

# **Breaking taboo: Explaining the United Arab Emirates' Decision to Establish Diplomatic Relationship with Israel**

## **“Breaking taboo”: Keputusan Uni Emirat Arab untuk Melakukan Normalisasi Hubungan Diplomatik dengan Israel**

**Broto Wardoyo & Rizal Valentino**  
*Universitas Indonesia*

### **ABSTRAK**

*Uni Emirat Arab (UEA) membuka hubungan diplomatik dengan Israel, yang bertentangan dengan Inisiatif Perdamaian Arab (IPA) yang juga ditandatangani oleh UEA, yang menyatakan agar tidak membuka hubungan diplomatik dengan Israel sebelum Palestina mendapatkan kemerdekaan. Selama ini, ancaman dari Iran ini ditangkal oleh eksistensi Amerika Serikat (AS) di kawasan Timur Tengah, namun seiring dengan berkurangnya perhatian AS pada kawasan Timur Tengah maka muncul kebutuhan untuk membangun aliansi dengan like-minded countries yang memiliki persepsi ancaman yang sama. Tulisan ini akan menjelaskan lebih dalam mengenai justifikasi UEA untuk tetap membuka hubungan diplomatik dengan Israel terlepas dari komitmen mereka terhadap IPA, melalui argumen bahwa keputusan UEA didorong oleh adanya persepsi akan ancaman dari Iran terhadap budaya strategik mereka, dan lebih lanjut berkontribusi pada kajian mengenai faktor kultural dalam perumusan kebijakan luar negeri suatu negara.*

**Kata-kata kunci:** *normalisasi hubungan diplomatik, kebijakan luar negeri, Israel, Uni Emirat Arab, budaya strategis*

*United Arab Emirate (UAE) is normalizing its diplomatic relationship with Israel, conflicting with the Arab Peace Initiative of which the UAE is one of the signatories, which stated that no Arab states should normalize diplomatic relationship with Israel before the Palestinians regain their rights to independence. Prior to UAE's recent decision, the United States' presence in Middle East has been the deterrence to the threat from Iran and now that US' attention for the region has declined, the UAE needs partner from like-minded countries to secure its foothold against Iranian threat. This article will further explain the UAE's decision to break the taboo in normalizing their diplomatic relationship with Israel, by arguing that the UAE's perception of threat from Iran, deeply embedded in UAE's strategic culture, has led to the decision to normalize diplomatic relationship with Israel, and offers a cultural insight of a foreign policy decision making process in the study of foreign policy analysis.*

**Keywords:** *normalization of diplomatic relationship, foreign policy, Israel, United Arab Emirates, strategic culture*

Konflik Israel dan Palestina memiliki kontribusi krusial dalam menentukan lanskap politik kawasan Timur Tengah maupun negara-negara yang ada di dalamnya. Konflik ini memiliki sejarah panjang, mulai dari pembentukan gerakan Zionisme di akhir abad ke-19 yang bertujuan membentuk negara Yahudi sebagai sebuah mekanisme perlindungan diri dari gerakan Anti-Semitisme yang berkembang di Eropa. Mereka menginginkan agar negara tersebut didirikan di wilayah Yerusalem yang dihuni oleh warga Arab dan Muslim yang tentu memicu penolakan dari bangsa Arab yang mendiami wilayah tersebut (Gelvin 2021). Beragam upaya solusi kemudian dilakukan untuk menjembatani kelompok Yahudi dan Arab-Palestina, baik yang dilakukan oleh Inggris sebagai pemegang mandat atas wilayah tersebut maupun Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Pada tanggal 29 November 1947, Majelis Umum (MU) PBB menerbitkan Resolusi 181 (II) mengenai partisi wilayah Palestina bagi kelompok Yahudi dan Arab-Palestina, namun pembagian tersebut dinilai tidak adil dan ditolak oleh bangsa Arab, bukan hanya mereka yang tinggal di Palestina tetapi juga yang tinggal di luar Palestina (negara-negara Arab).

Ketika Israel didirikan, negara-negara Arab dan warga Arab-Palestina merespons dengan menginisiasi perang terhadap Israel. Keterlibatan negara-negara Arab di luar Arab-Palestina ini menarik mengingat sebenarnya tidak semua negara Arab secara langsung bersinggungan dengan kelompok Yahudi yang mendirikan negara Israel. Mesir, Lebanon, Suriah, dan Yordania merupakan negara-negara yang secara langsung bersinggungan dengan Israel karena mereka berbagi perbatasan dan memiliki klaim teritorial atas wilayah tersebut, namun negara-negara Arab lain di luar empat negara tersebut tidak memiliki alasan serupa. Negara-negara Arab lain yang juga terlibat di dalam perang tersebut adalah Irak, Saudi Arabia, dan Yaman. Terlepas dari ada atau tidaknya singgungan langsung dengan Israel, negara-negara Arab memberikan perhatian khusus pada masalah Palestina karena kuatnya dampak politik dari isu Palestina ini dalam politik domestik di masing-masing negara. Isu konflik Israel dan Palestina ini kemudian menjadi jantung bagi ideologi nasionalisme Arab.

Dalam konteks tersebut, ada dua diskursus utama yang berkembang di negara-negara Arab dalam mengaitkan konflik melawan Israel dengan nasionalisme Arab. Diskursus pertama terkait dengan ideologi Pan-Arabisme yang merepresentasikan aksi untuk melawan neo-kolonialisme yang dibangun di atas gagasan persatuan bangsa Arab (Mellon 2002). Para pengusung ideologi ini

percaya bahwa dengan menggalang kerja sama di antara negara-negara Arab maka mereka akan mampu memobilisasi sumber daya nasional mereka sebagai sebuah cara untuk menantang dominasi Barat dalam urusan ekonomi, keamanan, dan politik di kawasan Timur Tengah (Mellon 2002). Dalam konteks ini, keberadaan Israel dianggap sebagai representasi Barat mengingat negara ini “didirikan dengan bantuan Barat” dan diisi oleh mereka yang “didatangkan dari Barat”. Israel, dalam kerangka pemikiran ini, dilihat sebagai bangsa asing yang melakukan pendudukan di wilayah Arab. Diskursus kedua terkait dengan ideologi Pan-Islamisme yang merupakan sebuah gerakan yang muncul sebagai reaksi atas posisi inferior kebanyakan Muslim secara relatif terhadap Barat (Mellon 2002). Ideologi ini juga terkait dengan masalah Palestina karena adanya sentralitas Yerusalem. Peran dari para ulama dalam menggelorakan perjuangan atas pendudukan Israel terhadap Yerusalem menjadi salah satu sumber kekuatan dari ideologi Pan-Islamisme, meski ideologi ini tidak membatasi hanya dalam konteks tersebut namun juga terkait dengan kebangkitan peradaban Islam. Dalam konteks ini, bangsa Arab memandang apa yang dilakukan oleh Israel (dan Zionisme) terhadap Palestina (dan Islam) merupakan bentuk penguasaan dan mereka menganggap bahwa sebelum Palestina merdeka dari cengkeraman Israel maka bangsa Arab/umat Islam belum seutuhnya merdeka. Pemikiran semacam ini dapat ditemukan dalam platform yang diusung oleh beberapa kelompok, termasuk Hamas.

