

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Yaman merupakan negara di kawasan Timur Tengah yang tidak pernah lepas dari konflik dan krisis, terutama pada tahun 2015 saat pecahnya perang saudara antara pemerintah berkuasa dengan kelompok Houthi yang didukung oleh Iran yang mengancam keselamatan dan kesejahteraan masyarakat Yaman.¹ Kelompok ini merebut kota-kota besar di Yaman dan melakukan penyerangan terhadap masyarakat yang menyebabkan banyaknya korban jiwa. Presiden Hadi yang memerintah pada saat itu meminta bantuan kepada Arab Saudi untuk melakukan intervensi terhadap negaranya karena pemerintah tidak sanggup untuk menangani permasalahan tersebut. Arab Saudi dengan cepat membentuk koalisi internasional dan melancarkan serangan militer untuk memulihkan Yaman. Dalam melakukan intervensi ini Arab Saudi dibantu oleh Amerika Serikat.

Dalam siaran pers yang diumumkan oleh Bernadette Meehan, juru bicara Dewan Keamanan Nasional, Presiden Obama telah mengizinkan penyediaan dukungan logistik dan intelijen untuk operasi militer yang dipimpin oleh *Gulf Cooperation Council*. Walaupun pasukan Amerika Serikat tidak mengambil tindakan militer langsung di Yaman, mereka membentuk *Joint Planning Cell* dengan Arab Saudi untuk mengoordinasikan dukungan militer dan intelijennya.²

¹ Alvis Rahman Bhasuki, John Daniel Chrisvaldo Siahaan, Windy Dermawan, dan Akim, "Perang Saudara di Yaman: Analisis Kepentingan Negara Interventif dan Prospek Resolusi Konflik", *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi* IX, no. 1 (2019).

² "How the U.S. Became More Involved in The War in Yemen", *New York Times*, October 15, 2016, diakses pada Februari 21, 2021, <https://www.nytimes.com/interactive/2016/10/14/world/middleeast/yemen-saudi-arabia-us-airstrikes.html>

Amerika Serikat memberi Arab Saudi bantuan *air-to-ground munitions* dan peralatan terkait, suku cadang, dan dukungan logistik senilai US\$1,29 miliar untuk campur tangan di Yaman.³ Komando Pusat Amerika Serikat mengatakan bahwa dukungan militer yang diberikan oleh Amerika Serikat juga termasuk pelatihan terhadap pasukan lokal dan pasokan lebih dari 40 juta pon bahan bakar jet terhadap Arab Saudi.⁴ Presiden Obama dalam Dewan Keamanan PBB juga mendukung pengesahan Resolusi 2216 yang mengharuskan negara-negara anggota untuk memberlakukan embargo senjata terhadap pasukan Houthi dan menuntut agar Houthi mundur dari semua wilayah.⁵

Pada awal 2017 ketika memasuki masa pemerintahan Donald Trump, Amerika Serikat kembali mengadakan kontrak senjata senilai US\$110 miliar berupa tank, jet tempur, kapal perang dan sistem perlindungan rudal tercanggih THAAD (*Terminal High Altitude Area Defense*) dan juga menjual PGM (*precision-guided munitions*) seharga US\$7 miliar kepada Arab Saudi.⁶ Selain penjualan senjata, Amerika Serikat juga memberikan pelatihan terhadap pasukan militer Arab Saudi senilai US\$750 juta untuk membantu meningkatkan penargetan serangan dan mengurangi risiko korban sipil.⁷ Kebijakan Trump yang bersifat "*American First*" mengutamakan alasan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi domestik

³ "The Government of Saudi Arabia – Air-To-Ground Munitions", Defense Security Cooperation Agency, 2015, diakses pada Februari 21, 2021, <https://www.dsca.mil/press-media/major-arms-sales/government-saudi-arabia-air-ground-munitions>

⁴ "Yemen: The Graveyard of the Obama Doctrine", The Atlantic News, September 23, 2016, diakses pada Maret 22, 2021, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/09/yemen-saudi-arabia-obama-riyadh/501365/>

⁵ "The War in Yemen: A Compilation of Legislation in the 115th Congress", CRS Report, 2017, diakses pada Maret 22, 2021.

⁶ Muhamad Rachmat Hidayatullah, "Analisis Kebijakan Penjualan Senjata Militer Donald Trump ke Arab Saudi", *Journal of International Relations* 5, no.4 (2019): 745.

⁷ "Trump Doubles Down on War in Yemen", Foreign Policy Report, September 12, 2018, diakses pada Maret 23, 2021, <https://foreignpolicy.com/2018/09/12/trump-doubles-down-on-war-in-yemen-pompeo-congress-middle-east-saudi-arabia-united-arab-emirates-bombing-civilian-casualties/>

Amerika Serikat dari penjualan senjata serta harga minyak. Amerika Serikat akan terus berkontribusi dalam operasi militer di Timur Tengah dengan imbalan Arab Saudi perlu menjaga harga minyak tetap stabil dan rendah.⁸ Sebelum akhir masa jabatannya Trump menetapkan Houthi sebagai organisasi teroris, seperti yang dikatakan Mike Pompeo Menteri Luar Negeri Amerika Serikat bahwa penunjukan ini dirancang untuk membuat mereka bertanggung jawab atas berbagai serangan yang mengancam warga sipil dan membantu upaya untuk mengakhiri konflik di Yaman.⁹

Kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden Donald Trump bertentangan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden Joe Biden pada 4 Februari 2021, dimana Biden mengumumkan bahwa Amerika Serikat akan berhenti mendukung operasi yang dipimpin Arab Saudi di Yaman.¹⁰ Biden meminta pihak yang bertikai untuk mengadopsi gencatan senjata, membuka jalan untuk memungkinkan pengiriman bantuan kemanusiaan, dan melanjutkan proses perdamaian Yaman. Biden membekukan penjualan senjata Amerika Serikat ke Arab Saudi, serta penjualan lainnya ke Uni Emirat Arab yang merupakan bagian dari koalisi yang memerangi Houthi. Biden juga menunjuk veteran diplomat Timothy Lenderking sebagai utusan khusus Amerika Serikat bagi Yaman dalam upaya meningkatkan

⁸ Louis Schubert, Thomas R. Dye, dan Harmon Zeigler, *"The Irony Of Democracy : An Uncommon Introduction To American Politics"*, US: Washington Publishing, (2013).

⁹ "AS Akan Tetapkan Kelompok Houthi Yaman Sebagai Organisasi Teroris", VOA, Januari 11, 2021, diakses pada Maret 23, 2021, <https://www.voaindonesia.com/a/as-akan-tetapkan-kelompok-houthi-yaman-sebagai-organisasi-teroris/5732666.html>

¹⁰ "Biden announces end to US support for Saudi-led offensive in Yemen", The Guardian News, Februari 4, 2021, diakses pada Februari 21, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/feb/04/us-end-support-saudi-led-operations-yemen-humanitarian-crisis>

diplomasi Amerika Serikat yang bertugas untuk menyelesaikan konflik.¹¹ Biden mengatakan bahwa alasan ia mengeluarkan kebijakan ini adalah karena Perang Yaman telah menciptakan bencana kehancuran bagi masyarakat Yaman, oleh sebab itu Amerika Serikat ingin mendukung upaya PBB untuk menciptakan perdamaian dan menegakkan kemanusiaan di Yaman.¹²

Namun, keputusan ini mendapat pertentangan dari beberapa pihak, salah satunya dari dewan perwakilan rakyat Amerika Serikat dalam suratnya yang ditandatangani 41 orang anggota kongres. Surat ini menyebutkan bahwa mereka mendukung keputusan Biden, namun menanyakan kepastian perincian dukungan ofensif yang dihentikan dan dukungan defensif apa yang masih diberikan kepada Arab Saudi.¹³ Senator Jim Risch dan Rep. Michael McCaul juga mengatakan keputusan Biden justru membuat Houthi percaya bahwa mereka bebas untuk melakukan tindakan kekerasan.¹⁴

Sejalan dengan yang dikatakan oleh Jamal Benomar mantan utusan khusus PBB untuk Yaman, bahwa Houthi menghindari adanya negosiasi dengan pihak Amerika Serikat.¹⁵ Hal ini dapat dilihat dari serangan Houthi terhadap Arab Saudi

¹¹ “Joe Biden resets US foreign policy, calls for end to war in Yemen and stronger stance on Russia”, ABC News, Februari 5, 2021, diakses pada Februari 21, 2021, <https://www.abc.net.au/news/2021-02-05/biden-says-war-in-yemen-has-to-end-in-foreign-policy-speech/13124410>

¹² “Biden ends support for Saudi Arabia’s war in Yemen”, The Jakarta Post, February 5, 2021, diakses pada April 20, 2021, <https://www.thejakartapost.com/news/2021/02/05/biden-ends-support-for-saudi-arabias-war-in-yemen.html>

¹³ “Democartic lawmakers call on Biden to Clarify Yemen Policy”, Middle East Eye News, Februari 25, 2021, diakses pada 31 Februari 2021, <https://www.middleeasteye.net/news/yemen-war-biden-urged-clarify-policy-saudi-arabia>

¹⁴ “I think there is a guilt: Biden Wants to (finally) end the war in Yemen”, USA Today, Februari 16, 2021, diakses pada Februari 31, 2021, <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2021/02/16/yemen-why-biden-focusing-years-long-war-humanitarian-crisis/6705275002/>

¹⁵ “As Biden pushes for peace, Yemeni rebels ramp up strikes on Saudi Arabia”, The Washington Post, Maret 12, 2021, diakses pada Maret 14, 2021, https://www.washingtonpost.com/world/middle-east/yemen-houthis-saudi-arabia-strikes/2021/03/11/d25313b6-80e8-11eb-be22-32d331d87530_story.html

dan Kota Marib setelah Biden mencabut status teroris kelompok Houthi yang ditetapkan oleh Trump. Serangan ini menargetkan kamp-kamp pengungsian yang menyebabkan 14.000 masyarakat sipil harus melarikan diri ke tempat lain dan beberapa orang di antaranya terluka, serangan ini juga mengenai stasiun bahan bakar di dalam pasar kota Marib Timur dan menewaskan dua warga sipil serta melukai tujuh orang lainnya.¹⁶ Selain korban masyarakat sipil, serangan ini mengakibatkan sedikitnya 90 prajurit dari kedua belah pihak tewas dan menewaskan Kolonel Bender al-Kutaibi yang merupakan seorang komandan senior Yaman.¹⁷ Serangan ini bersifat fatal karena Marib adalah wilayah kilang minyak utama yang menghasilkan 90 persen gas minyak cair di Yaman yang merupakan sumber utama kebutuhan masyarakat, hal ini dapat menyebabkan kekurangan bahan bakar semakin parah.¹⁸

