

Sumber Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Dibalik Penandatanganan *Abraham Accords*

Arvy Chrisando Lantang¹

Prodi Hubungan Internasional, Universitas Padjadjaran¹
arvy18001@mail.unpad.ac.id¹

Chandra Purnama²

Prodi Hubungan Internasional, Universitas Padjadjaran²
chandra.purnama@unpad.ac.id²

Abstract

On the context of Middle East, as one of the most influential external actors with huge interest embedded within the region, United States shares various interests on politics and stability with other regional actors. United States' longstanding commitment to allies in the region and the safety of their military presence in the area was reflected upon United States' decision to implement a set of foreign policy in order to advance and ensure the signing of Abraham Accords between Israel, United Arab Emirates, Bahrain, Sudan, and Morocco. In the course of the decision-making process, a number of sources laid the groundwork resulting to the implementation of this foreign policy. This article aims to analyze whether United States' national attributes and policies of other actors are possible to be the foreign policy sources behind United States' position to ensure the signing of Abraham Accords. This article uses the concept of foreign policy sources as proposed by Kalevi Jaakko Holsti. The main purposes of this article is to determine the possibility of national attributes and policies of other actors as the sources of this specific policy. Furthermore, this article concludes that United States' national attributes, namely their size and economic capability, alongside policies of other actors in the Middle East, are two of the sources that influence the decision-making process of their foreign policy to ensure the signing of Abraham Accords.

Keywords: *Foreign Policy Sources, Foreign Policy Instrument, Abraham Accords, United States, Middle East*

Abstrak

Dalam konteks dinamika politik di Timur Tengah, selain melibatkan peranan dari para aktor regional, terdapat aktor eksternal yang memiliki kepentingan di wilayah tersebut, salah satunya adalah Amerika Serikat. Komitmen Amerika Serikat terhadap para sekutu serta keamanan pasukan militer mereka, salah satunya diimplementasikan melalui kebijakan luar negeri yang dikeluarkan untuk memastikan penandatanganan *Abraham Accords* antara Israel dengan Uni Emirat Arab, Bahrain, Sudan, dan Maroko. Kebijakan yang diimplementasikan cukup beragam, mulai dari bantuan ekonomi hingga pengakuan politik. Terdapat beberapa sumber yang menjadi dasar dari perumusan kebijakan luar negeri ini. Artikel ini bertujuan untuk memahami apakah atribut nasional dan perilaku aktor

lainnya menjadi sumber kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam mencapai penandatanganan *Abraham Accords*. Artikel ini menggunakan metode penelitian kualitatif dan konsep sumber kebijakan luar negeri yang dikemukakan oleh K.J. Holsti. Sumber yang digunakan adalah atribut nasional serta perilaku aktor lainnya. Setelah melalui proses analisis, artikel ini menunjukkan bahwa atribut nasional dalam bentuk ukuran dan kapabilitas ekonomi yang dimiliki oleh Amerika Serikat, serta perilaku dan kebijakan dari aktor di Timur Tengah, menjadi salah satu sumber internal dan eksternal yang dapat memberikan pengaruh terhadap perumusan kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam penandatanganan *Abraham Accords*

Kata Kunci: Sumber Kebijakan Luar Negeri, Instrumen Kebijakan Luar Negeri, Amerika Serikat, *Abraham Accords*, Timur Tengah

1. Pendahuluan

Dalam kerangka Hubungan Internasional, sering kali subjek tersebut dapat dipahami sebagai sebuah bentuk interaksi dan juga hubungan politik yang dilakukan oleh berbagai negara (Hoffman, 1960). Interaksi dan hubungan politik tersebut umumnya dilakukan secara langsung oleh dua negara, ataupun dilakukan dalam sebuah wadah komunitas internasional tertentu. Aktor – aktor yang berperan di dalam pola interaksi dan hubungan tersebut umumnya didominasi oleh negara atau bersifat *state-centric*, hingga terjadinya perubahan paradigma dalam Hubungan Internasional pada medio 1990-an memberikan ruang bagi munculnya aktor – aktor non-negara seperti *non-governmental organization*, perusahaan multinasional, hingga masyarakat dan individu itu sendiri

Aktivitas negara dalam proses internasional dapat tercermin melalui penandatanganan *Abraham Accords* pada Agustus 2020. *Abraham Accords* merupakan sebuah perjanjian yang ditandatangani oleh Israel dengan Uni Emirat Arab dan Bahrain pada 15 September 2020 yang menandai normalisasi hubungan diplomatik diantara kedua negara. Perjanjian ini memiliki signifikansi historis yang begitu kuat, mengingat Israel sebelumnya terakhir kali melakukan normalisasi hubungan diplomatik terhadap negara Arab lainnya pada 1994 dengan Yordania lewat *Wadi-Araba Treaty*, serta dengan Mesir pada 1979 melalui *Camp David Accords*. Secara resmi, perjanjian antara Israel dan Uni Emirat Arab, disepakati pada 13 Agustus 2020 memiliki nama resmi *Abraham Accords Peace Agreement: Treaty of Peace, Diplomatic Relations and Full Normalization Between the United Arab Emirates and the State of Israel*. Sementara perjanjian antara Israel dan Bahrain, disepakati pada 11 September 2020 memiliki nama resmi *Abraham Accords: Declaration of Peace, Cooperation, and Constructive Diplomatic and Friendly Relations*.

Selain menormalisasi hubungan diplomatik dengan Uni Emirat Arab dan Bahrain, Israel di bawah kepemimpinan PM Benyamin Netanyahu juga membuka lembaran baru politik luar negeri mereka dengan mencapai perjanjian damai dan normalisasi hubungan dengan Sudan dan Maroko. Kepentingan nasional dan ekonomi yang cukup terpuruk pada masa pandemic mendorong Sudan untuk

menormalisasi hubungan dengan Israel, diumumkan oleh Presiden AS Donald Trump pada 23 Oktober 2020, setelah melalui perbincangan empat arah dengan PM Netanyahu serta pemimpin Sudan, PM Abdalla Hamdok dan Jenderal Abdel Fattah al-Burhan (Jakes, Walsh, & Rasgon, Trump Announces Sudan Will Move to Normalize Relations With Israel, 2020).

