berada dalam kubu yang berseberangan. Di Lebanon, pertarungan antara Saudi dengan Iran juga nampak dari gesekan antara kelompok Sunni dengan Hizbullah yang tidak kunjung usai. Di Yaman, pertarungan antara Saudi dengan Iran juga nampak dalam konflik antara pemerintah dengan oposisi Houthi yang mengafiliasikan diri dengan Teheran.

Komparasi kekuatan antara kedua pihak dengan memperhatikan keterlibatan Iran di kubu Qatar akan mengubah konstelasi perimbangan secara signifikan. Dilihat dari jumlah pasukan dan kepemilikan (kuantitas) persenjataan, gabungan kekuatan Iran dengan Qatar mengungguli aliansi Saudi. Sebagai catatan, data dari *Military Balance* (2016) memperlihatkan bahwa jumlah tentara yang dimiliki Iran saja lebih dari dua kali lipat jumlah

tentara Saudi. Sementara itu jumlah persenjataan darat Iran dan Saudi hampir berimbang. Iran memiliki 3.028 peralatan tempur darat dan Saudi 3.378 peralatan tempur. Hanya saja, kekuatan tank utama Iran jauh lebih unggul dibanding Saudi; Iran memiliki 1.663 tank utama sedangkan Saudi hanya 730. Di matra udara keduanya juga berimbang di kisaran 340-an pesawat berbagai tipe. Sementara kekuatan laut Iran lebih dari dua kali lipat kekuatan laut Saudi. Keunggulan Saudi diperoleh dalam modernisasi kekuatannya militernya. Theohary (2015) mencatat bahwa Saudi menggelontorkan dana hampir 16 milyar USD untuk pengadaan persenjataan selama periode 2011-2014 sedangkan Iran hanya menghabiskan 6 milyar untuk hal yang sama. Angka ini setara dengan pengeluaran UEA untuk modernisasi militer di periode yang sama.

Sementara itu, kekuatan ekonomi kedua pihak kurang lebih seimbang. Hanya saja, koalisi Qatar-Iran hanya kalah telak dari aliansi Saudi dalam *arms deliveries and technology*, yang dihitung dengan tanpa mempertimbangkan faktor nuklir. Saudi juga unggul dalam hal jejaring global, terutama kedekatannya dengan Amerika Serikat. Selain itu, jejaring regional Saudi juga lebih mapan jika dibandingkan dengan Iran.

Gambar 2. Komparasi kekuatan kedua pihak yang berseteru



Sumber: dirangkum oleh penulis.

Opsi penyelesaian Krisis Teluk

Dari hasil penghitungan kekuatan kedua pihak yang berseteru, terdapat dua skenario utama yang perlu dipertimbangkan. Dari set skenario pertama, ketimpangan

kekuatan akan mendorong Qatar untuk mengikuti kehendak dari Saudi. Dalam situasi ini, perlu dilakukan upaya mediasi agar proses *compliance* Qatar tersebut tidak menciptakan gejolak di kawasan. Dari set skenario kedua, perimbangan kekuatan antara Saudi dengan Qatar, yang ditambah Iran, membuat skenario konflik berkepanjangan menjadi lebih rasional. Untuk meredakan ketegangan di antara kedua kekuatan utama regional ini, dibutuhkan pula mediator untuk meredakan krisis agar tidak meledak menjadi konflik terbuka. Dengan demikian, opsi penyelesaian Krisis Teluk harus mempertimbangkan kehadiran atau peran dari mediator.

Dalam krisis sebelumnya, yang juga melibatkan Saudi dan Qatar, Kuwait berperan sebagai mediator. Hanya saja, dalam krisis terakhir, mediasi yang dilakukan oleh Emir Kuwait tidak membuahkan hasil. Emir Kuwait menegaskan bahwa tanpa kesediaan kedua pihak untuk berdialog maka upaya untuk menyelamatkan *Gulf Cooperation Council* (GCC) dari kehancuran akan menjadi sulit (Strait Times, 2017). Pernyataan tersebut mengandung makna yang kuat mengingat relasi di antara negara-negara Teluk sendiri sebenarnya terikat secara kuat dalam GCC. Penyelesaian Krisis Teluk, dengan demikian, harus dilakukan dengan mempertimbangkan dua faktor lain yang terkandung dalam GCC, yaitu: keterikatan antara para pemain utama dalam krisis ini dan integrasi ekonomi kawasan.