Adel Abdel Ghafar, seorang ahli dari Think Tank of Brookings Doha Center mengatakan Houthi menjadi lebih berani dengan keputusan Biden dan berusaha menempatkan dirinya dalam posisi yang lebih kuat dan mendapatkan pengaruh pada kemungkinan pembicaraan damai, serta meledakkan gesekan antara Biden dan pemerintah Arab Saudi.¹⁹ Meskipun terdapat beberapa pertentangan dan dampak negatif, Joe Biden tetap memutuskan untuk mengeluarkan kebijakan penarikan

¹⁶ “Yemen: Houthis Attacking Displaced People’s Camps”, Human Rights Watch, 2021, diakses pada Maret 29, 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/03/23/yemen-houthis-attacking-displaced-peoples-camps>

¹⁷ “Komandan senior Yaman tewas dalam bentrokan dengan Houthi”, AIA News, Februari 16, 2021, diakses pada Maret 29, 2021, <https://www.aa.com.tr/id/dunia/komandan-senior-yaman-tewas-dalam-bentrokan-dengan-houthi/2146159>

¹⁸ “Offensive by Yemen’s Houthis threatens IDP camps in Marib”, Al Jazeera, Maret 18, 2021, diakses pada Maret 29, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/3/18/yemeni-houthi-offensive-threatens-camps-of-those-who-fled-war>

¹⁹ “Iranian-backed Houthi rebels in Yemen ramp up drone, missile attacks on Saudi Arabia”, NBC News, Maret 12, 2021, diakses pada Maret 14, 2021, <https://www.nbcnews.com/news/world/iranian-backed-houthi-rebels-yemen-ramp-drone-missile-attacks-saudi-n1260488>

bantuan tersebut dengan berlandaskan alasan kemanusiaan. Dalam kajian *foreign policy analysis*, tujuan dari sebuah kebijakan luar negeri tidak bisa hanya dilihat dari pernyataan dari kepala negara atau pemerintah dan harus dilakukan analisis lebih lanjut terkait hal tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini menarik untuk dilakukan untuk melihat tujuan kebijakan penarikan bantuan Amerika Serikat terhadap Arab Saudi dalam perang Yaman.

1.2 Rumusan Masalah

Keputusan Amerika Serikat pada tahun 2015 hingga 2020 untuk membantu Arab Saudi dalam intervensi terhadap Perang Yaman berbeda dengan kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada tahun 2021 yang justru menarik dukungannya terhadap Arab Saudi. Pada 2015 Amerika Serikat menyetujui penjualan senjata dan dukungan logistik dengan nilai US\$1,29 miliar kepada Arab Saudi. Pada tahun 2018 kebijakan luar negeri yang dikeluarkan oleh Amerika Serikat memprioritaskan pertumbuhan ekonomi domestik Amerika Serikat melalui senjata yang dijual sehingga Arab Saudi dapat menjaga harga minyak tetap rendah.

Kebijakan ini bertentangan dengan kebijakan Amerika Serikat pada tahun 2021, dimana Amerika Serikat menarik dukungannya untuk Arab Saudi dalam Perang Yaman karena dianggap memperburuk situasi dan menyebabkan ribuan masyarakat sipil sampai mati dan ingin membantu menyelesaikan konflik melalui diplomasi. Kebijakan ini justru mengalami beberapa penolakan dan menimbulkan dampak negatif, yaitu semakin merajalelanya Houthi yang dibuktikan dengan penyerangan terhadap Kota Marib setelah Biden mencabut status teroris kelompok Houthi. Maka dari itu, penelitian ini menjadi penting untuk dibahas guna

menganalisis tujuan dari kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang menarik bantuannya terhadap Arab Saudi dalam Perang Yaman 2021.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, pertanyaan penelitian yang diteliti yaitu apa tujuan dari kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang menarik bantuannya terhadap Arab Saudi dalam Perang Yaman tahun 2021?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis tujuan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Arab Saudi dalam Perang Yaman pada tahun 2021.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Secara akademis penelitian ini menawarkan perihal pengetahuan mengenai kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap isu konflik Perang Yaman.
2. Secara praktisi penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih pemikiran terkait perubahan kepentingan suatu negara dalam suatu isu internasional yang dapat dilihat dari kebijakan luar negeri negara tersebut.

1.6 Studi Pustaka

Dalam melaksanakan penelitian ini, penulis menggunakan beberapa referensi penting dari penelitian sebelumnya. Studi pustaka pertama adalah artikel jurnal yang ditulis oleh Marcel Serr yang berjudul *Understanding the War in Yemen* dalam *Israel Journal of Foreign Affairs* yang mengangkat masalah awal mula Perang Yaman terjadi dan siapa aktor yang terlibat. Penelitian ini menjelaskan bahwa Perang Yaman menjadi medan perang utama dalam perlombaan untuk supremasi regional antara Arab Saudi dan Iran. Arab Saudi yang didukung oleh

Amerika Serikat memberikan dukungan militer serta menjual senjatanya kepada koalisi Arab. Kelompok Houthi yang didukung oleh Iran juga mendapatkan bantuan dari Iran yang notabene adalah musuh bebuyutan Arab Saudi.²⁰

Hasil yang ditemukan adalah situasi konflik di Yaman tidak kunjung selesai dikarenakan terdapat berbagai fraksi yang terus bertikai. Tujuan Arab Saudi dan Iran yang ingin menjadi kekuatan dominan di kawasan Timur Tengah akan menyebabkan konflik terus berlanjut. Hal ini dapat menyebabkan Yaman menjadi *failed state* yang akan membuat masyarakat Yaman semakin sengsara.²¹ Artikel ini akan membantu peneliti menemukan asal usul konflik di Yaman dan pihak-pihak yang terlibat dalam konflik tersebut. Perbedaan penelitian peneliti dengan tulisan milik Marcel Serr adalah pada fokus kajiannya. Peneliti lebih melihat pihak yang terlibat dalam konflik, yaitu Amerika Serikat sebagai negara yang mendukung Arab Saudi dalam intervensi terhadap Yaman.