Kekalahan negara-negara Arab dalam perang melawan Israel pada tahun 1948 membuat Israel memperluas wilayahnya dengan mengokupasi sebagian besar wilayah Mandatori Palestina, kecuali Jalur Gaza, yang berada dalam kekuasaan Mesir, dan Tepi Barat, yang berada dalam kekuasaan Yordania (Shlaim 1989). Perang terbuka antara Israel dan negara-negara Arab kembali terjadi tahun 1967, ketika Israel kembali keluar sebagai pemenang dan menambah wilayah kekuasaannya. Daerah-daerah seperti Dataran Tinggi Golan, Tepi Barat, Semenanjung Sinai, dan Jalur Gaza yang tadinya dikuasai negara-negara Arab justru berada dalam penguasaan Israel (Sagi et al. 2018). Sejak saat itu, negara-negara Arab memutuskan untuk mengisolasi Israel dengan menutup pintu bagi hubungan diplomatik dengan Israel yang disepakati dalam Arab Summit di Khartoum tahun 1967 yang mengikrarkan bahwa tidak akan ada perdamaian, pengakuan, dan negosiasi antara bangsa Arab dengan Israel (Meital 2000). Tahun 1973, perang antara Israel dan negara-negara Arab kembali pecah

dan hasilnya pun sama dengan perang-perang sebelumnya yang ditandai dengan kemenangan Israel.

Pasca perang 1973, beberapa negara mulai membuka negosiasi damai, terutama antara negara-negara Arab yang berbatasan langsung dengan Israel. Mesir menandatangani kesepakatan damai dengan Israel di Camp David tahun 1979. Palestina dan Yordania terlibat dalam negosiasi damai dengan Israel yang menghasilkan Kesepakatan Prinsip tahun 1993 dan Kesepakatan Wadi Araba tahun 1994. Adanya kesepakatan-kesepakatan tersebut mendorong adanya perubahan sikap dari negara-negara Arab secara lebih luas. Mereka membuka upaya damai dengan menginisiasi Inisiatif Perdamaian Arab (IPA), atau Arab Peace Initiative, untuk menyelesaikan konflik Israel dan Palestina yang diusulkan tahun 2002 dalam pertemuan Liga Arab. Inisiatif tersebut diajukan dengan asumsi bahwa konflik Israel dan Palestina tidak dapat diselesaikan secara tuntas dengan mengabaikan konteks regionalnya sehingga negara-negara Arab yang tergabung dalam Liga Arab menyimpulkan bahwa perdamaian yang tahan lama harus komprehensif dan melibatkan semua negara Arab yang memegang kunci keamanan Israel, bukan hanya Palestina (Rifkind 2008; Kostiner 2009). IPA merupakan tawaran kolektif dari Liga Arab untuk mengakhiri konflik dengan jaminan keamanan untuk semua negara di kawasan dan pengakuan seutuhnya pada negara Israel. Di dalam IPA terdapat tiga poin yang harus dilakukan Israel terlebih dahulu sebelum bangsa Arab menormalisasi hubungan mereka dengan Israel. Pertama, dilakukannya penarikan penuh Israel dari semua wilayah yang diduduki sejak tahun 1967. Kedua, dicapainya solusi yang adil untuk masalah pengungsi Palestina sesuai dengan resolusi MU PBB No. 194. Ketiga, diterimanya kedaulatan negara Palestina di wilayah yang diduduki oleh Israel sejak 4 Juni 1967 di Tepi Barat dan Jalur Gaza dengan Yerusalem Timur sebagai ibu kotanya.

Meskipun IPA mendapatkan tanggapan positif dari berbagai pihak, termasuk Amerika Serikat (AS) dan Uni Eropa (UE), dan dianggap sejalan dengan kepentingan strategis Israel, Israel sendiri menolak tawaran tersebut. Ben-Meir (2008) menilai bahwa tidak ada keseimbangan beban antara Israel dan Palestina maupun Suriah dalam IPA. Selain itu, akan ada implikasi teritorial yang harus dihadapi oleh Israel apabila mereka harus kembali pada batas wilayah sebelum 1967 dan membagi Yerusalem (Podeh 2014), terutama terkait dengan masalah demografi penduduk, yaitu akan banyak warga Yahudi yang kehilangan tempat tinggal

dan Israel juga harus merelakan akses pada berbagai sumber daya untuk diserahkan pada Palestina. Meski akhirnya diabaikan oleh Israel, proposal IPA tetap menjadi salah satu alternatif solusi yang tersedia dalam upaya normalisasi hubungan bangsa Arab dengan Israel. IPA bahkan kembali disepakati dalam pertemuan Liga Arab tahun 2007 di Riyadh dan tahun 2017 di Amman.

Uni Emirat Arab (UEA), yang merupakan negara anggota Liga Arab dan turut menyepakati IPA, ternyata kemudian mengambil langkah yang berbeda dari kesepakatan IPA. Delapan belas tahun setelah IPA disepakati, UEA memutuskan untuk menormalisasi hubungannya dengan Israel melalui Abraham Accord. Pada tanggal 13 Agustus 2020, UEA dan Israel, dengan mediasi AS, menandatangani kesepakatan pembukaan hubungan diplomatik. Kesepakatan tersebut menjadi kontroversi di Dunia Arab dan Dunia Islam karena UEA mendobrak tabu dengan melakukan langkah normalisasi sebelum diberikannya kedaulatan penuh Palestina oleh Israel. Hal ini jelas bertentangan dengan IPA. Meski demikian, beberapa negara Arab ternyata mengikuti langkah yang diambil oleh UEA. Bahrain menandatangani kesepakatan serupa di bulan September 2020, Sudan di bulan Oktober 2020, dan Maroko di bulan Desember 2020. Ketiga negara tersebut juga anggota Liga Arab, sama seperti UEA. Perjanjian yang disepakati ini sendiri mencakup kerja sama di bidang ekonomi dan militer, upaya untuk menangani segala tantangan yang ada di kawasan, menciptakan keteraturan dalam heterogenitas di tingkat regional, menghentikan segala bentuk konflik dan radikalisme, serta mengkonsolidasikan hubungan diplomatik antara Israel dengan negara-negara Arab berdasarkan kepentingan dan komitmen bersama. Kesepakatan yang dibuat oleh UEA tersebut memunculkan pertanyaan: mengapa UEA tetap membuka hubungan diplomatik dengan Israel padahal mereka terikat pada komitmen IPA?

