

BAB II

DINAMIKA POLITIK LUAR NEGERI QATAR : DARI INTERDEPENDENSI SAMPAI KONFRONTASI

Bab ini berisi gambaran umum dari dinamika politik luar negeri Qatar yang menjadi dasar terbentuknya *open door policy* baik sebelum dan setelah digunakan. Di masa awal kemerdekaannya, Syekh Qatar menjamin keamanan negaranya dengan melakukan aliansi dengan Arab Saudi atau disebut sebagai fase interdependensi. Di kepemimpinan berikutnya, Qatar mulai melibatkan diri dalam sektor energi, keuangan dan keamanan. Qatar juga telah membangun citra yang baik di kawasan melalui perannya sebagai mediator konflik atau disebut sebagai fase pembentukan *open-door policy*. Namun, reputasi Qatar mulai dipertanyakan ketika peristiwa *Arab Spring* terjadi yang berujung pada krisis diplomatik hingga keluar dari OPEC. Pada masa ini, Qatar memasuki fase konfrontasi yang menjadi titik balik dari kebijakan luar negerinya. Bab ini terbagi menjadi empat bagian penjelasan. Bagian pertama membahas tentang fase interdependensi, bagian kedua membahas tentang fase pembentukan *open-door policy*, bagian ketiga membahas tentang fase konfrontasi dengan negara Teluk dan bagian keempat berisi tentang kesimpulan.

2.1. Fase Interdependensi

2.1.1. Pan-Arabisme di Awal Kemerdekaan Qatar

Pan-Arabisme adalah suatu gerakan nasionalisme yang berusaha mempromosikan suatu gagasan untuk menyatukan orang-orang di dunia Arab yang dimulai dari asumsi bahwa orang-orang Arab merupakan satu bangsa (Lungu & Gokcel, 2014: 6). Ide satu bangsa ini didapatkan atas dasar kesamaan penggunaan bahasa Arab dan kebudayaannya. Oleh karena itu, tujuan pan-Arabisme adalah mempersatukan penutur bahasa Arab di satu negara yang akan membuka lebih banyak peluang kerjasama. Ide mengenai Pan-Arabisme ini didukung oleh Inggris dan sekutu karena gerakan penyatuan negara-negara Arab dipercaya akan mempercepat hilangnya pengaruh Kesultanan Ottoman yang telah runtuh (Ragip & Lungu, 2011: 122). Namun, ide Pan-Arabisme ini juga dimanfaatkan kaum intelektual yang berada di wilayah bekas Kesultanan Ottoman untuk membuka jalan dekolonisasi.

Ide mengenai Pan-Arabisme mulai diperdalam oleh sejumlah kaum intelektual Arab terkemuka pada abad ke-19. Terdapat dua pemikiran nasionalisme Pan-Arabisme yang berkembang pada saat itu. Pertama, dikembangkan oleh Sâti al-Husri yang fokus bekerja sebagai tenaga pendidik di Suriah dan Irak. Menurutnya, Pan-Arabisme merupakan sebuah konsep sekuler yang memandang bahwa latar belakang kesamaan bahasa dan sejarah dari bangsa Arab merupakan aspek penting (Kenny,

1963: 236). Ide satu Arab didapatkan dari gagasan yang menyatakan bahwa “*the Egyptians, Iraqis, Maghrebians are only branches of a single umma (nation), which is the Arabic umma (nation)*” (ibid). Dengan begitu, Pan-Arabisme adalah suatu ide yang berusaha menyatukan bangsa-bangsa Arab dalam satu kesatuan atas kesamaan identitas yang diwarisi dari waktu ke waktu.

Pemikiran kedua dikembangkan oleh Michael Aflaq sebagai salah satu tokoh nasionalis asal Suriah. Menurutnya, Pan-Arabisme merupakan bentuk persatuan negara-negara Arab dalam menanggapi kebijakan ekspansionis Eropa setelah Perang Dunia I. Ide ini disampaikan oleh Michael pada pertemuan pertama kongres Partai Ba’ath yang menyatakan bahwa, “*Our objective is clear and does not stand any ambiguity: one single Arab nation from the Atlantic to the Gulf. Arabs form one nation, with the imprescriptible right to live in a free state*” (Ragip & Lungu, 2011: 125). Dapat dikatakan, Pan-Arabisme mengalami perubahan makna yang awalnya untuk meruntuhkan pengaruh kekuasaan Kekaisaran Ottoman menjadi sebuah usaha untuk menanggapi dominasi kebijakan Eropa. Pemikiran dari Michael Aflaq telah berhasil menumbuhkan semangat dekolonisasi.

Pan-Arabisme menjadi salah satu kekuatan politik terbesar bagi negara-negara Arab pasca Perang Dunia II. Bentuk perwujudan dari gerakan nasionalisme negara-negara Arab ini dapat dilihat melalui pembentukan OPEC. Pada 1961, Qatar bergabung dengan OPEC, tepat satu tahun setelah organisasi tersebut didirikan di

Baghdad. Pada saat itu, OPEC didirikan untuk melawan adanya monopoli penetapan harga minyak secara sepihak oleh 7 perusahaan multinasional Barat pada masa itu (Hartalis, 2020: 4). Perusahaan minyak tersebut dikenal dengan nama *The Seven Sisters* yang terdiri dari *Standard Oil Company of California* (Socal) sekarang menjadi *Chevron*, *Texas Company* (Texaco), *Exxon Mobil*, *Standard Oil Company of New York* (Socony) sekarang menjadi *Mobil*, *British Petroleum*, *Royal Dutch Shell* dan *America's Gulf Oil*. Dengan demikian, pembentukan OPEC merupakan sebuah upaya negara-negara besar eksportir minyak di Timur Tengah untuk menggantikan *The Seven Sisters* tersebut.