Studi pustaka kedua adalah artikel jurnal berjudul *Perubahan Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Terhadap Kuba Pada Masa Pemerintahan Donald Trump Tahun 2017-2019* yang ditulis oleh Nur Salamah yang berargumen bahwa perubahan kebijakan luar negeri yang dilakukan Amerika Serikat terhadap Kuba dinilai telah memperburuk hubungan kedua negara ini.²² Perubahan kebijakan ini terjadi karena kepribadian Donald Trump yang aktif-negatif dengan ciri-ciri sentimental dan optimis yang membuat kebijakan luar negeri pada masa Trump bersifat pragmatis.

²⁰ Marcel Serr, "Understanding the War in Yemen", *Israel Journal of Foreign Affairs*, (2018): 5, diakses pada Februari 31, 2021.

²¹ Serr, 10.

²² Nur Salamah, "Perubahan Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Terhadap Kuba Pada Masa Pemerintahan Donald Trump Tahun 2017-2019", *Jurnal JOM FISIP* 7, no.1 (2020): 2.

Tulisan ini membantu peneliti dalam memahami faktor-faktor serta proses yang melatarbelakangi pengambilan kebijakan luar negeri terhadap suatu isu. Perbedaan penelitian peneliti dengan penelitian Salamah adalah pada isu yang diangkat, peneliti mengangkat isu Perang Yaman sedangkan penelitian Salamah berfokus kepada isu Kuba. Konsep yang digunakan Salamah juga berbeda dengan yang digunakan oleh peneliti. Salamah menggunakan konsep kepentingan nasional melalui perspektif behavioralis yang meneliti kepribadian pembuat kebijakan dalam pembuatan kebijakan, sedangkan peneliti menggunakan konsep *foreign policy analysis* yang dikemukakan oleh Morin dan Paquin yaitu *goals of foreign policy*.

Studi pustaka ketiga yaitu artikel jurnal berjudul *United States Foreign Policy and the Middle East* yang ditulis oleh Atallah S. Al Sarhan. Tulisan ini mengungkapkan bahwa alasan di balik kehadiran ekonomi dan politik Amerika Serikat di Timur Tengah dapat dilihat dari periode sebelum Perang Dunia I dan setelah Perang Dunia II. Penelitian menunjukkan bahwa kepentingan utama Amerika Serikat di Timur Tengah adalah untuk mengamankan akses strategis ke minyak di Teluk, mendukung dan mempertahankan kedaulatan Israel, serta melindungi pangkalan militer Amerika Serikat serta melawan gerakan Islam dan kelompok teroris.²³

Tulisan ini membantu peneliti dalam melihat bahwa terdapat faktor kepentingan yang memotivasi Amerika Serikat dalam mengeluarkan kebijakan luar negerinya terhadap Timur Tengah. Hal ini terbukti dengan dibentuknya koalisi

²³ Atallah S. Al Sarhan, "United States Foreign Policy and the Middle East", *Open Journal Political Science* 7, (2017): 470. DOI: 10.4236/ojps.2017.74036

internasional untuk melawan ISIS. Amerika Serikat merasa adanya ancaman yang nyata bagi keamanan nasional serta kepentingannya di Timur Tengah karena ISIS menyebabkan distabilitas yang cepat di seluruh kawasan.²⁴ Perbedaan tulisan Sarhan dengan tulisan peneliti terletak pada fokus penelitian yang berbeda, Sarhan berfokus kepada analisis faktor kepentingan Amerika Serikat terhadap Timur Tengah, sedangkan tulisan peneliti lebih berfokus pada tujuan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap intervensi Arab Saudi di Timur Tengah.

Studi pustaka keempat adalah artikel jurnal yang berjudul *The Saudi-US Alliance Challenges and Resilience, 2011:2019* dalam *Review of Economics and Political Science Journal*.²⁵ yang ditulis oleh Ghada Ahmed Abdel Aziz. Tulisan ini menjelaskan bahwa aliansi antara Amerika Serikat dan Arab Saudi menghadapi beberapa tantangan baik di tingkat regional maupun bilateral mulai dari peristiwa *Arab Spring*, kesepakatan nuklir Iran, dan juga perang saudara di Yaman dan Suriah. Namun, aliansi ini terbukti Tangguh dan kemitraan strategis kedua negara berhasil mengatasi tantangan tersebut. Tulisan ini menemukan hasil bahwa hubungan aliansi Amerika Serikat dan Arab Saudi tidak didasarkan pada nilai-nilai, budaya, dan ideologi yang sama, tetapi didasarkan pada kepentingan bersama. Manfaat timbal balik dari aliansi menjelaskan mengapa aliansi itu bertahan.