Dengan mempertimbangkan jalinan keterikatan para aktor utama Krisis Teluk, potensi benturan bersenjata akan lebih mungkin diredam. Sebagai misal, keterlibatan Saudi dalam konflik internal di Yaman mengurangi secara signifikan kekuatan militer yang dimilikinya. Hal yang sama berlaku dengan Iran yang mendisposisi sebagian kekuatannya di Suriah. Keterlibatan mereka di berbagai front konflik akan mengurangi kekuatan riil mereka dalam perseteruan di front Saudi-Qatar. Faktor kedua, integrasi ekonomi GCC, memperlihatkan bahwa meskipun ada pertarungan ekonomi antara Saudi dengan Qatar, terutama terkait dengan pergeseran profit antara minyak (Saudi) yang cenderung menurun dan gas (Qatar) yang semakin meningkat, Qatar tetap membutuhkan akses distribusi dari Saudi dan negara-negara Teluk lain. IMF (2017) menunjukkan adanya tren yang identik di antara negara-negara GCC. Sebagian besar negara di kawasan

mengalami defisit perdagangan dan mengalami penurunan profit dari migas, termasuk Qatar, dalam batas yang berbeda-beda. Negara-negara GCC harus terus melakukan reformasi sektor migas untuk mengurangi pengeluaran dan dipaksa untuk terus menaikkan harga suplai energi domestiknya. Hal ini pada dasarnya memperlihatkan bahwa Krisis Teluk tidak sepenuhnya berkorelasi dengan krisis energi global namun sebaliknya, lebih didorong oleh krisis energi global.

Terkait dengan kehadiran mediator, terdapat tiga opsi yang dapat diambil dalam penyelesaian krisis ini. Opsi pertama melibatkan pihak ketiga non-Arab yang memiliki relasi positif dengan keduanya. Opsi ini akan lebih sulit terwujud karena resistensi Saudi. Opsi kedua adalah pelibatan pihak ketiga Arab non-Teluk. Opsi ini juga sulit terwujud karena penolakan Qatar. Kedua opsi tersebut akan secara signifikan mempengaruhi kapasitas Saudi dan Qatar dalam negosiasi. Opsi ketiga yang lebih masuk akal adalah pelibatan negara ketiga yang berasal dari Arab-Teluk. Mengingat pihak bertikai juga melibatkan UEA dan Bahrain, hanya ada dua opsi pihak ketiga yang bisa diambil jika pilihan bilateral tanpa menggunakan mekanisme GCC yang diambil, yaitu keterlibatan Kuwait atau Oman. Di antara keduanya, Kuwait lebih memiliki postur diplomatik yang mendukung, meski telah gagal dalam mediasi awal. Mediasi Kuwait akan bisa dilanjutkan jika ada tekanan pada kedua pihak yang bertikai. Saudi harus merasionalisasi permintaan yang diajukan dan keterikatan Qatar dengan Iran harus dikurangi. Pilihan terakhir adalah menggunakan mekanisme internal GCC meski ini berarti Qatar akan berhadapan dengan semua negara yang berseberangan tanpa dukungan pihak manapun.