Bergabungnya Qatar di OPEC memberikan dampak pada pengakuan atas wilayah Qatar dan pemerintahan yang dibangun. Pada 1968, Inggris akhirnya menarik diri dari Teluk Persia. Penarikan ini mendorong berakhirnya perjanjian yang mengikat pemangku jabatan di Teluk termasuk traktat yang berlaku di Qatar sejak tahun 1916 (Amiri Diwan, 2010). Walaupun masih tergolong negara lemah, Qatar melalui Syekh Ahmad Ibnu Ali Al-Thani mengejar satu impian yang sangat besar dan nyata, yaitu kemerdekaan. Namun, sebelum mendeklarasikan kemerdekaannya, Qatar melalui Syekh Ahmad juga telah ikut serta dalam pertemuan multilateral yang meliputi agenda pembentukan "*Federation of Nine Emirates*" (Zahlan, 1979: 104). Federasi tersebut merupakan salah satu bentuk upaya penyatuan negara-negara Teluk. Seiring berjalannya waktu ditemukan perbedaan pendapat antara pemimpin yang

hadir mengenai beberapa isu seperti pusat kota, penyusunan konstitusi dan pendistribusian kementerian. Selain itu, Abu Dhabi diketahui juga masih membahas mengenai kepentingan Inggris saat pertemuan federasi tersebut dilaksanakan (Heard-Bey, 1996: 352-353). Hal ini mendorong Qatar segera keluar dari federasi tersebut dan memilih untuk menyatakan kemerdekaannya.

Pasca merdeka, Qatar melalui Syekh Ahmad mengadakan pertemuan bilateral dengan Arab Saudi dalam rangka kerjasama perbatasan. Karena masih tergolong sebagai negara yang rentan, maka yang dilakukan pemerintahan Qatar pada masa itu adalah mendekati Arab Saudi. Sebagai imbalan, Qatar akan mendukung Arab Saudi sebagai Emir dalam kawasan dan Qatar menerima perlindungan dari Arab Saudi. Dapat dikatakan, Qatar masih sangat bergantung dengan Arab Saudi pada masa itu. Pada 1972, Syekh Ahmad digulingkan dari kekuasaannya dan digantikan oleh perdana menternya yaitu Syekh Khalifah. Setelah pergantian kekuasaan pada 1975, Qatar menjadi satu-satunya negara yang menghadiri upacara 40 hari kematian Raja Faisal serta mengikuti jejak kerajaan dalam beberapa masalah kebijakan dalam negeri. Pada 1982, Qatar juga menandatangani perjanjian pertahanan bersama Arab Saudi. Namun terlepas dari adanya kerjasama tersebut, Syekh Khalifah menyatakan bahwa Qatar tidak sepenuhnya menempatkan hubungan luar negerinya pada satu pihak saja yaitu Arab Saudi (Roberts, 2016: 5). Qatar berusaha melakukan diversifikasi hubungan luar negeri khususnya dalam hal bantuan keuangan.

Dapat dikatakan untuk mencapai kemerdekaannya, proses yang dilalui Qatar tidak mudah. Sebelum merdeka, Qatar termasuk dalam negara protektorat Inggris. Kaum intelektual mulai masuk ketika Qatar masih menjadi wilayah jajahan Inggris, dan menyebarkan ide mengenai Pan-Arabisme. Beberapa tahun berikutnya, Qatar menyatakan kemerdekaannya dengan dipimpin oleh seorang Syekh. Namun pada awal kepemimpinannya, Qatar masih bergantung pada Arab Saudi mengingat pengaruhnya yang masih sangat kuat di kawasan.

2.1.2. Invasi Irak ke Kuwait dan Awal Mula Ketegangan Hubungan Qatar-Arab Saudi

Di bawah kepemimpinan yang baru, Syekh Khalifah melihat bahwa ada peluang besar bagi Qatar untuk melakukan beberapa perubahan. Walaupun tidak berniat untuk lepas dari Arab Saudi, Qatar akan mulai menciptakan sebuah reputasi sebagai negara netral serta memiliki pemikiran yang maju di kawasan Teluk Persia. Salah satu bentuk kemajuan yang dilakukan Syekh Khalifah adalah dengan memperluas pendidikan di Qatar mengikuti model pembelajaran Barat, berbeda dari sebelumnya yaitu menggunakan sistem pendidikan Saudi yang cenderung konservatif dan terbatas (Zellman, 2007: 10). Syekh Khalifah juga masih melakukan dialog dengan kaum Sunni (Hamas), Syiah (Hizbullah), Houthis bahkan Yahudi. Pada 1988, Qatar mengakui Uni Soviet dan Cina tanpa sepengetahuan Arab Saudi (Krahl, 2013: 100). Sebagai balasan, Arab Saudi memblokir upaya Qatar dalam membangun

jaringan pipa gas bersama Uni Soviet pada masa itu (Wright & Krane, 2014). Akibatnya, kegiatan industri sempat terhambat beberapa saat pada saat itu.

Munculnya invasi Irak ke Kuwait pada 1990 juga telah menjadi titik balik hubungan Qatar-Saudi. Awalnya, kedua negara sama-sama mendukung Irak untuk menghentikan invasi dan menjatuhkan kekuasaan Saddam Hussein. Usaha yang dilakukan adalah dengan mengizinkan Dewan Keamanan PBB untuk memaksa Irak keluar dari Kuwait. Stabilitas kawasan dianggap penting sehingga Qatar dan Arab Saudi mendukung masuknya tentara AS dalam Operasi Badai Gurun 1991 (Alterman, 2007: 7). Pada akhirnya, AS memiliki peran yang cukup besar dalam peristiwa invasi Irak ke Kuwait.