Tulisan ini membantu peneliti dalam melihat awal mula terbentuknya aliansi antara Amerika Serikat dan Arab Saudi yang didasarkan atas kepentingan nasional kedua negara yang saling menguntungkan. Hal ini dapat dilihat dari Arab Saudi ingin mempertahankan aliansi strategisnya dengan Amerika Serikat untuk

²⁴ Sarhan, 469.

²⁵ Ghada Ahmed Abdel Aziz, "The Saudi-US Alliance Challenges and Resilience, 2011:2019", *Review of Economics and Political Science Journal*, (2019): 1.

mencapai keseimbangan regional dan memperkuat status regionalnya dalam menghadapi musuh-musuhnya. Bagi Amerika Serikat, Arab Saudi terus menjadi sekutu yang dapat diandalkan di pasar energi, dan mitra dalam menahan Iran dan memerangi terorisme.²⁶ Perbedaan tulisan ini dengan penelitian penulis terletak pada inti kajian yang diteliti, Aziz melihat latar belakang dan tantangan apa saja yang dihadapi aliansi Amerika Serikat dan Arab Saudi, sedangkan peneliti lebih melihat perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada tahun 2015 hingga 2021 yang dipengaruhi oleh koalisi Arab Saudi pada konflik Yaman.

Studi pustaka kelima adalah artikel jurnal yang ditulis oleh Nabeel A. Khoury yang berjudul *Yemen: In Search of a coherent U.S. Policy* dalam *Middle East Policy Journal* mencoba mengangkat masalah terkait diplomasi Amerika Serikat terhadap Yaman yang masih belum dapat berkontribusi dalam penyelesaian konflik yang terjadi di Yaman. Penelitian ini menjelaskan bahwa Amerika Serikat memiliki kepentingan nasional di Yaman, oleh sebab itu pemerintah Amerika Serikat tidak keberatan untuk menggunakan sumber daya ekonomi dan politiknya di negara tersebut.²⁷ Hasil yang ditemukan adalah Amerika Serikat harus mencurahkan sumber daya diplomatik dan ekonominya untuk mencapai tujuan di Yaman. Dari segi politik, Amerika Serikat harus memberikan prioritasnya untuk mempromosikan transisi politik dengan secara langsung mendukung upaya tim mediasi PBB dalam konflik yang terjadi di Yaman.²⁸ Secara ekonomi, Amerika Serikat harus memimpin upaya untuk meyakinkan negara-negara donor untuk mengumpulkan bantuan dan berkomitmen kepada rencana pembangunan yang

²⁶ Aziz, 12.

²⁷ Nabeel A. Khoury, "Yemen: In Search of A Coherent U.S. Policy", *Middle East Policy* XXI, no.2 (2014): 100.

²⁸ Khoury, 109.

memperlakukan semua wilayah negara Yaman secara setara agar dapat berkontribusi dalam penyelesaian masalah.

Artikel ini membantu peneliti dalam melihat kecenderungan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Yaman yang tampaknya tidak jauh dari kepentingan politik dan ekonominya, namun Amerika Serikat tetap berusaha memperjuangkan pengaruhnya di Yaman dengan memberikan bantuan-bantuan seperti restrukturisasi militer dan memerangi korupsi yang terjadi di Yaman dalam pembentukan keamanan. Perbedaan tulisan ini dengan penelitian milik peneliti adalah peneliti lebih memfokuskan perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada tahun 2015 hingga 2021, sedangkan Khoury melihat tantangan dan motif Amerika Serikat sebagai pihak yang membantu Yaman untuk mencapai kestabilannya dari konflik yang terjadi.

1.7 Kerangka Konseptual

1.7.1 Foreign Policy Analysis

Kebijakan luar negeri suatu negara tidak selalu diterapkan secara konsisten, terkadang negara melakukan beberapa perubahan pada kebijakan luar negerinya. Untuk menganalisis perubahan kebijakan luar negeri ini, penulis menggunakan konsep analisis kebijakan luar negeri milik Frédéric Morin dan Jonathan Paquin. Mereka menjelaskan bahwa terdapat alat analisis yang dapat digunakan untuk menganalisis kebijakan luar negeri suatu negara, yaitu melalui *goals of foreign policy*.²⁹ Morin dan Paquin sendiri menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri bertujuan untuk menjaga stabilitas sistem internasional, akumulasi kekayaan,

²⁹ J.-F. Morin, J. Paquin, *“Foreign Policy Analysis: A Toolbox”*, Canada: Palgrave Macmillan, (2018): 19.

meningkatkan *relative power*, dan menjaga identitas nasional sebagai pemimpin yang berkuasa.³⁰

1.7.1.1 Goals of Foreign Policy

Tujuan dari kebijakan luar negeri suatu negara tidak dapat diketahui secara langsung pada saat kebijakan tersebut dikeluarkan oleh negara tersebut. Terkadang kebijakan yang dijalankan negara dan yang diterapkan pemerintah belum tentu merupakan tujuan yang sama dengan yang telah ditetapkan, mungkin saja ada tujuan lain yang ingin dicapai oleh negara tersebut.³¹ Untuk itu, diperlukan analisis lebih lanjut untuk menentukan tujuan kebijakan luar negeri. Morin dan Paquin menjelaskan bahwa identifikasi tujuan kebijakan luar negeri suatu negara dapat dilihat dari empat indikator yaitu *the goals communicated*, *doctrine*, *national interest*, dan *deducing the goals pursued*.