Berbeda dengan Sudan yang pernah turun berperang secara langsung dan menetapkan Israel sebagai *enemy state*, Maroko secara historis memiliki latar belakang hubungan yang relatif lebih baik dengan Israel, baik secara terbuka seperti perdagangan dan pariwisata, maupun secara tersembunyi seperti intelejen dan pengiriman senjata. Normalisasi hubungan antara Israel dan Maroko yang diumumkan oleh Presiden Trump pada 10 Desember 2020 akan membuka hubungan ekonomi dan jalur penerbangan secara langsung diantara kedua negara, serta memulai hubungan diplomatis secara resmi melalui penempatan kedutaan besar (Jakes, Kershner, Alami, & Halbfringer, Morocco Joins List of Arab Nations to Begin Normalizing Relations With Israel, 2020). Berkaca dari fakta yang ada mengenai proses penandatanganan *Abraham Accords*, tidak bisa dipungkiri bahwa Amerika Serikat memiliki peranan yang besar di dalamnya. Melihat dalam beberapa dekade ke belakang, kita bisa melihat adanya pola dari Amerika Serikat untuk memediasi *peacemaking* di wilayah Timur Tengah. *Camp David Accords 1978*, *Oslo I Accord 1993*, dan *Wadi Araba Treaty 1994*, ketiganya secara berturut-turut merupakan perjanjian damai antara Israel dengan Mesir, *Palestine Liberation Organization* (PLO), dan Yordania. Ketiga perjanjian tersebut memiliki persamaan yang penting,

Apabila merujuk kepada pendapat dari Kalevi Holsti mengenai sumber kebijakan luar negeri, terdapat sepuluh sumber yang menjadi latar belakang sebuah negara dalam mengambil keputusan, diantaranya sumber eksternal terdiri atas struktur dari sistem, karakteristik atau sifat dari perekonomian global, kebijakan dan tindakan dari aktor lainnya, permasalahan global, serta hukum internasional. Sementara sumber domestik terdiri atas kebutuhan sosiekonomik dan keamanan, karakteristik topografis dan geografis, atribut nasional, struktur dan filosofi pemerintahan, opini publik, birokrasi, dan konsiderasi etis. Pemahaman dan konsiderasi awal mengenai kebijakan Amerika Serikat tersebut menunjukkan bahwa atribut nasional dan perilaku aktor sebagai salah satu sumber yang mendasari kebijakan Amerika Serikat tersebut. Merujuk kepada penjelasan dari Holsti (1995), atribut nasional dapat menjelaskan karakteritik utama sebuah negara, yang dapat menghasilkan seperangkat kebijakan luar negeri yang secara spesifik bersumber dari karakteristik tersebut. Sementara perilaku aktor lainnya menurut Holsti (1995) dapat mengundang respon dari sebuah negara apabila dipersepsikan memiliki dampak terhadap kepentingan dan tujuan dari negara tersebut. Posisi, sumber daya, militer, dan keuangan yang dimiliki Amerika Serikat, serta ditambah oleh adanya perilaku dan kepentingan oleh negara – negara di Timur Tengah, ada dugaan awal bahwa keduanya merupakan pendorong utama bagi Amerika Serikat untuk turun tangan dalam memediasi perjanjian ini. Pola kebijakan luar negeri yang diambil Amerika Serikat juga cukup bersinggungan dengan pendapat Holsti, yaitu melalui instrument

economic rewards and coercion serta *diplomatic bargaining*, yang mana kedua instrumen tersebut juga menjadi instrumen dalam kebijakan Amerika Serikat selama ini. Artikel ini akan terbagi ke dalam dua bagian, dengan bagian pertama membahas mengenai kebijakan luar negeri yang Amerika Serikat dalam lingkup instrumen *economic rewards* dan *diplomatic bargaining*, sementara bagian kedua membahas mengenai sumber kebijakan luar negeri dalam bentuk atribut nasional dan perilaku aktor lainnya.

2. Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat dalam *Abraham Accords*

Dalam melihat beberapa kebijakan yang menjadi latar belakang dari penandatanganan *Abraham Accords*, terdapat beberapa peristiwa yang secara spesifik disponsori oleh Amerika Serikat. Posisi Amerika Serikat sebagai sekutu Israel memastikan komitmen mereka untuk melindungi kepentingan Israel dari ancaman pengaruh yang dimiliki oleh Iran. Penegasan atas posisi dan pengaruh Amerika Serikat di Timur Tengah melalui *Abraham Accords* menjadi bukti komitmen mereka tidak hanya terhadap Israel, tetapi juga terhadap kepentingan yang dimiliki negara-negara seperti Arab Saudi, Uni Emirat Arab, dan Bahrain yang selama ini menjadi sekutu tradisional Amerika Serikat di Timur Tengah.

Pada Februari 2019, Amerika Serikat mengadakan pertemuan multilateral yang mengundang lebih dari 50 negara di Warsawa Polandia, dengan fokus utama pembahasan adalah keamanan Timur Tengah, meliputi permasalahan Suriah, meningkatnya pengungsi dan terorisme, konflik siber, serta rencana proposal perdamaian Israel-Palestina yang diusulkan oleh Presiden Trump, melalui Jared Kushner, penasihat senior Presiden Amerika Serikat (Sanger & Santora, 2019). Pertemuan ini menarik karena selain dihadiri oleh PM Netanyahu, negara-negara seperti Arab Saudi, Qatar, Uni Emirat Arab, dan Bahrain juga mengirimkan perwakilan mereka dalam pertemuan tersebut. Dapat dipahami bahwa tujuan utama dari pertemuan tersebut merupakan bentuk upaya awal Amerika Serikat untuk menyelaraskan persepsi ancaman terhadap Iran antara Israel dengan negara-negara Arab.