UEA sendiri mengklaim bahwa keputusan mereka untuk membuka hubungan diplomatik dengan Israel tetap mempertimbangkan posisi dan kepentingan Palestina. Dalam sidang MU PBB, Menteri Luar Negeri UEA, Sheikh Abdullah bin Zayed al Nahyan, menyampaikan bahwa kesepakatan ini mampu menghentikan rencana aneksasi Israel atas wilayah Tepi Barat (UN News 2020). Terlepas dari klaim tersebut, keputusan tersebut dikritik oleh Otoritas Palestina yang menilainya sebagai pengkhianatan terhadap bangsa Palestina dan mereka bahkan memutuskan menolak bantuan penanganan pandemi Covid-19 dari UEA

dengan alasan tidak adanya koordinasi meski sebenarnya bantuan tersebut dibutuhkan (Al Jazeera 2020). Tulisan ini menjelaskan perilaku UEA tersebut dengan menimbang peran budaya strategis UEA dalam keputusan tersebut. Tulisan ini berargumen bahwa keputusan UEA didorong oleh adanya pemahaman mengenai ancaman yang datang dari Iran dalam budaya strategis mereka. Selama ini, ancaman dari Iran ini ditangkal oleh eksistensi AS di kawasan Timur Tengah, namun seiring dengan berkurangnya perhatian AS di kawasan Timur Tengah maka muncul kebutuhan untuk membangun aliansi dengan *like-minded countries* yang memiliki persepsi ancaman yang sama. Persepsi ancaman tersebut dibangun secara perlahan dan bertahap. Tulisan ini berkontribusi pada kajian mengenai faktor kultural dalam perumusan kebijakan luar negeri suatu negara. Tulisan ini akan dibagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama meninjau literatur-literatur mengenai Abraham Accords. Dari pemetaan tersebut, tulisan ini secara lebih spesifik akan mengurai budaya strategis yang memengaruhi kebijakan negara. Bagian kedua merupakan telaah yang lebih detail dari budaya strategis UEA dan pengaruhnya dalam keputusan melakukan normalisasi hubungan diplomatik dengan Israel. Bagian terakhir merupakan simpulan.

### **Normalisasi Hubungan Diplomatik antara UEA dan Israel**

Normalisasi hubungan diplomatik merupakan praktik dalam hubungan internasional yang menandakan bahwa hubungan antara kedua negara mengalami perbaikan. Normalisasi hubungan diplomatik biasanya ditandai dengan pembukaan kantor perwakilan atau representasi. Meski demikian, normalisasi hubungan diplomatik tidak senantiasa ditandai dengan pembukaan kantor perwakilan. Dalam beberapa kasus, pembukaan kantor perwakilan juga dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya atau dana serta tingkat kepentingan atau (Sen 1965). Literatur mengenai normalisasi hubungan diplomatik juga banyak tersedia dalam studi hubungan internasional. Tinjauan literatur ini lebih difokuskan pada kajian-kajian terdahulu mengenai normalisasi hubungan diplomatik antara UEA dan Israel yang ditandai dengan penandatanganan Abraham Accords. Literatur-literatur mengenai normalisasi hubungan diplomatik antara UEA dan Israel tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu: literatur yang menjelaskan perilaku UEA dengan basis kepentingan (*interest-based explanation*), literatur yang mengaitkan keputusan tersebut

dengan konstelasi politik regional (*regional politics explanation*), dan literatur yang menjelaskan perilaku UEA dalam kerangka evolusi kebijakan luar negeri UAE (*evolutionary explanation*). Masing-masing kelompok tersebut memiliki kekuatan dan kelemahan dalam menjelaskan normalisasi hubungan diplomatik antara UEA dan Israel.

Kelompok literatur pertama memandang bahwa normalisasi hubungan diplomatik UEA dan Israel tidak dapat dilepaskan dari kuatnya kepentingan UEA terhadap Israel, khususnya dari sisi ekonomi. Wicaksono (2020a; 2020b), misalnya, menilai bahwa UEA melihat kerja sama ekonomi dengan Israel sebagai hal yang akan dapat memacu pertumbuhan ekonomi yang melemah akibat pandemi Covid-19 dan anjloknya harga minyak mentah dunia serta sebagai upaya untuk melakukan diversifikasi ekonomi. Situasi tersebut dikonfirmasi oleh laporan Omar (2021) dalam Bloomberg yang menyatakan bahwa ekonomi UEA mengalami penurunan hingga 6,6% di tahun 2020 dan merupakan penurunan terburuk dalam beberapa tahun terakhir. Apalagi, potensi keuntungan ekonomi dari Abraham Accords bagi pembangunan kawasan juga relatif besar. Dengan asumsi bahwa perjanjian tersebut berkembang menjadi integrasi ekonomi yang mendalam, Abraham Accords dapat diikuti dengan pembukaan 150.000 lapangan pekerjaan baru di empat negara Arab yang telah membuka hubungan diplomatik dengan Israel dan dapat berkembang menjadi 4 juta lapangan pekerjaan dan lebih dari 1 triliun dolar dari aktivitas ekonominya jika mencakup sebelas negara Arab lain (Egel et al. 2021). Menteri Perekonomian UEA, Abdulla bin Touq al Mari, dalam presentasinya di Atlantic Council (2020) menilai bahwa negaranya akan mendapatkan keuntungan 300 hingga 500 juta Dolar AS dari berbagai kerja sama yang disepakati. Selain kepentingan ekonomi, kerja sama yang datang dari kesepakatan tersebut juga akan membawa keuntungan keamanan bagi UEA. Salah satu keuntungan yang dimaksud adalah adanya akses terhadap teknologi persenjataan. Argumentasi ini dikaitkan dengan rencana penjualan pesawat tempur F-35 dan pesawat nirawak Reaper dari AS ke UEA (Trigano 2021). Agar rencana tersebut dapat terwujud, maka UEA memerlukan “persetujuan” dari Israel yang mensyaratkan adanya keunggulan kualitatif atas negara-negara Arab dalam transaksi persenjataan yang dilakukan AS dengan negara-negara Arab.

Penjelasan mengenai keuntungan militer ini juga terkait dengan kelompok literatur kedua yang membahas normalisasi hubungan

diplomasi kedua negara dalam kerangka politik regional di kawasan. Normalisasi UEA dengan Israel tidak dapat dilepaskan dari peran regional Iran yang signifikan di kawasan Timur Tengah. Pengaruh dan ekspansi Iran yang luas di wilayah Timur Tengah, termasuk wilayah Teluk, serta rencana pengembangan senjata nuklir Iran menjadi faktor penting di balik keputusan UEA dan Israel (Wicaksono 2020a, 2020b; Guzansky dan Marshall 2020). Fulton dan Yellinek (2021) juga menekankan adanya pengaruh faktor struktural di kawasan Timur Tengah dalam keputusan UEA, dan juga Israel, terutama terkait dengan adanya perubahan konstelasi kekuatan eksternal di kawasan Timur Tengah. Hal ini terutama karena menguatnya peran dan pengaruh Rusia serta Tiongkok di kawasan Timur Tengah yang mengancam dominasi peran AS. Sentralitas peran AS di kawasan akan bisa diteguhkan dengan keberhasilan AS memediasi penandatanganan kesepakatan antara UEA dan Israel, dua negara yang sama-sama meletakkan hubungan mereka dengan AS sebagai pilar penting kebijakan luar negeri mereka. Meski demikian, hubungan mereka dengan Tiongkok juga tetap terjalin dengan baik.