Dalam perkembangannya, Qatar mulai mengalihkan ketergantungannya dari Arab Saudi ke Amerika Serikat ketika invasi ini terjadi. Dapat dilihat dari Qatar yang secara diam-diam membantu membangun pangkalan udara senilai \$1 miliar untuk menarik perhatian AS (Roberts, 2016: 6). Sebelumnya, AS sendiri menggunakan *Prince Sultan Air Base* milik Arab Saudi sebagai pangkalan udara untuk para tentara, yang kemudian direlokasi ke Qatar. Pada 1991, Syekh Hamad dilaporkan menerima dan melakukan kesepakatan dengan pejabat AS untuk menyediakan tempat pelatihan yang baru bagi 10.000 tentara AS selama masa invasi Irak (Alterman, 2007: 7). Lalu pada 1992, Qatar dan AS menandatangani berbagai perjanjian pertahanan untuk

kerjasama pelatihan dan pangkalan militer (Blanchard, 2007: 5-6). Di tahun yang sama juga, terjadi bentrokan antara Qatar-Saudi mengenai perbatasan keduanya.

Perubahan orientasi kebijakan luar negeri Qatar telah mendorong adanya perseteruan dengan Arab Saudi. Adapun Arab Saudi mulai melakukan banyak usaha untuk menggantikan kepemimpinan Syekh Khalifah pada masa tersebut. Pada akhirnya, di tahun 1995 Syekh Khalifah berhasil digantikan oleh Syekh Hamad. Di sisi lain, Syekh Hamad yang merupakan anaknya Syekh Khalifah pun mendeklarasikan pergantian pemimpin melalui rapat kabinet darurat. Disebutkan bahwa pergantian tersebut menjadi sebuah pertimbangan mengingat Qatar sebenarnya belum siap menghadapi adanya ancaman yang lebih serius dari Arab Saudi (Salman, 2009: 25). Oleh karena itu, perubahan pemimpin diharapkan bisa membantu Qatar dalam menghadapi ancaman yang serius pada tindakannya selama ini.

Dapat dikatakan bahwa rentetan peristiwa yang ada dalam kepemimpinan ini semakin memperkeruh hubungan Qatar-Saudi serta negara Teluk lainnya karena kebanyakan negara Teluk masih mendukung Arab Saudi. Di sisi lain, Qatar sedang berusaha mempertahankan reputasi sebagai negara netral di kawasan Teluk melalui bidang kerjasama militer dan pendidikan bersama AS atau sekutu. Di bidang militer, Qatar telah menandatangani berbagai perjanjian pertahanan. Sedangkan di bidang pendidikan, Qatar bekerjasama dengan Universitas ternama di AS seperti *Cornell*

University, Texas A&M University, Georgetown University dan lain-lain dalam hal pengajaran yang interaktif.

2.2. Fase Pembentukan *Open-Door Policy* dan Ketegangan Qatar-Arab Saudi

Tepat pada Juni 1995, Syekh Hamad diangkat menjadi Emir ketiga di Qatar. Sheikh Hamad yang merupakan anak dari Syekh Khalifah adalah mantan Menteri Pertahanan Qatar di tahun 1977 yang berhasil menggulingkan kepemimpinan sebelumnya. Peristiwa ini sering disebut sebagai kudeta tak berdarah, karena tidak melibatkan penggunaan senjata atau menyebabkan kerugian material. Dalam kepemimpinan yang baru ini, Qatar telah menempatkan diri dalam sebuah citra yang baru dan berbeda dengan kepemimpinan sebelumnya. Perbedaan tersebut dapat dilihat baik dari aspek kaitannya dengan Arab Saudi atau perannya sebagai mediator konflik.

Di tahun 1991, Qatar mulai menunjukkan hubungan yang harmonis dengan Iran. Qatar dan Iran bekerjasama dalam membangun lapangan gas terbesar di kawasan yang disebut sebagai *North Field* dan *South Pars* (Reuters, 2010). Kehadiran dari lapangan gas ini dinilai penting mengingat cakupannya meliputi 97 ribu km² atau dua-pertiga dari perairan di Qatar. Kerjasama ini dikecam oleh Arab Saudi yang memiliki hubungan buruk dengan Iran. Syekh Hamad melakukan reformasi politik sebagai bentuk tindakan kontra yang berkaitan dengan kebijakan

luar negeri. Selain itu, Syekh Hamad mulai merencanakan sebuah reformasi yang menjadi langkah awal liberalisasi dan demokratisasi Qatar. Proses ini meliputi adanya reformasi ekonomi, kebebasan berekspresi dan demokratisasi (Rathmell & Schulze, 2000: 8).

Dalam hal reformasi ekonomi, tepatnya pada Juli 1995, Pasar Saham Doha didirikan. Tujuan didirikannya adalah untuk membuka jalan privatisasi asset negara dan meningkatkan peran investor swasta (Maclean, 2013). Misalnya di tahun 1998, pemerintah melakukan privatisasi pabrik desalinisasi air menjadi *Qatar Electricity and Water Company* (ibid). Peningkatan status sektor privat juga tampak pada pemilihan *Chamber of Commerce* dimana sekitar 3700 pebisnis di Qatar ikut diseleksi sebagai anggota. Pemilihan ini merupakan suatu inovasi mengingat pada sebelumnya keanggotaannya masih berdasarkan dekrit Emir (Graz, 1992: 147-157). Perubahan ini menjadi sebuah kesempatan baru bagi Qatar untuk meningkatkan perannya dalam ekonomi internasional.