Pembahasan berikutnya menjelaskan mengenai kebijakan secara spesifik yang diambil oleh Amerika Serikat dengan memberikan stimulus bagi Uni Emirat Arab, Bahrain, Sudan, dan Maroko dalam menandatangani *Abraham Accords*, dengan menggunakan pembagian instrumen kebijakan luar negeri yang dikemukakan oleh Holsti (1995), yaitu *diplomatic bargaining* dan *economic rewards*

2.1 Instrumen Diplomatic Bargaining

Artikel ini merujuk kepada pendapat yang dikemukakan oleh Holsti (1995) mengenai instrumen dari kebijakan luar negeri, yaitu instrumen *diplomatic bargaining*. Holsti juga menjelaskan bahwa proses diplomasi secara umum terbagi ke dalam tiga bagian, yaitu *setting*, *process*, dan *outcomes*. Dimulai dari fase *setting*, negosiasi paling awal yang terjadi antara Uni Emirat Arab dan Israel pada pertengahan Juni 2020 paska dirilisnya artikel opini dari Dubes Uni Emirat Arab untuk Amerika Serikat Yousef al-Otaiba, dilakukan melalui perantara dari Jared

Kushner, penasehat utama Presiden Donald Trump. Terbukanya opsi normalisasi atas penghentian aneksasi langsung dimanfaatkan oleh Kushner, yang langsung berdiskusi dengan Uni Emirat Arab dan Israel secara terpisah mengenai kemungkinan adanya opsi tersebut dan keinginan untuk memulai proses negosiasi (Baker, Kershner, Kirkpatrick, & Bergman, 2020). Tindakan tersebut secara tidak langsung bisa dilihat merupakan upaya Amerika Serikat untuk menjadi mediator dalam negosiasi diantara kedua negara. Peranan ini sesuai dengan pendapat Holsti (1995) yang menjelaskan bahwa tugas dari sebuah negara dalam menjadi mediator sangat bervariasi, mulai dari menjadi perantara pesan hingga secara aktif memberikan penawaran dan stimulus dalam mencapai formula yang telah disepakati sebelumnya.

Dalam fase *process*, Amerika Serikat juga mengambil posisi yang signifikan dalam proses negosiasi diantara Israel dan Uni Emirat Arab, dimana Jared Kushner memimpin langsung proses negosiasi yang dilangsungkan secara tertutup di Gedung Putih dengan dihadiri oleh delegasi dari kedua negara dalam jumlah yang terbatas (Baker, Kershner, Kirkpatrick, & Bergman, 2020). Proses negosiasi yang dipimpin oleh Kushner disepakati oleh kedua belah pihak satu hari sebelum pengumuman oleh Presiden Trump, yang juga mengusulkan penamaan *Abraham Accords* sebagai sosok figur yang dihormati dalam agama Yahudi, Kristen, dan Islam. Dalam proses negosiasi inilah Amerika Serikat mengeluarkan penawaran atas kebijakan stimulus bagi negara penandatangan, dengan harapan dapat memastikan tercapainya persetujuan atas *Abraham Accords*. Selama enam tahun terakhir, Uni Emirat Arab berulang kali menyuarakan keinginan untuk melakukan pembelian pesawat F-35s produksi Lockheed Martin, sebuah pesawat jet yang memiliki kemampuan untuk meminimalisir deteksi oleh radar, serta mampu melaksanakan serangan ke darat maupun di udara (Mazznetti & Wang, 2020). Peranan Amerika Serikat sebagai mediator tidak hanya terlepas dalam menengahi proses negosiasi diantara kedua negara, tetap juga Amerika Serikat memiliki kepentingan guna memastikan bahwa Uni Emirat Arab akan tetap berpegang terhadap penawaran mereka mengenai normalisasi atas penghentian aneksasi dan melakukan implementasinya.

Dalam kasus Maroko, negosiasi juga berlangsung dengan melibatkan Amerika Serikat di dalam pembicaraannya. Tercapainya perjanjian ini mendapatkan bantuan dari Yariv Elbaz, seorang investor asal Maroko yang memiliki bisnis di Israel, dan bertindak sebagai perantara langsung antara Rabat dengan Washington D.C. (Jakes, Kershner, Alami, & Halbfringer, 2020). Terlihat pula pengaruh Amerika Serikat yang sangat kuat terhadap Maroko, melalui keberhasilan mereka dalam melihat dan memberikan penawaran yang menjadi salah satu isu utama di dalam negeri. Kebijakan Amerika Serikat tersebut secara tidak langsung seakan memojokkan Maroko dalam mengambil keputusan, karena imbalan yang diterima sangat signifikan dan menjadi salah satu permohonan dari Raja Muhammad VI yang selama ini diinginkan.

Dalam konteks negosiasi dengan Sudan, Amerika Serikat juga turun tangan langsung untuk memastikan komitmen mereka dalam melakukan normalisasi hubungan diplomatik Israel. Menteri Luar Negeri Mike Pompeo melakukan

kunjungan resmi ke Sudan pada Agustus 2020 dalam penerbangan langsung pertama antara Tel Aviv menuju Khartoum, guna membahas normalisasi hubungan dengan Israel serta pencabutan Sudan dari daftar *State Sponsor of Terrorism List* (SSTL) (Jakes, Walsh, & Schmitt, 2020). Dalam rangkaian kebijakan tersebut, Amerika Serikat juga akan memberikan bantuan kemanusiaan, 40000 ton gandum untuk menyelesaikan persoalan krisis pangan, serta mengiriskan delegasi pengusaha untuk merencanakan potensi investasi di negara tersebut (Jakes, Walsh, & Schmitt, 2020). Dilatarbelakangi oleh kondisi tersebut, penawaran Amerika Serikat memiliki pengaruh besar terhadap perumusan kebijakan oleh Sudan, yang tidak mungkin melewatkan penawaran tersebut di tengah kondisi krisis di dalam negeri.