KESIMPULAN

Tulisan ini menunjukkan problem utama Krisis Teluk adalah pada konteks sistemik, terutama regional yang melingkupinya. Singgungan antara Krisis Teluk dengan pertarungan politik regional, termasuk di dalamnya aliansi dengan jejaring lokal-transnasional, membuat krisis ini menjadi lebih sulit ditangani. Yang menarik, volatilitas kawasan justru membuat krisis ini tidak melebar menjadi konflik terbuka mengingat negara-negara utama yang terlibat, Saudi dan Iran, harus memecah konsentrasi dan

kekuatannya di berbagai front yang telah terlebih dahulu pecah di kawasan. Akar dari kompleksitas Krisis Teluk juga terlihat dalam telaah secara kronologis di mana krisis ini tidak sebatas terpusat pada sengketa perbatasan belaka seperti yang terjadi di masa lalu.

Dari dua set skenario yang dibangun, kedua set skenario mengarahkan pada kebutuhan untuk melibatkan media-tor untuk meredam krisis agar tidak berubah menjadi konflik terbuka. Mengingat keterlibatan aktor non-Arab, Teluk menjadi pilihan yang tidak optimal dalam penyelesaian Krisis Teluk, peran diplomatik negara lain perlu untuk dicoba. Krisis Teluk ini sendiri juga tidak mengubah secara signifikan peta politik kawasan karena lebih merefleksikan peta kekuatan negara-negara utama di kawasan ini sendiri.

REFERENSI

- Abaal-Zamat, K. H. & al-Shraah, I. F. (2015). Khawr al-Udayd: Historical Significance and Conflict: Documentary Study. *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, Special Issue 1.
- Al Jazeera. (12 Juli 2017). *Arab States Issue 13 Demands to End Qatar-Gulf Crisis* (online). <http://www.aljazeera.com/news/2017/06/arab-states-issue-list-demands-qatar-crisis-170623022133024.html>.
- _____. (9 Juni 2017). Timeline of Qatar-GCC Disputes from 1991 to 2017 (online). <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/06/timeline-qatar-gcc-disputes-170605110356982.html>.
- Bendle, M. F. (2007). Secret Saudi Funding of Radical Islamic Groups in Australia. *National Observer*, No. 72.
- Blachard, C. M. (2017). *Saudi Arabia: Background and US Relations*. Washington, D.C.: CRS.
- Bonine, M.E., A. Amanat & M.E. Gasper (eds.). (2012). *Is there a Middle East? The Evolution of A Geopolitical Concept*. Stanford: Stanford University Press.
- Brannagan, P. M. & Giulianotti, R. (2015). Soft Power and Soft Disempowerment: Qatar, Global Sport, and Football's 2022 World Cup Finals. *Leisure Studies*, Vol. 34, No. 6.
- Butt, Y. (22 Maret 2015). *How Saudi Wahhabism is the Fountain-head of Islamist Terrorism*. The Huffington Post. Tersedia online di https://www.huffingtonpost.com/dr-yousaf-butt-/saudi-wahhabism-islam-terrorism_b_6501916.html.
- Council on Foreign Relations. *Global Conflict Tracker*. <https://www.cfr.org/interactives/global-conflict-tracker#!/global-conflict-tracker>.
- Doty, D. H. & Glick, W. H. (1994). Typologies as a Unique Form of Theory Building: toward Improved Understanding and Modelling. *The Academy of Management Review*, Vol. 19, No. 2.
- Ehteshami, A. (2007). *Globalization and Geopolitics in the Middle East*. London dan New York: Routledge.
- European Parliament. (2013). *The Involvement of Salafism/Wahabism in the Support and Supply of Arms to Rebel Groups around the World* (online). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457137/EXPO-AFET_ET\(2013\)457137_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457137/EXPO-AFET_ET(2013)457137_EN.pdf).
- Global Terrorism Database. <http://www.start.umd.edu/gtd/>.
- Gul, I. (2010). Transnational Islamic Network. *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, No. 880.
- Haas, R. (2006). The New Middle East. *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 6.
- Halliday, F. (2005). *The Middle East in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hammond, A. (2014). *Qatar's Leadership Transition*. European Council on Foreign Relations Policy Brief.
- Hinnebusch, R. (2003). *The International Politics of the Middle East*. Manchester dan New York: Manchester University Press.
- IISS. *Military Balance*. <https://www.iiss.org/en/publications/military%20balance>.
- International Court of Justice. (2001). *Report of Judgements, Advisory Opinions and Orders: Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Disputes between Qatar and Bahrain* (online). <http://www.icj-cij.org/files/case-related/87/087-20010316-JUD-01-00-EN.pdf>.
- International Monetary Fund. <http://www.imf.org/en/Data>.
- Kamrava, M. (2009). Royal Factionalism and Political Liberalization in Qatar. *Middle East Journal*, Vol. 63, No. 3.
- Khatib, L. (2013). Qatar Foreign Policy. *International Affairs*, Vol. 89, No. 2.
- Kozhanov, N. (2015). *Understanding the Revitalization of Russian-Iranian Relations*. Moscow: Carnegie Moscow Center.
- Lang et al. (2014). *Supporting the Syrian Opposition: Lessons from the Field in the Fight against ISIS and Assad*. Washington, D.C.: Center for American Progress.
- Lawson, F. H. (2009). From Here We Begin: A Survey of Scholarship on the International Relations of the Gulf. *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 36, No. 3.
- Mattieshen, T. (2015). *The Domestic Sources of Saudi Foreign Policy*. Brookings Institute.
- Morris, B. (2001). *Righteous Victims: a History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-2001*. New York: Vintage Books.
- _____. (2008). *1948: a history of the first Arab-Israeli war*. New Haven: Yale University Press.
- Owen, R. (1992). *State, Power and Politics in the Making of Modern Middle East*. London dan New York: Routledge.
- Pappe, I. (2004). *A History of Modern Palestine: One Land, Two Peoples*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peterson, J. E. (2011). Sovereignty and Boundaries in the Gulf States: Settling the Peripheries. Dalam Kamran Kamrava (ed.), *The International Politics of the Persian Gulf*. Syracuse: Syracuse University Press.
- Roberts, D. B. (2017). *Qatar, the Ikhwan, and the Transnational Relations in the Gulf*. Project on the Middle East Political Science.
- Salamey, I. (2009). Middle Eastern Exceptionalism: Globalization and the Balance of Power. *Democracy & Security*, Vol. 5, Issue 3.