Dalam hal kebebasan berekspresi, pada 1996, Qatar mendirikan sebuah stasiun televisi satelit yang terkenal di Arab yaitu *Al-Jazeera* (Sultan, 2011: 4). Kehadiran *Al-Jazeera* menjadi sebuah terobosan besar karena adanya eksplorasi isu politik, sosial dan agama yang kontroversial. Keputusan Syekh Hamad untuk mendirikan *Al-Jazeera* dilatarbelakangi oleh dihapusnya Kementerian Informasi dan persetujuan BBC dengan investor Saudi mengenai konten di dalamnya (Sultan, 2011:

6). Syekh Hamad memanfaatkan kesempatan ini untuk menyediakan sebuah satelit baru, memperkerjakan staf BBC yang sudah dipecat dan memberikan modal sebesar US\$ 140 juta. Dengan demikian, stasiun ini ada sebagai implementasi nyata dari komitmen rezim terhadap liberalisasi, yang kemudian membawa pengaruh pada beberapa tahun setelahnya hingga terjadinya krisis diplomatik di Qatar.

Dalam hal demokratisasi, Qatar telah berupaya melakukan peningkatan partisipasi politik bahkan kepada perempuan yang pada masa itu masih kurang dianggap oleh hampir di seluruh wilayah di Arab. Syekh Hamad menghabiskan waktu selama dua tahun di awal pemerintahannya untuk mengurangi pemikiran konservatif yang ada dalam kabinetnya. Tujuan dari demokratisasi ini dapat dilihat pada Mei 1998, ketika Syekh Hamad menyampaikan bahwa, “*Qatar ingin memiliki tingkat demokrasi yang sama dengan Kuwait*” (Rathmell & Schulze, 2000: 9). Pemikiran tersebut didasarkan kemajuan Kuwait atas beberapa kebijakan mengenai kebebasan berkumpul maupun berekspresi melalui pers. Tindakan ini pun mendapat pujian dari perkumpulan pers internasional pada saat itu.

Karakteristik penting lainnya dari kebijakan luar negeri Qatar di era kepemimpinan Syekh Hamad adalah mengizinkan Israel membangun kantor perdagangan di Doha pada tahun 1996. Uniknya, di saat bersamaan Qatar juga menerima Hamas dan bahkan menyediakan penginapan bagi Syekh Yusuf Al-Qaradawi—yang merupakan ekstrimis islam pengkritik Israel (Rabi, 2009: 444).

Kebijakan ini menimbulkan tanda tanya besar mengenai bagaimana Qatar memposisikan dirinya dalam suatu konflik dalam kawasan. Sebelumnya, Qatar di bawah Syekh Hamad telah meletakkan dasar politik luar negerinya sesuai dengan konsitusi Qatar tahun 2003. Menurut Pasal 7 Konstitusi, politik luar negeri Qatar didasarkan pada prinsip memperkuat perdamaian dan keamanan internasional (Government Communication Office, n.d.). Artinya, negara akan selalu berusaha menjaga perdamaian khususnya kawasan mengingat konflik yang ada masih sangat rumit. Usaha ini dilakukan untuk mempertahankan citra yang baik di mata internasional.

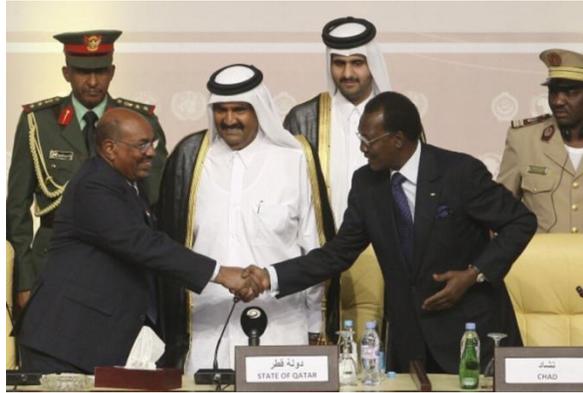
Seperti kebanyakan negara Teluk lainnya, kebijakan luar negeri Qatar umumnya lebih banyak menyesuaikan dengan kebijakan luar negeri pemerintah Saudi sampai pertengahan 1990-an. Namun ketika Syekh Hamad menjabat sebagai Emir, politik luar negeri Qatar semakin matang dan melahirkan sebuah prinsip yang disebut sebagai *open-door policy* (Khatib, 2013: 420). Qatar mengadopsi kebijakan luar negeri yang lebih terbuka dengan penggunaan *soft power* seperti media, diplomasi, pendidikan, budaya, olahraga, pariwisata, ekonomi dan bantuan kemanusiaan. Prinsip *open-door policy* ini didasarkan pada dorongan untuk menjadi negara yang bisa menjalin pertemanan sekaligus menghindari permusuhan secara bersamaan. Penggunaan prinsip *open-door policy* ini pun dapat ditemukan dalam perannya Qatar sebagai mediator konflik seperti diuraikan di bawah ini.

2.2.1. Kebijakan Qatar Pada Konflik Sudan

Keterlibatan Qatar dalam konflik di Sudan dimulai dengan serius pada 2008 di bawah perintah Menteri Luar Negeri negara pada masa itu, yaitu Ahmad bin 'Abdullah al Mahmud (Kamrava, 2011: 545). Sebelum melakukan upaya mediasi secara langsung, Menteri Al-Mahmud telah lebih dahulu memahami lebih dalam aktor-aktor internasional yang terlibat dalam mediasi sebelumnya dan pihak yang berkonflik. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya pertemuan bersama Departemen Luar Negeri AS, pemerintah Libya, Prancis dan Cina, PBB, Uni Afrika dan Liga Arab. Tujuan dari pertemuan ini adalah untuk mengumpulkan informasi sebanyak mungkin mengenai konflik di Sudan, mempelajari perspektif dan preferensi dari aktor internasional yang terlibat, dan mendapatkan persetujuan mengenai keterlibatan Qatar dalam konflik tersebut (Kamrava, 2011: 546). Bersamaan dengan itu, Menteri Al-Mahmud juga menjalankan tugasnya dimulai dari Khartoum, lalu ke Darfur, dan beberapa negara tetangga seperti Djibouti atau Chad.