2.2 Instrumen *Economic Rewards*

Apabila merujuk kepada pendapat dari Holsti (1995), salah satu aspek dari instrumen *economic rewards* adalah pemberian bantuan luar negeri. Secara lebih spesifik, terdapat empat tipe bantuan luar negeri yang dapat diberikan menurut Holsti, yaitu bantuan teknis, hibah dan program impor komoditas, pinjaman, dan bantuan kemanusiaan darurat. Dalam proses negosiasi dengan Sudan, Amerika Serikat memberikan penawaran terhadap peluang bantuan yang dapat mereka berikan, meliputi bantuan kemanusiaan hingga US\$ 80 juta, pengiriman bantuan 400000 ton gandum untuk mengatasi kekurangan pangan, serta pengiriman delegasi pengusaha Amerika Serikat untuk mempertimbangkan peluang investasi di negara tersebut (Jakes, Walsh, & Schmitt, 2020). Selain itu, Amerika Serikat juga mengeluarkan kebijakan untuk memberikan pinjaman kepada Sudan senilai USD\$ 1 miliar untuk membantu mereka dalam menyelesaikan tunggakan hutang kepada Bank Dunia, sehingga dapat memberikan akses bagi Sudan untuk mendapatkan bantuan pembangunan tahunan senilai USD\$ 1,3 miliar melalui program bantuan negara miskin dengan tingkat hutang yang tinggi (Alamin, 2020). Di sisi lain, selayaknya sebuah instrumen kebijakan luar negeri, ada kepentingan lain yang dimiliki oleh Amerika Serikat dalam proses negosiasi ini, yaitu memastikan komitmen Sudan untuk melepaskan ketegangan historis dan memulai hubungan diplomatik dengan Israel.

Dalam konteks *economic rewards* menurut pendapat Holsti, kebijakan Amerika Serikat dalam memberikan bantuan tersebut sesuai dengan lini masa *immediate*. Berdasarkan kebijakan yang diambil tersebut, Amerika Serikat mengharapkan hasil yang dicapai dari bantuan tersebut tercapai dalam waktu yang singkat. Dalam hal ini, Amerika Serikat menginginkan terjadinya perubahan kebijakan luar negeri dari Sudan secara fundamental untuk menjalin normalisasi hubungan dengan Israel, melalui berbagai rangkaian bantuan yang telah dipaparkan sebelumnya. Sehingga melalui kesediaan Sudan untuk mengubah arah kebijakan luar negeri mereka, Amerika Serikat diuntungkan karena tujuan utama dari pemberian bantuan luar negeri tersebut telah tercapai

3. Atribut Nasional dan Perilaku Aktor Lainnya sebagai Sumber Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat dalam *Abraham Accords*

Setelah pembahasan sebelumnya mengurai instrumen kebijakan luar negeri yang diimplementasikan Amerika Serikat dalam *Abraham Accords*, pembahasan selanjutnya akan berfokus kepada sumber dari perumusan kebijakan luar negeri tersebut, yaitu atribut nasional sebagai sumber internal dan perilaku aktor lainnya sebagai sumber eksternal. Pembahasan mengenai sumber internal akan memahami bagaimana atribut nasional dari Amerika Serikat, dalam hal ini ukuran serta kapabilitas ekonomi yang dimiliki, secara domestik menjadi sumber dalam proses perumusan kebijakan luar negeri mereka. Sementara di sisi lain dalam pembahasan mengenai sumber eksternal, penelitian ini mencoba memahami bagaimana peranan dari kebijakan dan perilaku dari para aktor regional, menjadi sumber bagi kebijakan luar negeri Amerika Serikat untuk mengamankan kepentingan mereka di wilayah Timur Tengah.

3.1 Atribut Nasional

Dalam melihat atribut nasional sebagai sebuah sumber dari kebijakan luar negeri, apabila merujuk kepada pendapat dari Holsti (1995) dapat dibagi dalam beberapa karakteristik seperti ukuran wilayah, populasi, serta kapabilitas ekonomi dan tingkatan perkembangan ekonomi. Melalui penelitian ini, akan dipaparkan dua karakteristik dari atribut nasional yang dimiliki oleh Amerika Serikat sebagai sumber yang mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri dalam *Abraham Accords*, yaitu ukuran dan kapabilitas ekonomi.

Negara	Luas Wilayah (m ²)	Estimasi Populasi	GDP/PPP (USD\$)	GDP/PP (per kapita)	Pengeluaran Militer (%GDP)
Rusia	17,098,242	142,021,981	\$3,875,690,000,000	\$26,500	4.00
Amerika Serikat	9,833,517	337,341,954	\$19,846,720,000,000	\$60,200	3.60
Kanada	9,984,670	38,232,593	\$1,742,790,000,000	\$45,900	1.40
Tiongkok	9,596,960	1,410,539,758	\$23,009,780,000,000	\$16,400	1.50

Brazil	8,515,770	217,240,060	\$2,989,430,000,000	\$14,100	1.30
India	3,287,263	1,389,637,446	\$8,443,360,000,000	\$6,100	2.20
R.D. Kongo	2,344,858	108,407,721	\$96,030,000,000	\$1,100	0.70

Tabel 3.1 Perbandingan Atribut Nasional, (CIA, 2022)

Dalam melihat beberapa aspek di dalam Tabel 3.1, perlu dipahami bahwa atribut nasional bukan merupakan satu-satunya aspek dalam perumusan kebijakan luar negeri sebuah negara, yang juga meliputi berbagai aspek dalam sisi para pengambil kebijakan. Atribut nasional dapat dipahami sebagai acuan dalam melihat parameter dan limitasi yang dimiliki oleh sebuah negara dalam mengambil kebijakan, tetapi tidak sepenuhnya dapat menggambarkan bagaimana para pengambil kebijakan menanggapi situasi tersebut dan mengimplementasikan kebijakannya. Bisa dipahami bahwa atribut nasional dapat memberikan gambaran terhadap potensi *power* yang dimiliki negara serta kebijakan yang diambil.

Aspek pertama yang dilihat dalam atribut nasional Amerika Serikat adalah ukuran. Apabila merujuk kepada Tabel 3.1 serta berdasarkan pemahaman secara literal mengenai konsep ukuran, Amerika Serikat merupakan negara terluas kedua berdasarkan wilayah seluas 9,833,517 km². Hanya Rusia dan Kanada yang memiliki luas wilayah mencakup daratan dan lautan yang lebih besar jika dibandingkan dengan Amerika Serikat. Berangkat dari pemahaman tersebut, dapat dipahami bahwa sebuah negara akan mendapatkan dan diberkahi oleh sumber daya alam yang berbeda, akan tetapi tidak bisa dipungkiri negara dengan luas wilayah yang lebih memiliki kemungkinan yang jauh lebih besar terhadap sumber daya alam yang lebih melimpah dan bervariasi. Konsep mengenai ukuran, selain dilihat berdasarkan luas wilayah, tetapi juga terdapat beberapa klasifikasi lainnya seperti *small powers*, *middle powers*, dan *great powers* (Breuning, 2007). Dalam melihat kategorisasi tersebut, dapat dipahami bahwa terdapat banyak perdebatan mengenai bagaimana mengklasifikasikan sebuah negara di dalam spektrum tersebut. Akan tetapi dalam konteks Amerika Serikat, cukup sulit rasanya untuk memberikan sanggahan bahwa Amerika Serikat bukan merupakan negara yang termasuk dalam spektrum *great powers*.