Kelompok literatur ketiga fokus pada evolusi kebijakan luar negeri UEA. Sorkin (2021) menilai bahwa keputusan UEA tidak hadir secara tiba-tiba namun merupakan sebuah proses yang berkembang dari hubungan rahasia kedua negara secara bertahap. Kontak rahasia ini menjadi alternatif untuk tetap bisa membangun kerja sama di berbagai bidang dan, pada saat yang bersamaan, menghindari sensitivitas politik yang mungkin terjadi akibat proses normalisasi. Hubungan rahasia ini tidak hanya dijalani oleh UEA namun juga oleh negara-negara Teluk lain, termasuk Saudi (Guzansky 2015; Rabi dan Mueller 2017; Jones dan Guzansky 2017; Rynhold dan Yaari 2021). Dalam konteks tersebut dan menimbang faktor bahwa Israel telah menjalin hubungan dengan negara-negara Teluk lain, bukan tidak mungkin bahwa Riyadh dan Tel Aviv akan menormalisasi hubungan mereka dalam beberapa tahun ke depan (Sorkin 2021).

Dari sisi UEA, keputusan normalisasi dengan Israel menandai fase keempat dalam pengambilan kebijakan luar negeri mereka (Ketbi 2020). Fase pertama terjadi setelah AS merespons kejadian 9/11 dengan melakukan *pre-emptive strike* di Afghanistan. UEA yang tidak ingin terafiliasi dengan kelompok teroris kemudian melakukan serangkaian penyesuaian dalam kebijakan dalam dan luar negerinya untuk mencegah terorisme dan pendanaannya. Pada fase tersebut UEA memanfaatkan pemasukan dari sektor

minyak untuk menjalin hubungan dengan AS dan meningkatkan pengaruhnya di kawasan. Fase kedua terjadi setelah pecahnya Arab Spring pada 2011. Pada fase ini UEA fokus untuk menangani berbagai ancaman kawasan seperti ambisi nuklir Iran dan peran saudara di Yaman. Semenjak saat itu, UEA menerapkan pendekatan proaktif untuk menangani segala permasalahan keamanan sebelum masalah tersebut sampai di wilayah UEA. Fase ketiga ditandai dengan terjadinya krisis Qatar yang menyebabkan permasalahan pada hubungan Kuartet Arab (Arab Saudi, Mesir, UEA, dan Bahrain) dengan Qatar. Fase keempat ditandai dengan penandatanganan Abraham Accords. Penandatanganan kesepakatan tersebut menjadi tanda mengenai kemunduran pengaruh langsung AS di kawasan sehingga memungkinkan terjadinya dinamika politik internal untuk mengisi kekosongan tersebut. Abraham Accords kemudian dipandang sebagai peluang bagi Israel untuk menambah pengaruhnya di Timur Tengah karena negara tersebut bisa memainkan peran mendorong kerja sama ekonomi dan membendung pengaruh Iran dan dengan cara tersebut Israel akan mampu meningkatkan pengaruhnya di Timur Tengah (Khan dan Shahzad 2021).

Ketiga kelompok literatur tersebut memiliki keunggulan dan kelemahan. Kelompok literatur pertama mampu mengidentifikasi kepentingan-kepentingan langsung UEA dalam normalisasi hubungan dengan Israel namun yang menjadi masalah adalah apakah kepentingan-kepentingan tersebut tidak terfasilitasi sebelumnya tanpa adanya normalisasi hubungan diplomatik. Kepentingan keamanan, dalam bentuk penjualan senjata, mampu menjelaskan kebutuhan akan normalisasi namun hal apa yang mendasari kepentingan keamanan tersebut sehingga dibutuhkan peningkatan status hubungan. Pemetaan politik regional dalam kelompok literatur kedua mampu menjelaskan kebutuhan normalisasi hubungan diplomatik namun tidak bisa menjelaskan kenapa harus dilakukan tahun 2020. Padahal, ancaman dari Iran sudah teridentifikasi sejak awal pengembangan persenjataan nuklir Iran di awal tahun 2000-an. Kelompok literatur ketiga mampu menguraikan perkembangan dalam kebijakan luar negeri UEA dan dampak-dampak yang ditimbulkannya, namun tidak bisa memberikan rasionalitas yang baik bagi alasan normalisasi tersebut.

Dari tinjauan literatur di atas juga belum terlihat ada literatur yang membahas normalisasi hubungan UEA dan Israel melalui kerangka budaya strategis. Oleh sebab itu, tulisan ini akan

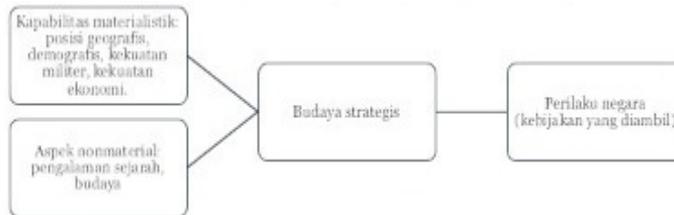
mengisi kekosongan tersebut. Studi mengenai peran kultur dalam perumusan kebijakan luar negeri masih belum berkembang dengan baik (Hudson dan Day 2020). Pye (1991) menyitir kultur sebagai opsi terakhir manakala penjelasan lain yang lebih materialistis tidak bisa memberikan penjelasan yang memadai. Hudson dan Day (2020) menjelaskan bahwa untuk memahami peran kultur dalam perumusan kebijakan luar negeri maka ada tiga opsi keterkaitan yang bisa dilakukan, yaitu: kultur dipahami sebagai sebuah organisasi makna, kultur dipahami sebagai preferensi nilai, dan kultur dipahami sebagai sebuah strategi.