Gambar 2 1

Pertemuan Antara Syekh Hamad dan Presiden Sudan Omar Hassan Pada 2009



Sumber : (Al-Jazeera, 2010)

Pada Februari 2009, Qatar menjalankan peran sebagai mediator konflik antara Sudan dan salah satu kelompok pemberontak Darfur terbesar, yaitu *Justice and Equity Movement* (JEM) (Al-Jazeera, 2009). Pertemuan tersebut menghasilkan sebuah nota kesepahaman (MoU) yang berisi komitmen kedua pihak untuk menjalankan niat baik dan membangun kepercayaan satu sama lain dalam upaya penyelesaian masalah di Darfur. Para pihak yang berkonflik pun sepakat untuk menunjuk Doha di bawah kepemimpinan Syekh Hamad sebagai Emir Qatar dan *AU-UN Joint Chief Mediator* untuk menjadi medium dalam pertemuan (Official Text of MoU, 2009). Pertemuan ini disambut baik oleh kedua pihak yang bersengketa. Perjalanan mediasi dan negosiasi berjalan cukup panjang dan rumit. Hal ini didorong karena adanya kepentingan yang sulit untuk ditemukan jalan tengahnya dan kehadiran kelompok pemberontak yang ada di Darfur. Namun begitu, menurut pejabat yang terlibat dalam pertemuan tersebut menjelaskan bahwa pihak mediator

Qatar mendekati konflik dari sudut pandang yang berbeda dibandingkan upaya mediasi yang ada sebelumnya (Kamrava, 2011: 546). Pendekatan yang lebih detail dan lengkap menjadi ciri khas upaya mediasi dari Qatar.

Upaya Al-Mahmud untuk mendapatkan informasi yang mendetail dan mendalam tentang situasi yang ada merupakan hal penting. Sebelumnya lembaga kemanusiaan internasional datang dan hanya berfokus pada pengungsi. Ketekunan dan dedikasi pemerintah Qatar telah menumbuhkan sikap apresiasi dari pihak-pihak yang berkonflik. Sepanjang proses mediasi, Qatar mengesankan para pihak yang berkonflik dengan menjadi tuan rumah yang baik dengan menyediakan akomodasi berupa hotel-hotel mewah untuk ditempati (Kamrava, 2011: 547). Perhatian yang dilakukan oleh pemerintah Qatar ini telah menjadi prestasi yang baik di mata internasional.

2.2.2. Kebijakan Qatar Pada Konflik Lebanon

Ketika Menteri Al-Mahmud melakukan perjalanan untuk mengumpulkan informasi mengenai konflik di Darfur sambil membangun kepercayaan atas upaya mediasi Qatar, di waktu yang bersamaan ketegangan politik di Lebanon terjadi. Latar belakang terjadinya konflik di Lebanon ini diakibatkan oleh ketidakmampuan politisi untuk menyepakati kandidat Presiden secara konsensus yang perlahan-lahan menimbulkan perang Saudara antara Pemerintah dan Hizbullah pada Mei 2008 (Reuters, 2008). Pemerintah Lebanon pun menutup jaringan telekomunikasi dari

Hizbullah dan memecat pejabat yang berafiliasi. Pada akhirnya, konflik ini semakin memanas hingga Hizbullah menduduki sebagian Beirut mulai dari pelabuhan hingga bandara internasional.

Gambar 2 2.

Pertemuan Syekh Hamad dan Presiden Lebanon Emile Lahoud di Beirut



Sumber : (Al-Jazeera, 2008)

Merespons adanya konflik di Lebanon, Qatar di bawah Liga Arab melakukan upaya mediasinya. Pada 17 Mei 2008 sebanyak 14 negosiator yang mewakili faksi-faksi politik Lebanon berkumpul di Doha. Pada pertemuan tersebut, pihak-pihak yang berkonflik dihadapkan atas dua pilihan utama, yaitu menyepakati siapa yang akan menjadi presiden negara dan merancang ulang undang-undang pemilihan umum untuk persiapan parlemen berikutnya (Schenker, 2008). Pada akhirnya dicapai beberapa keputusan sebagai berikut; Jenderal Michel Suleiman diangkat menjadi Presiden Lebanon selanjutnya, lalu Hizbullah diberikan 16 posisi dalam pemerintahan serta kedua belah pihak juga menyepakati kerangka kerja untuk pemilihan parlemen baru pada tahun 2009 nanti (Blanford, 2008: 1). Selain itu, di bawah kepemimpinan

presiden baru nantinya akan diadakan dialog agar Hizbullah mau mengurangi penggunaan senjata dalam upaya meredakan konflik yang ada.

Meskipun negosiasi berlangsung di bawah payung Liga Arab, Qatar terlihat sebagai salah satu pihak yang memungkinkan negosiasi ini terjadi. Hal ini dapat dibuktikan dari adanya keterlibatan langsung dari perwakilan yang ada di Qatar hingga bersedia untuk menyediakan tempat pelaksanaan mediasi tersebut. Namun, dalam proses negosiasi dan mediasi tersebut masih ditemukan adanya hambatan. Pihak pro-Suriah yang dipimpin oleh Hizbullah sulit untuk berkompromi sehingga seringkali menemui jalan buntu. Lebih lanjut, Syekh Hamad lalu menelepon Presiden Asad untuk mau berkompromi dalam masalah ini. Keesokannya, pihak Hizbullah menginisiasi pertemuan untuk membahas ketentuan perjanjian yang pernah disepakati, walaupun belum jelas motif dibaliknya apakah berkaitan dengan pembicaraan yang dilakukan Qatar sehari sebelumnya.