Selain itu meskipun bukan satu-satunya aspek yang menilai ukuran negara, dapat terlihat adanya aspek pengakuan internasional terhadap ukuran dari sebuah negara. Amerika Serikat merupakan anggota permanen dari Dewan Keamanan PBB, serta anggota pendiri dari *Group of Eight* (G8). Bisa dipahami bahwa keanggotaan permanen dalam Dewan Keamanan PBB merefleksikan hasil dari Perang Dunia II, serta signifikansi dan pengaruh yang dimiliki kelima negara

tersebut dalam dinamika politik internasional, sementara G8 merupakan organisasi yang dibentuk oleh delapan negara kekuatan ekonomi dunia paska Krisis Minyak 1973. Keanggotaan dan posisi Amerika Serikat dalam dua organisasi tersebut sedikit banyak dapat memberikan gambaran mengenai bagaimana persepsi dunia internasional mengenai posisi dan pengaruh Amerika Serikat.

Dalam konteks mengenai *Abraham Accords*, dapat dilihat bahwa ukuran serta persepsi mengenai *great powers* yang ditujukan kepada Amerika Serikat menjadi salah satu sumber dari kebijakan luar negeri yang mereka ambil. Pemahaman tersebut selaras dengan pandangan Hudson & Day (2007) yang menjelaskan bahwa *great powers* berupaya untuk berpengaruh dan lebih aktif dibandingkan dengan negara yang lebih kecil, oleh sebab itu terlihat melalui kepentingan dan kebijakan Amerika Serikat yang sangat bervariasi. Maurice East (1973) juga memiliki pandangan bahwa *great powers* memiliki kepentingan dan tujuan yang lebih luas dibandingkan dengan negara yang lebih kecil, salah satunya karena kapabilitas yang lebih besar. Persepsi atas posisi dan ukuran Amerika Serikat sebagai *great powers* memberikan pengambil kebijakan ruang yang lebih lebar serta limitasi yang lebih kecil terhadap kebijakan yang akan mereka ambil. Meskipun demikian, dengan adanya pembahasan mengenai kapabilitas tersebut, tidak serta merta dapat memprediksi dari kapabilitas yang dimiliki sesuatu negara bagaimana arah kebijakan yang diambil. Tetapi bisa dilihat bahwa negara dengan ambisi politik yang sama dengan luas wilayah serta kapabilitas militer dan ekonomi yang lebih rendah akan menghadapi limitasi yang lebih besar dalam mengambil kebijakan luar negeri jika dibandingkan dengan Amerika Serikat.

Pembahasan selanjutnya dilakukan mengenai kapabilitas ekonomi dari Amerika Serikat. Merujuk kepada Tabel 3.1, Amerika Serikat merupakan negara dengan *gross domestic product* (GDP) berdasarkan *purchasing power parity* (PPP) tertinggi kedua di dunia setelah Tiongkok, serta GDP per kapita peringkat tujuh belas berdasarkan data di tahun 2020. Dalam aspek yang lebih spesifik, merujuk kepada pembahasan sebelumnya mengenai luas wilayah, Amerika Serikat juga mendapatkan sumber daya alam yang melimpah, dengan jumlah terbesar kedua di dunia melalui estimasi senilai USD\$ 45 triliun, dengan komoditas utamanya adalah batu bara yang menjadikan Amerika Serikat sebagai produsen dan pemilik cadangan batu bara terbesar di dunia (Anthony, 2022). Amerika Serikat juga merupakan produsen minyak terbesar di dunia pada tahun 2021, dengan rerata produksi 18,9 juta barel per hari yang mencakup hingga 20% produksi minyak secara total di tahun tersebut (Mansa, 2022). Statistik diatas sedikit banyak dapat memperlihatkan gambaran awal mengenai kapabilitas ekonomi Amerika Serikat secara relatif dengan negara lainnya

Kapabilitas ekonomi yang dimiliki oleh Amerika Serikat dibandingkan dengan negara-negara lain memberikan Amerika Serikat limitasi yang lebih kecil untuk mengambil kebijakan luar negeri yang bersifat persuasi serta merupakan *rewards* dalam bidang ekonomi. Dengan kapabilitas ekonomi tersebut, Amerika Serikat memiliki keleluasaan untuk menjalankan berbagai instrumen kebijakan luar negeri dalam bidang ekonomi, utamanya untuk memastikan tercapainya tujuan dan kepentingan nasional mereka. Pemahaman tersebut sejalan dengan pandangan

Hudson & Day (2007) yang menyatakan bahwa kemampuan sebuah negara untuk melaksanakan instrumen ekonomi seperti pemberian bantuan, pinjaman, investasi, hingga embargo dan sanksi, sangat bergantung terhadap bagaimana kapabilitas ekonomi yang dimiliki negara tersebut. Negara lainnya yang juga memiliki aspirasi politik dan kepentingan yang luas, baik secara regional dan global, tentunya akan mengalami keterbatasan dalam mengimplementasikan instrumen ekonomi tersebut secara leluasa, tanpa memberikan pengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat maupun kondisi domestic

Dalam konteks *Abraham Accords* sendiri, dengan latar belakang instrumen ekonomi dalam berbagai kebijakan mereka, hingga kapabilitas ekonomi yang dimiliki, menjadikan opsi untuk memberikan stimulus kepada negara-negara yang diharapkan untuk menormalisasi hubungan dengan Israel terbuka dengan lebar. Sehingga apabila dilihat bagaimana instrumen ekonomi yang diimplementasikan kepada Sudan hingga senilai USD\$ 1 miliar, rencana investasi ke Maroko, hingga penjualan alutsista ke Uni Emirat Arab, dengan kapabilitas yang dimiliki Amerika Serikat tidak akan berpengaruh secara negatif terhadap kondisi ekonomi domestik. Amerika Serikat memiliki keleluasaan secara dengan tingkat GDP yang tinggi untuk dapat mengeluarkan kebijakan finansial berupa bantuan dan investasi kepada negara penandatanganan *Abraham Accords*. Sehingga dalam perumusan kebijakan tersebut, dengan mengecualikan aspek lain seperti politik dan idiosinkratik para pengambil kebijakan, maka dapat dipahami bahwa Amerika Serikat memiliki kapabilitas untuk menjalankan instrumen ekonomi dalam kebijakan luar negeri mereka, yang selaras dengan upaya untuk mencapai kepentingan nasional di Timur Tengah.