a. *The Goals Communicated*

Analisis kebijakan luar negeri dapat diidentifikasi melalui tujuan kebijakan luar negeri yang dideklarasikan secara langsung dalam *policy statement*, pidato resmi pemerintah, laporan pemerintah kepada parlemen, dan laporan yang tertera pada buku putih.³² Dalam hal ini terdapat empat elemen yang dapat diperhatikan dalam deklarasi tersebut, yaitu: target, arah kebijakan, hasil yang diharapkan, serta skala waktu. Namun, tidak semua elemen tersebut ada dalam pernyataan publik pemerintah. Setiap pernyataan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah akan menimbulkan pertanyaan bagi para analis politik luar negeri, apakah terdapat perbedaan antara tujuan yang dinyatakan dengan tujuan yang sebenarnya ingin

³⁰ Morin, Paquin, 19.

³¹ Morin, Paquin, 19.

³² Morin, Paquin, 20.

dicapai negara. Dalam melihat hal ini, terdapat tiga alasan dalam menyatakan hal ini.

Pertama, untuk menjaga reputasi dan legitimasinya secara internasional, negara menyembunyikan tujuan sebenarnya di balik tujuan yang mereka sampaikan. Misalnya, pembatasan perdagangan untuk melindungi industri lokal mungkin akan dinyatakan dalam bentuk isu lingkungan. Kedua, para pemimpin cenderung membatasi tujuan politik mereka sehingga kemungkinan suksesnya tinggi dan karenanya meningkatkan status mereka di kancah politik nasional. Ketiga, pembuat kebijakan cenderung menghindari pengakuan publik atas tujuan mereka karena hal ini dapat merusak kredibilitas nasional dan internasional suatu negara. Misalnya, intervensi militer untuk menggulingkan pemerintah lawan, dalam komunikasi, dan juga sebagai cara untuk menunjukkan kekuatan negara, tetapi jika ditemukan akan mengurangi kredibilitas negara. Oleh karena itu, pernyataan publik oleh pemerintah perlu diteliti lebih lanjut.

b. *Doctrine*

Cara lain untuk mendefinisikan kebijakan luar negeri pemerintah adalah dengan mencari doktrin yang ada di dalam pemerintahan. Doktrin adalah seperangkat keyakinan, aturan dan prinsip yang memandu kebijakan luar negeri.³³ Doktrin ini memberikan kerangka kerja yang menjadi pedoman pemerintah dalam menjalankan tugas dan misinya dalam sistem internasional.

Doktrin biasanya dirangkum dalam pernyataan atau dokumen resmi untuk menyampaikan prioritas dan tujuan pemerintah kepada khalayak dalam negeri dan aktor asing. Dengan doktrin ini, Anda bisa melihat adat istiadat negara dan

³³ Morin, Paquin, 21.

memprediksi kebijakan yang akan dilakukan oleh negara. Namun terkadang doktrin cenderung menimbulkan distorsi antara sistem kepercayaan pemerintah (tendensi politik) dengan kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah. Sehingga analisis tidak bisa hanya mengandalkan doktrin untuk mendefinisikan tujuan politik luar negeri.

c. National Interest

Para pemimpin politik sering bersembunyi di balik kepentingan nasional negaranya ketika ditanya tentang tujuan kebijakan luar negerinya. Namun, dalam kenyataannya seringkali tujuan politik yang menentukan konsep kepentingan nasional, bukan sebaliknya. Kebijakan luar negeri suatu negara dapat dipengaruhi oleh kepentingan nasionalnya. David Callahan menjelaskan pengertian kepentingan nasional dapat dibedakan menjadi dua, yaitu “kebutuhan” dan “keinginan” pemerintah. Kebutuhan ini menjadi sangat penting bagi negara, karena menyangkut keamanan dan kedaulatan negara. Sedangkan keinginan adalah segala sesuatu yang tidak berdampak langsung terhadap keamanan dan kedaulatan negara. Oleh karena itu, pengamat kebijakan luar negeri tidak melihat kepentingan nasional atas dasar klaim para pemimpin politik, tetapi harus mendefinisikan konsep kepentingan nasional berdasarkan kebijakan yang dikembangkan sebelumnya.

d. Deducing the Goals Pursued

Terkadang setiap kebijakan luar negeri yang diumumkan secara publik oleh pemerintah terlalu luas dan ambigu sehingga memerlukan analisis lebih lanjut untuk menentukan tujuan kebijakan luar negeri. Salah satu teknik yang digunakan untuk mempersempit tujuan dari kebijakan luar negeri tersebut adalah dengan melihat kebiasaan dan perilaku suatu negara, bukan melalui pernyataan publik.³⁴

³⁴ Morin, Paquin, 26.

Cara lain untuk melihat ini adalah dengan melihat variabel-variabel yang mempengaruhi pembuatan kebijakan pemerintah.