2.3. Fase Konfrontasi Qatar Dengan Negara-negara Teluk

2.3.1. Pergantian Pemimpin dan Adanya Krisis Diplomatik Tahun 2017

Pada 25 Juni 2013, terjadi pergantian pemimpin di Qatar (BBC, 2013). Syekh Hamad bin Khalifa al-Thani secara sukarela melepaskan kekuasaannya kepada putranya sendiri, yaitu Syekh Tamim bin Hamad al-Thani. Terhitung sejak kepemimpinannya pada 26 Juni 1995, maka tepat sekitar 18 tahun Syekh Hamad telah memimpin negara Qatar. Dalam delapan belas tahun kepemimpinannya itu,

Syekh Hamad bin Khalifa al-Thani telah secara radikal melakukan perubahan kebijakan internal dan eksternal Qatar. Syekh Hamad telah berhasil mengubah Qatar yang merupakan negara kecil menjadi salah satu pemain kunci dalam kawasan Teluk.

Pergerakan hubungan diplomatik di bawah Emir baru berjalan dengan baik dibandingkan dengan Emir sebelumnya. Secara strategis, Syekh Tamim membentuk kebijakan luar negeri negaranya dengan cara menggabungkan pendekatan *soft power* dan *hard power* serta menjaga asas konstitusi yang melandasi kebijakan luar negeri Qatar (Cahyani, 2019: 521). Kepemimpinan baru menaruh perhatiannya untuk memperbaiki urusan internal, terutama karena Qatar selalu menjadi sasaran media Barat secara sistematis, sehingga penting adanya pemberlakuan perubahan nilai-nilai dalam *open-door policy*. Syekh Tamim bin Hamad Al Thani mengartikan *open-door policy* sebagai sebuah upaya Qatar dalam menjalankan politik luar negeri dengan menekankan pentingnya dialog bersama dan memilih pihak yang dianggap menguntungkan. Selain itu, Syekh Tamim juga diketahui akan mewarisi hubungan yang kurang harmonis antara Qatar dengan negara Teluk lainnya seperti Arab Saudi, Uni Emirat Arab, Bahrain dan Mesir karena latar belakang kedekatannya dengan kelompok Ikhwanul Muslimin.

Pada 2013-2014 setelah *Arab Spring* terjadi, Qatar menandatangani serangkaian perjanjian di bawah naungan *Gulf Cooperation Council (GCC)* untuk menyelesaikan secara damai perbedaan di antara mereka sendiri dan nantinya akan

membentuk sebuah Kuartet (CNN, 2017). Pertemuan ini menghasilkan yang disebut sebagai *Riyadh Agreement* dan ditandatangani pada 23 November 2013 oleh Raja Arab Saudi, Emir Kuwait, dan Emir Qatar. Pertemuan perjanjian ini dilaksanakan tiga kali. Pada pertemuan pertama disepakati bahwa negara-negara pihak tidak akan mendukung "*media antagonis*" yang kemudian diketahui merujuk pada *Al-Jazeera* dan Ikhwanul Muslimin atau kelompok lain yang mengancam keamanan dan stabilitas satu sama lain (Cahyani, 2019: 520). Lalu pada pertemuan kedua dan ketiga disepakati mengenai mekanisme penerapan dari *Riyadh Agreement* itu sendiri. Menteri Luar Negeri tiap pihak-pihak yang ada harus melaksanakan mandatnya untuk memastikan kepatuhan yang berkelanjutan dan mengambil tindakan cepat ketika ada pelanggaran dari isi pertemuan pertama (ibid). Pada akhirnya, Menteri luar negeri GCC menandatangani dokumen tersebut pada 17 April 2014.

Secara resmi, Arab Saudi memasukkan Ikhwanul Muslimin sebagai organisasi teroris pada Mei tahun 2014, bersama dengan tiga kelompok Islam berbasis di Timur Tengah lainnya (Reuters, 2014). Perjanjian tersebut melarang adanya keanggotaan kelompok bersamaan dengan segala bentuk dukungan atau simpati yang diungkapkan baik melalui pidato atau tulisan. Kendati demikian berdasarkan sudut pandang Arab Saudi, Bahrain, dan UEA, Qatar tidak pernah memenuhi kesepakatan 2014 dan terus menjadi penghubung jaringan regional Ikhwanul Muslimin. Bagaimanapun, Qatar masih menampung kepemimpinan Hamas, yang telah lama diidentifikasi sebagai

cabang Ikhwanul Muslimin Palestina dan merupakan organisasi teroris yang ditunjuk AS.

Perubahan geopolitik Qatar di bawah kepemimpinan Syekh Hamad hingga Syekh Tamim telah membawa beberapa lonjakan konflik. Sebagai sebuah negara kecil, Qatar mencoba keluar dari pemikiran konservatif dan menjadi bangsa modern yang aktif dalam menanggapi isu domestik hingga internasional (Pierini, 2013). Hal ini dapat dilihat ketika Syekh Tamim menyampaikan sebuah pidato pada saat upacara kelulusan tentara di Qatar yang menyatakan kekecewaan atas adanya permusuhan dengan Iran, mengklaim bahwa hubungan Qatar-Israel berjalan baik, dan menunjukkan bahwa Hamas adalah perwakilan dari Palestina (Abdullah, 2019: 40). Pidato ini lalu mendorong adanya kemarahan beberapa pihak yang kontra dan menimbulkan krisis diplomatik. Peristiwa krisis diplomatik dilatarbelakangi oleh kecurigaan terhadap Qatar atas dukungannya pada Ikhwanul Muslimin, aliansi dengan *Al-Jazeera* dan kedekatannya dengan Iran.