3.2 Perilaku Aktor Lainnya

Dalam pemahaman mengenai konsep kebijakan luar negeri dapat dipahami sebagai setiap pernyataan ataupun tindakan yang dikeluarkan sebuah negara dalam hubungannya dengan sebuah aktor eksternal, seperti negara maupun aktor non-negara lainnya. Merujuk kepada penjelasan dari Holsti (1995), dapat dipahami bahwa salah satu sumber dari kebijakan luar negeri secara eksternal adalah adanya kebijakan dan tindakan yang diambil oleh aktor lainnya, Dapat juga dipahami bahwa aktor lainnya dalam konteks pernyataan Holsti merujuk kepada aktor eksternal yang bukan merupakan bagian dari pemerintahan sebuah negara. Dalam konteks *Abraham Accords*, sesuai dengan pandangan Holsti, aktor lainnya yang memiliki peran dalam merumuskan dan melaksanakan sebuah kebijakan luar negeri adalah aktor negara. Kebijakan yang diambil oleh sebuah aktor negara merupakan sebuah respon terhadap inisiatif dan kebijakan lainnya yang dilaksanakan oleh aktor eksternal, dengan persepsi bahwa keduanya memiliki dampak terhadap kepentingan dan prinsip yang dimiliki oleh negara tersebut. Secara spesifik, bagian ini akan mencoba memahami bagaimana tindakan dan kebijakan aktor lainnya, dalam hal ini beberapa negara di Timur Tengah, dapat melatarbelakangi kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam *Abraham Accords*.

Pembahasan pertama akan melihat bagaimana dinamika aliansi yang terjadi di antara negara-negara di Timur Tengah. Perlu dipahami bahwa dinamika yang terjadi diantara negara tersebut sangatlah cair, mengingat kepentingan nasional

yang dimiliki dapat saling berseberangan maupun beririsan seiring berjalannya waktu. Sehingga adanya kategorisasi terhadap dinamika yang ada merupakan sebuah bentuk simplikasi terhadap posisi yang dimiliki oleh setiap negara, serta tidak merefleksikan posisi dan kebijakan yang akan diambil di masa depan. Selain itu sebagai titik awal, negara yang termasuk sebagai bagian dari Timur Tengah adalah sebagai berikut, yaitu Mesir, Irak, Iran, Semenanjung Arab meliputi Arab Saudi, Uni Emirat Arab, Qatar, Bahrain, Kuwait, Yaman, dan Oman, serta wilayah *Levant* meliputi Israel, Yordania, Lebanon, Suriah, Palestina, dan Siprus. Secara spesifik artikel ini akan mencoba melihat dari sudut pandang hubungan antara Arab Saudi dan Iran.

Salah satu pembeda paling signifikan diantara kedua negara adalah, mayoritas umat Muslim di Iran menganut aliran Syiah, sementara 82-87% penduduk Muslim di Arab Saudi menganut paham Sunni. Dilatarbelakangi oleh posisi tersebut, keduanya berusaha untuk memperkuat pengaruh mereka di kawasan. Adanya persepsi ancaman diantara Iran dan Arab Saudi juga melatarbelakangi kebijakan yang mereka jalankan, seperti upaya Iran untuk mengembangkan program rudal sebagai bentuk *deterrence* terhadap serangan dari militer negara tetangganya, sementara Arab Saudi bergerak untuk melakukan *contain* terhadap posisi Iran melalui langkah-langkah politik, ekonomi, dan militer (ECFR, 2018). Selain itu, pengaruh Arab Saudi dan Iran di Timur Tengah juga bisa dipaparkan melalui konsep *sphere of influence*, yang oleh Hast (2014) dijelaskan sebagai sebuah negara yang berusaha untuk mempertahankan dan memperluas pengaruh mereka melalui kebijakan yang mengancam lawannya dalam berbagai aspek seperti politik, ekonomi, militer, dan kultural, dengan tujuan untuk mengeliminasi pengaruh dari lawan mereka. Di sisi lain, negara lawan akan berusaha untuk menebarkan benih perpecahan terhadap negara di wilayah tersebut dengan memberikan insentif ekonomi, mendorong gerakan pemberontak, dan mendukung protes untuk mereduksi pengaruh dari lawan mereka (Hast, 2014).

Apabila melihat dinamika politik dari Arab Saudi di Timur Tengah, maka negara yang secara tegas memiliki afiliasi dan keterikatan erat dengan mereka adalah Yaman, Bahrain, dan Uni Emirat Arab. Posisi Yaman dengan Arab Saudi sendiri berkaitan dengan permintaan Presiden Mansour untuk membantu menghadapi pemberontakan dari kelompok Houthi, sehingga sejak tahun 2015, koalisi militer yang dipimpin oleh Arab Saudi melancarkan serangan ke wilayah Yaman yang masih berada dalam kekuasaan kelompok Houthi (Mirza, Abbas, & Qaisrani, 2021). Sementara Bahrain yang secara ekonomi juga sangat bergantung dengan Arab Saudi, mendapatkan bantuan serupa ketika gelombang demonstrasi pada tahun 2011 hampir mengancam kestabilan negara mereka, Arab Saudi turun tangan dengan mengaktifkan klausul dalam perjanjian *Gulf Cooperation Council* (GCC) yang memungkinkan mereka untuk melakukan intervensi secara militer dan memadamkan gelombang demonstrasi tersebut. Di sisi lain, Iran memiliki afiliasi politik dan pengaruh yang kuat terhadap Irak, Suriah, dan Lebanon. *Iranian Revolutionary Guard Corps* (IRGC) secara aktif menggabungkan diri mereka melalui kelompok milisi, utamanya pada saat operasi militer Irak untuk menghadapi kelompok ISIS di wilayah mereka, sementara Suriah juga

mendapatkan dukungan yang kuat melalui bantuan pasukan darat dalam bentuk milisi IRGC, menjadi salah satu instrumen vital yang mengamankan posisi Presiden Assad (EFCR, 2018). Sementara di Lebanon, posisi Hezbollah yang merupakan sekutu dekat dari Iran, secara aktif mendominasi politik dan militer dalam ranah domestik, serta memegang peranan vital dalam perumusan kebijakan Lebanon.