Indikator	Keterangan
<i>The goals communicated</i>	Tujuan yang disampaikan secara resmi oleh pemerintah
<i>Doctrine</i>	Nilai-nilai yang dianut dalam pemerintahan
<i>National Interest</i>	Kepentingan politik, ekonomi, keamanan dan lainnya
<i>Deducing the goals pursued</i>	Mengerucutkan tujuan yang terlalu meluas

Tabel 1. 1 Goals of Foreign Policy

Sumber: diolah oleh peneliti

Berdasarkan penjelasan pada tabel di atas, peneliti menganggap teori *Goals of Foreign Policy* milik Morin dan Paquin cocok untuk menjadi pisau analisis penelitian ini. Peneliti menggunakan konsep tersebut untuk melihat *state behavior* dari Amerika Serikat terhadap Arab Saudi dan isu Perang Yaman sehingga dapat mencari tahu tujuan dibalik perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Hasil analisis yang peneliti laksanakan menunjukkan bahwa tujuan sebenarnya yang ingin dicapai oleh pemerintah Amerika Serikat masih belum terlihat dengan jelas dan bisa saja berbeda dengan yang disampaikan secara resmi, sehingga peneliti tertarik untuk mengetahui alasan penarikan bantuan Amerika Serikat terhadap Arab Saudi yang sebenarnya.

Teori Morin dan Paquin ini mampu mengakomodir seluruh elemen yang terkait dalam melihat tujuan kebijakan luar negeri itu sendiri sehingga tergambar dengan jelas apa saja yang mempengaruhi tujuan kebijakan luar negeri dan terdapat kepentingan apa dibaliknya. Morin dan Paquin menawarkan empat indikator yang dapat mengerucutkan tujuan yang terlalu meluas, sehingga pertanyaan yang penulis ajukan menjadi relevan jika mengacu kepada teori Morin dan Paquin ini.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Dalam memperoleh jawaban dari pertanyaan penelitian, maka peneliti menggunakan pendekatan kualitatif dengan mengkonstruksi realitas dan menekankan pada kedalaman makna data, bukan perluasan data. Selain itu, metode ini menggunakan bahasa-bahasa penelitian yang berbentuk deskriptif-analisis serta bersifat formal dan interpersonal.³⁵

Adapun jenis penelitian ini adalah deskriptif-analisis. Studi deskriptif analitis adalah studi yang bertujuan untuk memberikan gambaran yang utuh tentang perubahan atau parameter sosial, menjelaskan mekanisme suatu proses atau hubungan, memperjelas subjek penelitian, dan menyimpan informasi yang saling bertentangan tentang subjek penelitian.³⁶ Dalam penelitian ini, peneliti fokus untuk menjelaskan tujuan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Arab Saudi selama Perang Yaman pada tahun 2021.

1.8.2 Batasan Masalah

Fokus utama penelitian ini adalah pada kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam Perang Yaman. Agar penelitian tidak terlalu melebar dari rumusan masalah, peneliti membatasi penelitian dari tahun 2020 hingga 2021 dengan alasan bahwa dalam kurun waktu tersebutlah terjadi pola dinamika kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Arab Saudi dalam Perang Yaman.

³⁵ Umar Suryadi Bakri, *“Metodologi Ilmu Hubungan Internasional: Tradisional dan Sainifik”*, Malang: Intrans, (2014): 17.

³⁶ “Penelitian Deskriptif”, Lembaga Penelitian Mahasiswa Penalaran Universitas Negeri Makassar, 2018, diakses pada Februari 13, 2021, <http://www.penalarn-unm.org/index.php/artikel-nalar/penelitian/163-penelitian-deskriptif.html>

1.8.3 Unit dan Tingkat Analisis

Unit analisis adalah unit yang harus dipelajari, jelaskan, dan prediksi perilakunya.³⁷ Pada penelitian ini unit analisisnya adalah negara, dengan variabel dependennya adalah Amerika Serikat. Sedangkan tingkat analisis atau level analisis merupakan acuan posisi dari unit yang akan diteliti. Pada penelitian ini tingkat analisisnya yaitu negara.

Unit eksplanasi adalah objek yang mempengaruhi perilaku unit analisis. Pada penelitian ini unit eksplanasinya adalah perubahan tujuan kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Hal ini menyebabkan aktor, yaitu Amerika Serikat, mengambil tindakan menarik bantuan terhadap Arab Saudi dalam intervensi Perang Yaman. Penelitian yang berjudul “Kebijakan Penarikan Bantuan Amerika Serikat terhadap Arab Saudi dalam Perang Yaman” menggunakan level analisis atau tingkat analisis yaitu negara. Hal tersebut dikarenakan penelitian ini berfokus kepada analisis perilaku negara yaitu perubahan kebijakan luar negeri pemerintah Amerika Serikat.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Data dan informasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik pengumpulan data, yaitu teknik kualitatif. Teknik ini menggunakan metode penelitian studi pustaka yang mana penulis mengumpulkan literatur yang dianggap terkait dengan penelitian. Literatur yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari buku, karya ilmiah, tesis, disertasi, internet dan sumber lainnya. Adapun cara pengumpulan data dari penelitian ini yaitu dengan mencari data-data melalui

³⁷ Mochtar Mas' oed, *”Ilmu Hubungan Internasional–Disiplin dan Metodologi”*, Jakarta: LP3ES, (1990): 35.

library research; seperti buku dari Morin dan Paquin yang berjudul “*How to Identify and Assess a Foreign Policy?*”. Selain itu, jurnal-jurnal internasional dan nasional yang dikumpulkan guna mendapatkan informasi terkait kebijakan luar negeri Amerika Serikat dan isu Perang Yaman didapat dari *Israel Journal of Foreign Affairs* berjudul *Understanding the War in Yemen*, artikel berjudul *United States Foreign Policy and the Middle East* yang ditulis oleh Atallah S. Al Sarhan dalam *Open Journal Political Science*, artikel berjudul *The Saudi-US Alliance Challenges and Resilience, 2011:2019* dalam *Review of Economics and Political Science Journal*, Perubahan Kebijakan luar Negeri Amerika Serikat Terhadap Kuba Pada Masa Pemerintahan Donald Trump Tahun 2017-2019 dalam Jurnal JOM FISIP, dan jurnal pendukung lainnya.