Budaya strategis sendiri bisa didefinisikan secara beragam. Konsep ini lahir dari interpretasi bahwa perilaku suatu negara, misalnya dalam pilihan kebijakan keamanan negara tersebut, merupakan produk dari bukan hanya analisis ancaman yang sifatnya materialistis namun juga tradisi pemikiran keamanan yang berkembang di negara tersebut. Meski demikian, diantara para akademisi yang mengusung pemikiran mengenai budaya strategis sendiri terdapat perbedaan yang mendasar mengenai cakupan definitif budaya strategis. Gray (1999) mengidentifikasi tiga parameter budaya strategis, yaitu: cita-cita, dokumentasi, dan sosial serta tidak memberikan pembedaan antara cita-cita, bukti dari ide-ide, dan perilaku. Sementara itu, Johnston (1995) menekankan bahwa budaya strategis merupakan ide-ide yang membatasi pilihan perilaku negara dalam mengambil kebijakan keamanan tertentu. Ide-ide tersebut tidak terlalu jelas batasannya karena Johnston hanya menjelaskan bahwa ide-ide tersebut harus meresap dan memengaruhi preferensi jangka panjang kebijakan suatu negara namun dia menyatakan bahwa ide-ide tersebut harus dibedakan dari perilaku. Di titik tersebutlah perbedaan antara Gray dan Johnston tampak dengan jelas. Salah satu pionir konsep budaya strategis, Snyder (1977) mengidentifikasi budaya strategis sebagai keyakinan, sikap, dan perilaku elite yang menjadi metode berpikir yang khas yang memengaruhi kebijakan suatu negara. Budaya strategis sendiri bukanlah sesuatu yang tunggal namun bisa jadi memiliki beberapa sub-kultur yang tidak selalu sinkron satu sama lain. Dalam hal ini, Snyder dan Gray sepakat bahwa budaya strategis bisa mengalami perubahan berdasarkan konteks kebijakannya. Pembentukan budaya strategis ini dipengaruhi oleh berbagai hal. Jones (1990) serta Arif dan Kurniawan (2018) menawarkan pengalaman sejarah, karakteristik geografis, dan budaya masyarakat sebagai elemen utama pembentuk budaya strategis. Lantis (2005) membedakan elemen-elemen tersebut dalam kategori materialistis dan non-materialistis. Elemen

materialistis berasal dari kondisi geografis, populasi, maupun kapabilitas, sementara elemen non-materialistis meliputi pengalaman sejarah, sistem politik, dan budaya serta keyakinan politik elite.

Upaya untuk menelusuri budaya strategis dapat dilakukan dengan melihat pada simbol-simbol tekstual maupun non-tekstual. Dalam tulisan ini, hal kunci yang akan dicari dari simbol-simbol tersebut adalah cita-cita terutama tipe ideal dari ide-ide mengenai keamanan UEA dan bagaimana mereka mewujudkannya dalam perilaku mereka. Dengan demikian, perilaku sendiri dapat dibedakan dari cita-cita maupun tipe ideal dari ide-ide yang dimaksud meski perilaku di masa lalu dapat memperkuat konstruksi cita-cita maupun tipe ideal dari ide-ide yang dimaksud. Secara sederhana, logika berpikir tulisan ini dapat dijelaskan dalam skema berikut:

**Gambar 1**  
**Kerangka berpikir budaya strategis dan perilaku negara**



Sumber: Jones (1990), Lantis (2005), dan Arif dan Kurniawan (2018) diolah oleh penulis

### **Budaya Strategis UEA dan Keputusan Normalisasi**

Bagian ini diawali dengan pembahasan mengenai kapabilitas materialistis dan dilanjutkan dengan aspek non-material dan bagaimana keduanya berinteraksi dalam menumbuhkan budaya strategis UEA. Hal ini kemudian dilanjutkan dengan penjelasan budaya strategis dalam memengaruhi perilaku UEA dalam kasus normalisasi hubungan diplomatik dengan Israel. Proses tersebut tidak berlangsung tiba-tiba namun terjadi secara perlahan seiring dengan menguatnya kebutuhan akan normalisasi hubungan diplomatik dengan Israel.

Secara geografis, UEA terletak di kawasan Teluk, berbatasan dengan Teluk Persia di utara dan Teluk Oman di timur dan berada

*Breaking taboo: Explaining the United Arab Emirates' Decision to Establish Diplomatic Relationship with Israel*

tepat di muka Selat Hormuz. Di darat, UEA berbatasan dengan Oman di timur dan Arab Saudi di selatan dan barat. Mereka memiliki konflik teritorial dengan Iran dan Qatar atas pulau-pulau kecil yang ada di Teluk Persia. Sebagian besar wilayah UEA adalah gurun pasir dan hanya wilayah pesisir yang ditinggali. Mereka juga memiliki perbatasan yang panjang dengan populasi yang sedikit. Selain itu, populasi UEA didominasi oleh kelompok ekspatriat yang jumlahnya sekitar 88% dari total populasi di tahun 2021 (UAE 2022). Meskipun mereka tidak memiliki kewarganegaraan UEA, keberadaan mereka sangat dibutuhkan untuk menggerakkan roda perekonomian. Bahkan, peran ekspatriat dalam sektor pertahanan juga tidak kecil. Para ekspatriat tersebut berasal dari berbagai negara, termasuk Iran, negara-negara Asia Selatan, dan negara-negara Arab lainnya. Hal ini memunculkan kerawanan tersendiri bagi UEA.

UEA termasuk dalam kategori negara kaya di kawasan Teluk. Memiliki Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar 358,9 miliar Dolar AS di tahun 2020 dan PDB per kapita sebesar 36.2352,5 Dolar AS (World Bank 2021), UEA merupakan salah satu negara penghasil migas utama dunia. Data US Energy Information Administration (2022) menunjukkan bahwa UEA berkontribusi 4% dari total produksi minyak dunia untuk tahun 2021 dengan produksi sebesar 3,79 juta barel per hari dan berada di peringkat ketujuh produsen minyak dunia. Meski demikian, UEA juga merupakan negara yang pertama-tama melakukan diversifikasi sumber ekonominya dari sektor migas ke nonmigas. UEA bahkan berhasil menjadi hub sektor perdagangan, finansial, dan perjalanan dari dan ke kawasan Timur Tengah. Hal ini menjadi salah satu pilar penting dalam kebijakan luar negeri UEA (Henderson 2017). Meski demikian, sumber pemasukan migas masih tetap signifikan sehingga UEA tetap terdampak oleh fluktuasi harga migas. Kekuatan ekonomi ini menjadi salah satu pilar dalam pengembangan kapabilitas militer UEA dan perluasan pengaruh mereka di kawasan Timur Tengah. Selain itu, kekuatan ekonomi juga dimanfaatkan oleh UAE untuk menguatkan pengaruh mereka di kawasan. UAE menggunakan bantuan luar negeri untuk menciptakan pengaruh atas berbagai negara, termasuk Palestina (Almezaini 2012; Ragab 2017; Young 2017; Cochrane 2021).