Negara	Total Personil Militer	Total Pengeluaran Militer (Ribu USD\$)	GDP/PPP (Juta USD\$)	Neraca transaksi berjalan(Ribu USD\$)
Bahrain	19.000	1,404,787	79,392	-2,434,574
Mesir	836.000	4,505,374	1,388,329	-14,235,956
Iran	650.000	15,825,143	1,326,346	12,481,000
Iraq	341.000	7,015,558	428,633	-6,196,900
Israel	178.000	21,704,453	409,409	22,266,000
Kuwait	25.000	6,941,042	202,011	22,029,709
Yordania	116.000	2,077,042	112,466	-3,706,873
Lebanon	80.000	1,921,393	72,370	-2,959,325
Oman	47.000	6,729,518	158,906	-8,659,758
Palestina	-	-	30,518	-1,902,805
Qatar	22.000	11,600,000	274,066	26,287,637
Arab Saudi	252.000	57,519,424	1,751,177	44,323,517.
Suriah	269.000	2,494,887	50.280	-367,388
Uni Emirat Arab	63.000	19,800,000	660,342	11.000.000
Yaman	40.000	1,714,830	92,755	-2,418,960

Tabel 3.2 Perbandingan Atribut Nasional Negara Timur Tengah, (World Bank, 2020)

Tabel 3.2 yang menunjukkan perbandingan beberapa atribut nasional yang dimiliki oleh negara-negara di Timur Tengah, secara umum dapat memberikan gambaran awal mengenai kapabilitas yang dimiliki oleh negara tersebut. Pemahaman secara singkat berdasarkan tabel tersebut mengerucutkan Arab Saudi, Iran, dan Israel sebagai kekuatan utaman di Timur Tengah baik secara ekonomi dan militer. Tetapi, salah satu poin krusial yang belum disinggung dan tidak tergambarkan oleh tabel tersebut adalah adanya keberadaan satu aktor eksternal di Timur Tengah, yaitu Amerika Serikat. Keberadaan Israel di Timur Tengah seperti diketahui merupakan sekutu paling kuat Amerika Serikat di wilayah tersebut, dimana hubungan dan kedekatan kedua negara telah berlangsung sejak Perang Dunia II, sementara di sisi lain Amerika Serikat juga menjalin hubungan yang telah terjalin lama dengan Arab Saudi. Kebijakan yang diambil kedua negara memang memiliki kemungkinan untuk memiliki pengaruh terhadap kebijakan luar negeri Amerika Serikat, akan tetapi adanya status sebagai sekutu menjadikan kebijakan yang diambil kemungkinan kecil secara radikal

berseberangan dengan Amerika Serikat. Sehingga bisa dipahami bahwa negara dengan kapabilitas serta pengaruh yang kuat, sehingga kebijakan yang diambil dapat melatarbelakangi kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam isu ini adalah Iran.

Melihat dari sisi historis, hubungan Iran dan Amerika Serikat mengalami ketegangan dan tidak berjalan dengan baik paska Revolusi 1979 yang menggulingkan pemerintahan Shah Reza Pahlavi. Tetapi dalam konteks *Abraham Accords* sendiri, ketegangan diantara kedua negara semakin meningkat beberapa tahun sebelumnya, utamanya pada masa pemerintahan Presiden Trump. Ketegangan diantara kedua negara merupakan representasi terhadap kepentingan Amerika Serikat dan Iran yang saling bertentangan di Timur Tengah. Amerika Serikat berusaha untuk mengamankan kepentingan dari Israel sebagai sekutu utama mereka yang telah terjalin lama, serta di sisi lain adanya hubungan kuat yang mereka miliki dengan negara-negara di Semenanjung Arab seperti Arab Saudi, Bahrain, dan Uni Emirat Arab. Amerika Serikat juga memiliki kepentingan untuk memastikan keamanan dari pasukan serta fasilitas militer mereka yang ditempatkan di beberapa negara Timur Tengah.

Di sisi lain, Iran menganggap posisi Amerika Serikat dengan sekutu mereka di Timur Tengah seperti Arab Saudi dan Israel sebagai ancaman terhadap pemerintahan dan kedaulatan mereka. Didorong oleh nasionalisme serta upaya untuk memproyeksikan ideologi yang mereka miliki, Iran berupaya untuk meningkatkan pengaruh mereka di kawasan serta memastikan posisi mereka tidak semakin dikepung oleh Amerika Serikat dan sekutunya. Selain itu, adanya persepsi ancaman tersebut, ditambah dengan perbandingan kekuatan militer yang tidak seimbang dengan negara-negara tersebut, mendorong Iran untuk menerapkan strategi asimetris, utamanya melalui *proxy* yang mereka miliki di berbagai negara seperti Hezbollah di Lebanon dan Houthi di Yaman, sehingga adanya eskalasi ketegangan dan konfrontasi yang mereka jalankan akan dilakukan terlebih dahulu oleh sekutu-sekutu tersebut (EFCR, 2018).