Sehari setelahnya, Arab Saudi kemudian memberlakukan penutupan perbatasan darat dengan Qatar, yang lalu diikuti tiga negara lainnya. Diketahui bahwa tiga negara Teluk seperti Arab Saudi, Uni Emirat Arab, Mesir dan Bahrain memutuskan jalur transportasi dan memberikan waktu bagi orang Qatar yang ada di tiga negara tersebut untuk keluar dalam kurun waktu 2 minggu. Selanjutnya, Kementerian Luar Negeri Bahrain mengeluarkan pernyataan resmi untuk memulangkan kembali

diplomasi Qatar dalam waktu 48 jam (Al-Jazeera, 2017). Pemulangan diplomat Qatar juga diikuti oleh negara-negara lainnya setelah itu.

Seperti yang diketahui, krisis diplomatik biasanya diikuti dengan blokade ekonomi. Pada 2017, Qatar menerima blokade di darat, udara dan air. Akibatnya Qatar mengalami penurunan signifikan pada perdagangan saham hingga 7%. Di sisi lain, kelangkaan pangan menjadi masalah urgensi yang dihadapi di minggu pertama pasca krisis terjadi (BBC, 2017). Kelangkaan pangan ini disebabkan oleh penutupan jalur darat antara Qatar dan Arab Saudi, dimana jalur tersebut memang terkenal sebagai tempat pengiriman utama makanan bagi masyarakat. Sedangkan, blokade udara dan air dilakukan melalui penutupan langsung penerbangan atau perjalanan laut antara Qatar dengan beberapa negara. Hal inilah yang kemudian memaksa Pemerintah Qatar untuk terus meningkatkan kapasitas diplomasi sebagai upaya meredakan perselisihan yang terjadi diantara negara-negara Teluk.

Dalam perkembangannya, keempat negara tersebut juga meminta pemberlakuan 13 tuntutan yang diajukan untuk dilakukan oleh Qatar. Beberapa tuntutan tersebut pada intinya berisi tentang pembatasan hubungan diplomatik dengan Iran, tidak mendukung atau berhubungan dengan organisasi teroris, menghentikan semua pendanaan untuk individu atau organisasi yang ditetapkan sebagai teroris oleh Arab Saudi bersama sekutu, menutup *Al-Jazeera* dan outlet berita lain yang didanai Qatar, menutup pangkalan militer Turki dan menghentikan kerjasama militer bersama

di dalam Qatar, tidak ikut campur tangan urusan dalam negeri negara berdaulat lainnya, membayar reparasi dan kompensasi atas hilangnya nyawa yang disebabkan oleh kebijakan Qatar serta menyelaraskan kebijakan dengan negara-negara Arab lainnya secara militer, politik, sosial dan ekonomi (BBC, 2017). Pelaksanaan dari 13 tuntutan ini adalah selama 10 hari. Namun, secara tegas ditolak oleh Syekh Tamim mengingat tuntutan tersebut adalah masalah terhadap kedaulatan nasional dan mengganggu urusan dalam negeri.

Lebih lanjut, krisis diplomatik pada masa kepemimpinan Syekh Tamim terus berlangsung, khususnya dengan Arab Saudi yang bahkan mengancam untuk membangun kanal di sepanjang perbatasan kedua negara (Guardian, 2018). Tujuan pembangunan kanal tersebut adalah untuk memisahkan semenanjung Qatar dari daratan Saudi. Hal ini sangat mengancam mengingat kedua negara masih berbagi perbatasan dan wilayah tersebut sangat penting bagi transportasi makanan di Qatar.

2.3.2. Keluarnya Qatar dari OPEC

Pemutusan hubungan diplomatik di tahun 2017 adalah salah satu catatan kelam bagi hubungan internasional Qatar dengan negara-negara Teluk lainnya. Krisis ini menjadi salah satu tantangan bagi Syekh Tamim untuk mengatur kebijakan luar negeri Qatar dengan mencoba mencari solusi terbaik, mengingat keempat negara Teluk tersebut berada dalam naungan organisasi yang sama, yaitu OPEC. Negara-

negara yang terlibat dalam krisis diplomatik merupakan salah satu *founding fathers* dari keberadaan organisasi ini.

Pada 1 Januari 2019, Qatar melalui Menteri Energinya yaitu Saad Sherida Al-Kaabi memutuskan untuk keluar dari OPEC (*Al-Jazeera*, 2018). Secara resmi, Qatar akan menjadi negara kedua setelah Indonesia dan yang pertama dari Timur Tengah secara sukarela meninggalkan OPEC sejak didirikan pada 1960. Keputusan ini sangat mengejutkan banyak pihak mengingat keanggotaannya yang sudah terhitung selama 57 tahun. Beberapa hari sebelumnya, Qatar diketahui telah menghadiri pertemuan anggota OPEC di Wina, Austria. Pertemuan tersebut membahas mengenai kesepakatan adanya pengurangan produksi minyak yang diakibatkan kekhawatiran akan adanya perlambatan pertumbuhan ekonomi.