Meski secara ekonomi UEA memiliki kapabilitas yang memadai, tidak demikian halnya dengan kapabilitas militer. UEA hanya diperkuat oleh 63.000 personel militer (International Institute for Security Studies 2022). Namun, pengeluaran pertahanan UEA

cukup besar di kawasan Timur Tengah. Proporsi pengeluaran pertahanan UEA dari total pengeluaran pertahanan Timur Tengah adalah 14,6% atau nomor dua terbesar setelah Arab Saudi. Tahun 2021 mereka mengalokasikan 19,2 miliar Dolar AS ke belanja pertahanannya, turun dari angka 19,8 miliar Dolar AS di tahun 2020. Meski kecil, militer UEA merupakan salah satu yang paling terlatih di antara militer negara-negara Teluk. Hal ini tidak terlepas dari keterlibatan militer UEA dalam berbagai operasi di berbagai negara. UEA terlibat dalam operasi militer di Afghanistan dan di Yaman. Misi-misi tersebut menjadi sarana pelatihan bagi efektivitas kinerja militer UEA (Ibishi 2017; Mason 2018; Ziadah 2019; Robert 2020; Dalton dan Shah 2021; Krieg 2021). Hal itu tidak terlepas dari adanya kedekatan UEA dengan AS yang terjalin sejak penandatanganan Defence Cooperation Agreement (DCA) tahun 1994 (Katzman 2015; Mason 2018). Berdasarkan kesepakatan tersebut AS melakukan penempatan pasukan dan persenjataan di UEA baik di bandara Al Dhafra maupun pelabuhan Jebel Ali. Personel militer UEA juga mendapatkan pelatihan khusus sebagai bagian dari pembelian persenjataan mereka dari AS. Selain itu, kedua negara juga memiliki kerja sama kontra teror yang kuat, salah satunya dengan pembentukan Sawab Center tahun 2015. Selain keikutsertaan dalam misi ekspedisi dan kerja sama dengan AS, militer UEA juga melakukan rekrutmen personel asing untuk mendorong profesionalisasi (Yates 2016; Krieg 2021).

Secara tatanan politik, UEA memiliki keunikan dibandingkan dengan negara-negara Arab lain karena mereka menjadi satu-satunya negara federal yang terdiri dari tujuh keemiran. Masing-masing keemiran dipimpin oleh seorang emir dan ketujuh emir tersebut membentuk Dewan Federal Tertinggi. Presiden UEA dijabat oleh Emir Abu Dhabi, mulai dari berdirinya negara tersebut hingga saat ini sedangkan posisi Perdana Menteri dijabat oleh Emir Dubai. Hal ini sekaligus menunjukkan posisi penting kedua keemiran tersebut di UEA. Secara lebih khusus, peran kepemimpinan yang ditunjukkan oleh Emir Abu Dhabi, sejak masa Sheikh Zayed bin Sultan Al Nahyan hingga masa Sheikh Mohammed bin Zayed Al Nahyan, memainkan peranan yang sentral dalam perumusan kebijakan luar negeri UEA.

Kapabilitas materialistis seperti kondisi geografis, kekuatan ekonomi dan militer yang dimiliki, maupun struktur politik memainkan peran penting dalam perumusan kebijakan luar negeri UEA (Al-Mashat 2008). Faktor-faktor materialistis tersebut memiliki pengaruh pada pembentukan budaya strategis

*Breaking taboo: Explaining the United Arab Emirates' Decision to Establish Diplomatic Relationship with Israel*

UEA. Meski demikian, ada faktor-faktor non-materialistis yang juga perlu dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan luar negeri. Pengalaman sejarah dan budaya merupakan dua faktor non-materialistis yang penting dalam membentuk cara pandang suatu negara mengenai dirinya.

UAE merupakan negara yang relatif muda karena baru terbentuk pada akhir tahun 1971. Ketujuh keemiran yang menjadi bagian dari UAE merupakan wilayah perwalian Inggris, bersama dua keemiran lain yang memutuskan untuk berdiri sendiri, yaitu Bahrain dan Qatar. Pada awal tahun 1971, Inggris memutuskan untuk meninggalkan sembilan keemiran yang sebelumnya ada di bawah perwaliannya. Langkah tersebut akan dilakukan sebelum Desember 1971. Merespons keputusan Inggris tersebut, kesembilan keemiran tersebut berusaha untuk membentuk persekutuan, namun tidak berhasil karena ada beberapa perbedaan pendapat diantara mereka. Bahrain akhirnya memutuskan untuk merdeka pada Agustus 1971 dan Qatar menyusul satu bulan kemudian. Di tengah ketidakpastian tersebut, beberapa negara tetangga keemiran-keemiran tersebut berusaha untuk memanfaatkan situasi. Iran, misalnya, melakukan penguasaan atas Kepulauan Tunb dan Pulau Abu Musa. Inggris yang saat itu masih berada di kawasan tersebut ternyata tidak memberikan reaksi apa pun terhadap langkah Iran (Al-Mazrouei 2015; Buderl dan Ricart 2018). Hingga saat ini, kedua negara masih berseteru atas pulau-pulau tersebut.

Selain dengan Iran, UEA juga memiliki perseteruan dengan negara-negara Teluk anggota GCC. Ketika UEA memerdekakan diri, Inggris mendukung pergeseran batas teritorial UEA ke arah barat agar berbatasan langsung dengan Qatar, namun Arab Saudi menyatakan keberatan dan baru pada tahun 1974 kedua negara menyepakati batas teritorial mereka (Okruhlik dan Conge 1999; Al-Mazrouei 2013; Guzansky 2016). Berdasarkan kesepakatan tersebut, Arab Saudi menguasai pulau Huwaisad dan garis pantai di sisi timur Khawr al-Udayd sedangkan UAE memperoleh pulau-pulau lain di sekitar wilayah tersebut. Arab Saudi juga memberikan dukungan pada klaim UAE atas Kepulauan Tunb dan Pulau Abu Musa. Kedua negara juga menyepakati kepemilikan wilayah Shaybah di perbatasan yang kaya akan minyak. Meski mereka bersepakat bahwa Arab Saudilah yang memiliki hak pengelolaan minyak atas wilayah Shaybah, bukan berarti tidak ada tensi diantara keduanya. Di tahun 2005, kedua negara juga bersitegang akibat adanya rencana UAE untuk membangun jalan

lintas ke Qatar yang melewati wilayah Arab Saudi. Tensi tersebut terus bertahan bahkan sempat terjadi benturan laut antara kedua negara di tahun 2010. UEA juga memiliki benturan klaim teritorial dengan Oman (Okruhlik dan Conge 1999; Guzansky 2016). Meski secara garis besar keduanya sudah menyepakati perbatasan di tahun 1973 dan benturan klaim atas wilayah mata air Buraimi juga telah diselesaikan dalam kesepakatan tahun 1974, tahun 1977 Oman bersitegang dengan Ras al-Khaimah, salah satu keemiran UEA, atas wilayah Semenanjung Musandam. Oman bahkan mengirim pasukan dan kekuatan lautnya ke wilayah tersebut. Pada tahun 1998 kedua negara akhirnya menyepakati batas final mereka dan isu benturan klaim teritorial ini bisa ditekan agar tidak mengganggu kerja sama ekonomi mereka.