Melihat garis waktu hingga tercapainya penandatanganan *Abraham Accords*, dapat dilihat bahwa beberapa kebijakan Iran secara langsung maupun tidak langsung berada dalam posisi yang bertentangan dengan kepentingan Amerika Serikat di Timur Tengah. Selama beberapa tahun kebelakang, Iran berusaha untuk memperkuat hubungan dan pengaruh mereka terhadap beberapa organisasi dan milisi di Timur Tengah, melalui pelatihan dan pengiriman pasukan hingga pengiriman persenjataan di daerah konflik. Kelompok seperti Hezbollah di Lebanon dan Houthi di Yaman memiliki afiliasi yang kuat dengan Iran dan menikmati bantuan persenjataan dan ekonomi untuk menghadapi permasalahan domestik mereka. Dapat dipahami bahwa meskipun Iran tidak secara langsung memiliki otoritas terhadap pengambilan kebijakan kelompok tersebut secara domestik, akan tetapi apabila melihat secara global, baik Iran maupun kelompok-kelompok tersebut memiliki kepentingan yang sejalan untuk menghadapi pengaruh Arab Saudi dan Israel, yang mana merupakan kepanjangan tangan atas kepentingan dari Amerika Serikat.

Dalam aspek konfrontasi militer, kebijakan yang diambil Iran juga menunjukkan adanya ketegangan dengan Amerika Serikat, mulai dari penembakan *drone* di Selat Hormuz pada Juni 2019, hingga penyerangan terhadap pangkalan militer Amerika Serikat di Irak oleh Milisi Kataib Hezbollah yang memiliki afiliasi dengan Iran. Dengan melihat posisi dan kebijakan yang diambil Iran terhadap Amerika Serikat di Timur Tengah serta persepsi ancaman yang meningkat, dapat terlihat bahwa posisi tersebut menjadi salah satu sumber dalam perumusan kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Dalam dunia yang ideal, tentunya Amerika Serikat akan memiliki kebebasan dalam menjalankan kepentingan yang mereka. Akan tetapi dalam kondisi saat ini, Amerika Serikat harus memperhitungkan adanya sumber dan limitasi dalam melakukan formulasi kebijakan luar negeri mereka. Dalam konteks *Abraham Accords*, salah satu sumber eksternal yang mereka miliki adalah perilaku dan kebijakan aktor lainnya, dalam hal ini adalah Iran

4. Kesimpulan

Dengan memahami pembahasan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa kebijakan luar negeri Amerika Serikat di dalam penandatanganan *Abraham Accords* antara Israel dengan empat negara yaitu Uni Emirat Arab, Bahrain, Sudan, dan Maroko, memiliki dua sumber yang sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh K.J. Holsti, yaitu sumber internal dalam bentuk atribut nasional serta sumber eksternal dalam bentuk perilaku dan kebijakan aktor lainnya. Kebijakan yang diambil Amerika Serikat secara signifikan sejalan dengan kebijakan yang secara umum diambil oleh sebuah *great power*, dengan luasnya kepentingan yang dimiliki hingga melingkupi sebuah wilayah lainnya, berusaha dengan segala cara agar kepentingan tersebut dapat diamankan. Selanjutnya dalam atribut nasional Amerika Serikat mengenai kapabilitas ekonomi, dengan posisi Amerika Serikat secara global yang sangat superior secara ekonomi dibandingkan dengan negara-negara lainnya, kondisi tersebut pada akhirnya memberikan keleluasaan bagi Amerika Serikat dalam mengambil kebijakan luar negeri dalam bentuk bantuan ekonomi, tanpa adanya ancaman yang berarti terhadap perekonomian dalam negeri.

Di sisi lain kebijakan luar negeri Amerika Serikat juga sangat berkaitan dengan dinamika politik dan hubungan diantara negara-negara di Timur Tengah serta kepentingan yang dimiliki oleh Amerika Serikat di kawasan tersebut. Melihat komparasi antara kapabilitas serta atribut nasional antara negara-negara di Timur Tengah, dapat dipahami bahwa Iran selain secara kepentingan berseberangan dengan Amerika Serikat, juga memiliki kapabilitas militer dan ekonomi yang secara umum cukup tinggi jika dibandingkan dengan negara lainnya di kawasan. Kebijakan yang diambil oleh Iran pun secara eksplisit menunjukkan adanya persepsi ancaman terhadap pengaruh Amerika Serikat di Timur Tengah. Dengan adanya posisi Iran tersebut, Amerika Serikat secara tidak langsung harus menyesuaikan kebijakan luar negeri mereka untuk dapat mengamankan kepentingan mereka dari semakin berkembangnya posisi Iran

Referensi

Buku

- Breuning, M. (2007). *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- ECFR. (2018). *The Middle East's New Battle Lines*. European Council on Foreign Relations.
- Holsti, K. J. (1995). *International Politics: A Framework for Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Mirza, M. N., Abbas, H., & Qaisrani, I. H. (2021). *Structural Sources of Saudi–Iran Rivalry and Competition for the Sphere of Influence*. SAGE.

Webpages

- Alamin, M. (2020). *U.S. to Loan World Bank \$1 Billion to Clear Sudan Debt*. Retrieved from Bloomberg.
- Anthony, C. (2022, May 07). *Countries With the Most Natural Resources*. Retrieved from Investopedia.
- Baker, P., Kershner, I., Kirkpatrick, D. D., & Bergman, R. (2020). *Israel and United Arab Emirates Strike Major Diplomatic Agreement*. Retrieved from The New York Times.
- Bergman, R. (2020, Desember 10). *Israel-Morocco Deal Follows History of Cooperation on Arms and Spying*. Retrieved from The New York Times: <https://www.nytimes.com/2020/12/10/world/middleeast/Israel-morocco-cooperation-history.html>
- Jakes, L., Kershner, I., Alami, A., & Halbfinger, D. M. (2020, Desember 10). *Morocco Joins List of Arab Nations to Begin Normalizing Relations With Israel*. Retrieved from The New York Times: <https://www.nytimes.com/2020/12/10/world/middleeast/israel-morocco-trump.html>
- Jakes, L., Walsh, D., & Rasgon, A. (2020, Oktober 23). *Trump Announces Sudan Will Move to Normalize Relations With Israel*. Retrieved from The New York Times: <https://www.nytimes.com/2020/10/23/world/middleeast/sudan-israel-trump-terrorism.html>
- Jakes, L., Walsh, D., & Schmitt, E. (2020). *State Dept. to Remove Sudan From List of Terrorist States*. Retrieved from The New York Times.
- Mazznetti, M., & Wang, E. (2020). *Trump Administration Pushes Arms Sale to U.A.E Despite Israeli Worries*. Retrieved from The New York Times.