Pukulan keras dari peristiwa krisis diplomatik di tahun 2017 telah mempengaruhi ketegangan dalam keanggotaan negara teluk di OPEC. Di sisi lain, bergabungnya Qatar ke OPEC pada tahun 1961 merupakan sebuah komitmen besar pemerintah untuk turut aktif dalam kebijakan luar negeri mengenai sumber daya energi. Diketahui bahwa minyak dan gas merupakan pendorong kemajuan ekonomi yang dapat dilihat dari adanya *Qatar Petroleum*. Pendirian *Qatar Petroleum* yang merupakan badan usaha milik pemerintah memiliki tanggung jawab atas semua industri minyak dan gas di Qatar yang diproduksi dari lapangan darat dan lepas pantai (Ministry of Foreign Affairs, n.d.). Selain *Qatar Petroleum*, pemerintah Qatar juga

telah lama berhubungan dengan Iran melalui pembangunan lapangan gas atau *North Gas Field* sejak tahun 1971. Kerjasama dari pembangunan *North Field* sendiri terletak di lepas pantai timur laut semenanjung Qatar di bawah kedalaman air mulai dari 15 hingga 70 meter (Qatargas, n.d). Dapat dikatakan wilayah ini sangatlah luas dan menjadi salah satu pusat dari kegiatan perekonomian di Qatar.

Selain itu, dalam hal distribusi Qatar dan Iran bekerjasama untuk mengontrol kekayaan alam yang ada di *North Field*. Qatar mendapatkan bagian produksi sebesar 650 juta meter kubik gas per-hari sedangkan Iran sebesar 575 juta meter kubik gas per-hari (Qatar America Institutes, 2019). Secara bilateral, pembagian produksi gas yang dihasilkan kedua negara dapat meningkatkan hubungan diplomasinya. Kedekatan inilah yang menjadi pemicu tendensi konflik yang ada di antara negara Teluk khususnya anggota OPEC.

Kerjasama antara Qatar dan Iran menjadi sebuah ketidaknyamanan tersendiri dalam kawasan Teluk. Hal ini dikarenakan adanya pengelolaan sumber daya beserta pengaruh besar yang dilakukan kedua negara nantinya akan menimbulkan sumber kekuatan minyak baru diantara negara anggota OPEC. Dengan demikian, akan muncul rasa terancam atas adanya eksistensi kerjasama kedua negara. Ditambah, krisis diplomatik yang terjadi pada tahun 2017 cukup banyak dilatarbelakangi oleh dukungan Qatar kepada Iran. Lebih lanjut, keputusan Qatar untuk keluar dari OPEC didasarkan pada dua keputusan yang diambil sebelum dan sesudah Arab Saudi

bersama sekutunya memutuskan hubungan dengan Qatar dan memberlakukan blokade pada Juni 2017 lalu. Keluarnya Qatar dari OPEC menjadi sebuah langkah strategis untuk meningkatkan produksi gas alamnya sebesar 43 persen menjadi 110 juta ton per tahun (Rudiany & Lubis, 2020: 104). Dalam lingkup produksi minyak di OPEC, Qatar hanya menyumbangkan kurang dari 2% produksi atau sekitar 600.000 barel per hari dibandingkan dengan Arab Saudi yang menyumbangkan 11 juta barel per hari (BBC, 2018). Kontribusi yang tidak sebanding ini menjadikan Qatar kurang mendapat keuntungan yang besar dibandingkan dengan negara anggota OPEC lainnya. Hal ini berbanding terbalik dengan apa yang didapat oleh Arab Saudi dengan angka produksi harian yang besar, dimana mendorong kebijakan di OPEC untuk mengutamakan keuntungannya sendiri.

Sebagai anggota OPEC, Qatar juga banyak berperan dalam mediator konflik internal antara OPEC dan Rusia serta membantu mengangkat harga minyak pada tahun 2016 (Hubbard, B & Reed, 2020). Kepemimpinan Qatar juga telah menyiapkan alternatif kebijakan yang akan ditempuh ketika menghadapi isolasi dari negara Teluk lainnya, yaitu dengan menjalin kerjasama bersama China, Jepang dan Inggris. Kerjasama ini dilakukan untuk menunjukkan bahwa Qatar tetap terbuka untuk bisnis. Qatar juga telah mengalihkan jalur perdagangannya yang melalui perbatasan dengan Arab Saudi, sehingga meskipun tekanan diplomatik masih berlangsung, dampak yang dirasakan akan berkurang.

2.4 Kesimpulan

Politik luar negeri merupakan segala tindakan yang dilakukan negara berdasarkan kondisi internal dalam memahami hubungannya dengan negara lain. Politik luar negeri Qatar mengalami tiga fase perubahan yang dimulai sebelum mencapai kemerdekaan hingga saat ini. Tiga fase tersebut kemudian dibagi menjadi interdependensi, pembentukan *open-door policy*, dan konfrontasi dengan negara Teluk. Perubahan dari tiap fase yang ada di Qatar juga berkaitan dengan perubahan pemimpin yang ada.

Pada fase interdependensi, terdapat dua peristiwa utama yaitu Pan-Arabisme dan invasi Irak. Pada intinya, fase ini menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri di Qatar masih bergantung pada Arab Saudi akibat pengaruh kuat yang berasal dari Pan-Arabisme. Selanjutnya, Qatar mulai memasuki fase transisi atau awal pembentukan *open-door policy*. Fase ini menjelaskan bahwa prinsip *open-door policy* mendorong adanya reformasi kebijakan yang lebih bersahabat melalui mediasi konflik. Lalu, fase terakhir yang dilalui Qatar adalah konfrontasi dengan negara Teluk. Pada fase ini, *open-door policy* mengalami perubahan arti yang awalnya sebagai mediasi konflik menjadi tindakan independen progresif. Perubahan ini menyebabkan hadirnya peristiwa krisis diplomatik tahun 2017 dan keluarnya Qatar dari OPEC.