Selain sejarah masa lalu dengan berbagai benturan klaim perbatasan, UEA tumbuh dalam kultur Islam yang kuat. Meski demikian, negara ini ternyata memiliki permasalahan yang datang dari kelompok Islamis (Henne 2017; Ibish 2017; Salisbury 2020). Kelompok tersebut, terutama Ikhwanul Muslimin, berkembang di UEA pada periode 1970-an hingga 1980-an melalui para pendidik asing yang masuk ke UEA. Pada awalnya, pemerintah berusaha untuk memberikan toleransi pada kehadiran dan pertumbuhan mereka. Namun, ada dugaan keterlibatan mereka dalam upaya penggulingan emir di periode 1990-an dan penemuan sel radikal antipemerintah di periode 2010-an membuat pemerintah memutuskan untuk membatasi aktivitas kelompok Islamis tersebut (Salisbury 2020). UEA juga melihat ada kemungkinan penggunaan kelompok-kelompok tersebut oleh negara-negara tetangganya dengan tujuan menciptakan distabilitas politik.

Untuk memahami bagaimana budaya strategis UEA mendorong keputusan normalisasi, hal utama yang harus dipertimbangkan adalah persepsi Iran sebagai sumber ancaman (Davidson 2009; Ibish 2017; Dalton dan Shah 2020; Salisbury 2020; Hedges 2021). Sebelum Dewan Kerja Sama Teluk atau Gulf Cooperation Council (GCC) mengidentifikasi Republik Islam Iran sebagai ancaman, UEA bahkan telah melihat Iran di bawah kepemimpinan Shah sebagai aktor yang mampu membahayakan stabilitas kawasan. Pada tahun 1925, Shah Iran mengklaim wilayah kepulauan Bahrain sebagai wilayah kedaulatannya, namun klaim tersebut ditolak oleh Inggris yang menguasai wilayah kepulauan Bahrain (Hasbani 2006). Namun, mundurnya Inggris dari kawasan Teluk memunculkan kekosongan kekuatan di wilayah tersebut. Pada tahun 1973, kekosongan tersebut dimanfaatkan oleh

Shah Iran untuk mengokupasi kepulauan Abu Moussa di Selat Hormuz yang sebelumnya merupakan wilayah Sharjah, salah satu keamiran UEA. Selanjutnya, Shah Iran kembali menegaskan klaim atas wilayah Bahrain dan meningkatkan intensitas serangan pada Irak di wilayah perbatasan Shatt al-Arab. Setelah jatuhnya rezim Shah, Ayatollah Khomeini mendeklarasikan diri sebagai pelindung golongan Syiah dan berkeinginan untuk menyebarkan doktrin Syiah di kawasan Teluk. Perlu dicatat bahwa kelompok Syiah di beberapa negara Teluk tidak sedikit jumlahnya sehingga seruan Khomeini dipandang sebagai langkah strategis Iran untuk memperkuat posisinya di kawasan Teluk. Dengan menyebarkan visi anti monarki pada kelompok Syiah di berbagai negara, Khomeini menjadi ancaman bagi eksistensi rezim monarki di negara-negara Teluk.

Dalam perkembangan selanjutnya, setelah berakhirnya Perang Iran-Irak, Iran kembali meningkatkan kapasitas militer dan sistem persenjataannya. Iran antara lain melakukan pembelian persenjataan senilai 3,6 miliar Dolar AS pada periode 1988 hingga 1992 dari berbagai negara seperti eks-Uni Soviet, Tiongkok, eks-Cekoslowakia, dan beberapa negara lain (Moore 1994). Iran menjadikan kemandirian sebagai tujuan bagi pengembangan industri pertahanannya mengingat sejak 1979 mereka mendapatkan embargo dari AS. Meski demikian, hubungan militer Iran dengan militer beberapa negara tetap hangat seperti dengan Rusia, Tiongkok, Pakistan, India maupun Venezuela. Salah satu inti dari pengembangan sistem persenjataan Iran adalah kemampuan misil balistik. Laporan Defense Intelligence Agency (2019) memperlihatkan bahwa Iran memiliki kapasitas misil balistik yang lengkap, baik jarak dekat (*close-range ballistic missiles* seperti Shahab-1 atau Fateh-110 dan *short-range ballistic missiles* seperti Shahab-2, Zolfaghar atau Qiam-1) maupun jarak menengah (*medium-range ballistic missiles* seperti Shahab-3, Emad-1 atau Sejil). Iran juga mengembangkan kapabilitas angkatan laut yang mumpuni yang mampu untuk memblokade jalur laut di Selat Hormuz yang merupakan jalur vital bagi distribusi migas dari Teluk. Selain itu, Iran juga memiliki beberapa kapal selam kelas Kilo dari Rusia dan kelas Yono dari Korea Utara dan mengembangkan kapal selam Fateh produksi lokal.

Hal lain yang juga menjadi perhatian negara-negara tetangganya adalah keberadaan milisi-milisi yang dilatih oleh militer Iran, Garda Revolusi, di berbagai negara di kawasan. Beberapa kelompok milisi tersebut antara lain: Hisbullah di Lebanon, milisi

Syiah di Irak, Bahrain maupun Suriah, milisi Houthi di Yaman, Taliban, dan beberapa kelompok di Palestina. Di beberapa negara seperti Suriah dan Irak, milisi yang didukung oleh Iran tersebut bahkan diintegrasikan ke dalam angkatan bersenjata mereka dan hal ini menimbulkan masalah karena adanya loyalitas ganda milisi tersebut ke negara asal dan negara tempat mereka beroperasi (Azizi 2022). Garda Revolusi sendiri memiliki pengalaman dalam mengintegrasikan kelompok milisi ke angkatan bersenjata dalam kasus Basij, milisi pendukung revolusi Syiah di masa Khomeini (Golkar 2012; Defense Intelligence Agency 2019). Keberadaan milisi-milisi di beberapa negara tersebut memungkinkan Iran memainkan peran dalam berbagai peristiwa politik di negara-negara tersebut dan menjadi bagian dari strategi *forward-defense* Iran (Akbarzadeh et al. 2022).

Dihadapkan dengan ancaman tersebut dan dimotivasi oleh sengketa wilayah dengan Iran, UEA memulai proyek persenjataannya dengan memodernisasi dan menambah jumlah pesawat tempurnya hingga 140 buah dengan meningkatkan 30 pesawat Mirage 2000-5 menjadi 2000-9 dan membeli 32 Mirage 2000-9 dari Prancis sebagai tambahan dari 80 F-16E/Fs dari AS (Hasbani 2006). Alat utama sistem persenjataan tersebut merupakan pesawat-pesawat tempur tercanggih di kawasan pada masanya dan memiliki superioritas teknologi dari pesawat tempur Iran. Pesawat-pesawat tersebut mampu melakukan penetrasi ke dalam wilayah Iran dengan fitur kapasitas bahan bakar besar, radar aktif, dan Storm Shadow-Scalp/EG cruise missiles atau juga dikenal sebagai Black Shahine di UEA.