- Sanroma, M. (2015). *Qatar during the Reign of Hamas al-Thani (1995-2013): from Soft Power to Hard Power*. Barcelona: Institut Catala Internacional per la Pau.
- Sharp, J. (2017). *Yemen Civil War and Regional Intervention*. Washington, D.C.: CRS.
- Shlaim, A. (1998). *Collusion Across the Jordan: King Abdullah, the Zionist Movement, and the Partition of Palestine*. Oxford: Oxford University Press.
- Strait Times. (24 Oktober 2017). *Kuwait Emir Warns against Gulf Crisis Escalating* (online). <http://www.straitstimes.com/world/middle-east/kuwait-emir-warns-against-gulf-crisis-escalating>.
- Teitelbaum, J. (2001). *The Rise and Fall of the Hashemite Kingdom of Arabia*. London: Hurst & Company.
- Theohary, C. A. (2015). *Coventional Arms Transfers to Developing Nations, 2007-2014*. Washington D.C.: CRS.
- Tibi, B. (1998). *Conflict and War in the Middle East: from Interstate War to New Security*. London: Palgrave Macmillan.
- Ulrichsen, C. (2014). *Qatar and the Arab Spring*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment.
- Walt, S. M. (1990). *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wardoyo, B. (2017). Dinamika Politik Timur Tengah dan Pengaruhnya terhadap Indonesia. *Jurnal Kajian Lemhanas*, Edisi 29.
- _____. (11 November 2017). *Era Baru Arab Saudi*. Kompas (online). <https://kompas.id/baca/opini/2017/11/11/era-baru-arab-saudi/>.
- Wiegand, K. E. (2012). Bahrain, Qatar, and the Hawar Islands: Resolution of a Gulf Territorial Dispute. *The Middle East Journal*, Vol. 66, No. 1.
- World Bank. <https://data.worldbank.org/>.