Selain itu data-data dari *media outlet* dan situs resmi Amerika Serikat, arsip pemerintahan maupun laporan penelitian yang terkait dengan Amerika Serikat dan Perang Yaman seperti (*VOA, Bloomberg, The Guardian, New York Times* dan sebagainya) juga menjadi sumber dari bukti penarikan bantuan Amerika Serikat terhadap Arab Saudi dalam Perang Yaman.

1.8.5 Teknik Analisis Data

Berdasarkan data-data di atas, penulis melakukan analisis data melalui data yang dinilai cocok dan memiliki keterkaitan satu sama lain. Adapun dalam melakukan analisis data, secara umum penulis menggambarkan kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada tahun 2015 hingga 2020 yang mendukung Arab Saudi dalam intervensi terhadap Yaman hingga pada akhirnya pada tahun 2021 menarik dukungannya. Adapun untuk menjawab pertanyaan penelitian, penulis menganalisis hubungan Amerika Serikat dengan Arab Saudi yang menjadi aktor

utama dalam intervensi Yaman dalam mempengaruhi pengambilan kebijakan luar negeri Amerika Serikat menggunakan konsep *goals of foreign policy* oleh J.F Morin dan J. Paquin.

Guna memperoleh jawaban lebih rinci dari pertanyaan penelitian, teknis analisis data yang dilakukan adalah dengan pengoperasian teori yang dimulai dengan menganalisis *the goals communicated*, yaitu tujuan yang disampaikan secara resmi oleh pemerintah. Dalam kebijakan penarikan bantuan Amerika Serikat terhadap Arab Saudi dalam Perang Yaman, Joe Biden mengatakan bahwa tujuannya adalah untuk meningkatkan upaya penyelesaian konflik dengan cara diplomasi. Oleh sebab itu ia memutuskan untuk menarik bantuan militer dan penjualan senjata kepada Arab Saudi.

Selanjutnya, peneliti mengidentifikasi apakah terdapat *doctrine* atau nilai-nilai berbeda yang dianut pemerintahan Amerika Serikat yang memandu penetapan kebijakan luar negeri di masa Joe Biden dengan pemerintahan sebelumnya. Pada pemerintahan Donald Trump, kebijakan yang dikeluarkan bersifat "*American First*" mengutamakan kepentingan ekonomi domestik Amerika Serikat dengan imbalan Arab Saudi perlu menjaga harga minyak tetap stabil dan rendah. Peneliti melihat bahwa terdapat perbedaan nilai yang dianut dalam masa pemerintahan Joe Biden yang lebih berfokus kepada pendekatan melalui kerja sama internasional yang lebih besar.

Selanjutnya, peneliti akan melihat *national interest* yang ada dibalik penarikan bantuan Amerika Serikat terhadap Arab Saudi dalam Perang Yaman. Kebijakan luar negeri suatu negara dapat dipengaruhi oleh kepentingan nasionalnya. Dalam hal ini, peneliti akan melihat apakah terdapat kepentingan

ekonomi, kepentingan untuk tatanan dunia, kepentingan ideologi, maupun kepentingan lainnya di balik kebijakan luar negeri tersebut.

Terakhir, peneliti akan menganalisis tujuan kebijakan luar negeri Amerika Serikat menggunakan teknik *deducing the goals pursued*, yang melihat kebiasaan dan perilaku negara terhadap suatu isu, bukan hanya dengan melihat tujuan yang disampaikan secara resmi oleh pemerintah. Hal ini dapat dilihat juga menggunakan indikator-indikator sebelumnya, karena perbedaan tujuan yang dikomunikasikan dengan tujuan yang sebenarnya dapat dilihat dengan adanya *doctrine* dan *national interest*.

1.9 Sistematika Penelitian

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menggambarkan secara menyeluruh dan terperinci mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, kerangka konseptual, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT TERHADAP PERANG YAMAN TAHUN 2015-2020

Bab ini menjelaskan latar belakang keterlibatan Amerika Serikat dengan koalisi Arab Saudi terkait intervensi tahun 2015-2020. Bab ini juga menjelaskan kebijakan luar negeri masa pemerintahan Presiden Obama dan Presiden Trump.

BAB III KEBIJAKAN PENARIKAN BANTUAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP ARAB SAUDI DALAM PERANG YAMAN TAHUN 2021

Bab ini menjelaskan perubahan pada kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Arab Saudi dalam Perang Yaman pada tahun 2021 yaitu penarikan bantuan militer dan penjualan senjata.

BAB IV ANALISIS TUJUAN PENARIKAN BANTUAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP ARAB SAUDI DALAM PERANG YAMAN

Dalam bab ini dijelaskan mengenai analisis tujuan kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang menarik bantuannya terhadap Arab Saudi dalam intervensi terhadap Yaman.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran, yang akan mencakup ide-ide dan pengetahuan terpenting dari penelitian ini dan memberikan garis besar terhadap kontribusi apa yang dapat diberikan terhadap lingkungan akademis maupun pemangku kepentingan.