Kemudian, untuk mengimbangi kekuatan kapal selam Iran, UEA memesan *anti-submarine frigates*. UEA juga mengembangkan peralatan anti kapal selam lain, seperti lima helikopter Super Puma yang dilengkapi dengan fitur anti kapal selam dan tujuh helikopter Panther yang dipesan dari Eurocopter dan diantarkan pada tahun 1998. Helikopter tersebut sudah dilengkapi dengan *anti-ship missiles* (Hasbani 2006). UEA juga memiliki Casa CN-235s produksi Indonesia-Spanyol untuk patroli maritim dan beberapa pesawat Hawkeye EAW dan di tahun 2000 UEA membeli Russian S-300 anti-missile missile system untuk melawan Iranian Scud Missiles (Hasbani 2006).

Di era yang lebih modern, UEA melalui Critical National Infrastructure Authority (sebuah otoritas yang menangani urusan militer dan keamanan UEA) memiliki perjanjian bisnis

dengan firma Israel. Di tahun 2007, pebisnis Israel Mati Kochavi ditengarai menjual perlengkapan keamanan senilai 800 juta Dolar AS kepada UEA untuk pengawasan tambang minyak dan infrastruktur strategis (Sorkin 2021). Dalam kesempatan lain, UEA dan Israel menjalin hubungan intelijen dalam rangka menangani “permasalahan serius” dalam kawasan. Hal ini didorong oleh keyakinan bahwa miscalculasi Iran di Teluk Persia dapat menimbulkan distabilitas kawasan. Keadaan ini mendorong kerja sama Israel-UEA untuk mengantisipasi langkah-langkah strategis Iran. Antisipasi tersebut ditandai dengan pemberian akses pada UEA untuk mengakses satelit Eros B milik Israel pada tahun 2006 dan Eros A yang memiliki spesifikasi lebih baik pada tahun 2009 (Neubauer 2017). Kerja sama tersebut menjadi lebih kentara ketika UEA meluncurkan sistem pengawasan *Falcon Eye* mereka dengan keterikatan yang jelas dengan Israel pada tahun 2016 (Jones dan Guzansky 2019). Selanjutnya pada 2017 kedua negara terlibat dalam sebuah latihan bersama angkatan udara (Jones dan Guzansky 2019).

Sejarah permusuhan tersebut membentuk pemahaman bahwa Iran adalah ancaman yang nyata bagi UEA. Saat ini, jika membandingkan kepemilikan senjata UEA dan Iran maka akan terlihat adanya gap yang nyata (International Institute for Security Studies 2022). Iran tercatat memiliki pasukan tempur sejumlah 1.925.000 tentara atau sekitar 2,3% dari total populasinya, 516 aset angkatan udara, 3.709 tank, 8.500 kendaraan bersenjata, dan 398 aset angkatan laut. Sementara itu, UEA hanya memiliki 65.000 personel militer aktif (0,7%) dari populasinya, 552 aset angkatan udara, 434 tank, 8.750 kendaraan bersenjata, dan 75 aset angkatan laut. Dengan komparasi tersebut, UEA membutuhkan dukungan dari negara lain di kawasan atau *like-minded countries* untuk menyeimbangkan kekuatan vis-à-vis Iran. Israel sendiri memiliki 634.000 personel militer aktif atau 7,4% dari total populasinya dan 595 pesawat tempur, 1.650 tank, 7.500 kendaraan bersenjata, dan 65 aset angkatan laut. Apabila ditambah dengan Arab Saudi, jumlah kekuatan militer dalam aliansi anti-Iran tersebut akan menjadi semakin besar. Arab Saudi memiliki angkatan perang sejumlah 505,000 jiwa (1,5% dari populasinya), 889 aset angkatan udara, 1.062 tank, 12.500 kendaraan bersenjata, dan 55 aset angkatan laut.

Selain itu, masih terkait dengan Iran, budaya strategis UEA juga dibentuk oleh ketakutan mereka pada program nuklir Iran. UEA menolak ambisi nuklir Iran karena dianggap dapat

membahayakan keamanannya. Kepemilikan senjata nuklir Iran dianggap dapat memicu perlombaan persenjataan bagi aktor-aktor regional, dan ancaman dari aktor-aktor non-negara yang memiliki hubungan dekat dengan Teheran (Tzemprin et al. 2015). UEA yang berbatasan langsung dengan Arab Saudi dan hanya dipisahkan oleh Selat Hormuz dari Iran harus benar-benar memperhitungkan langkahnya supaya tetap dapat bertahan dalam kondisi ini. Ambisi nuklir Iran dapat meningkatkan pengaruhnya di kawasan. Dengan semakin berpengaruh Iran maka mereka akan semakin mudah dalam menyebarkan ideologi Syiah dan anti monarkinya. Keadaan tersebut dapat membahayakan posisi UEA yang dihuni oleh mayoritas Muslim Sunni dan menganut monarki sebagai sistem pemerintahan.

Kebutuhan untuk membangun kerja sama dengan *like-minded countries* semakin terasa besar dengan menguatnya anggapan bahwa AS mulai mengurangi porsi keterlibatannya di kawasan Teluk dan Timur Tengah. Selama bertahun-tahun, peranan AS dalam menciptakan perimbangan kekuatan di kawasan ini menjadi salah kunci bagi stabilitas kawasan. AS menjalin relasi yang positif dengan dua aktor utama di kawasan, yaitu Arab Saudi dan Israel. Penempatan pasukan di beberapa negara Teluk pasca Perang Teluk tahun 1990-1991, Afghanistan tahun 2001, serta Irak tahun 2003 membuat AS secara de facto menjadi salah satu kekuatan utama di kawasan Teluk dan Timur Tengah. Apalagi, AS memantapkan diri dengan kebijakan Timur Tengah Raya sebagai fondasi keikutsertaan mereka di kawasan ini yang kemudian dilanjutkan dengan kebutuhan Perang Global Melawan Terorisme (Dunn 2005; Taheri 2005; Güney dan Gökcan 2010; Pickering 2010; Haass 2013). Namun, perilaku kebijakan AS belakangan memunculkan spekulasi akan berkurangnya komitmen mereka pada stabilitas kawasan. Diawali dengan pilihan untuk mengarahkan kebijakan AS ke Asia, yang lebih dikenal sebagai *Pivot to Asia*, hingga penarikan pasukan dari Irak dan Afghanistan memunculkan kekhawatiran tentang semakin menguatnya pengaruh Iran. Menurut Kaye (2022), AS sebenarnya masih menempatkan Timur Tengah sebagai wilayah yang penting bagi mereka namun memang pada saat yang bersamaan mengurangi komitmen langsungnya.

## **Simpulan**

Dari penjelasan-penjelasan tersebut, dapat dilihat bahwa pertimbangan utama keputusan normalisasi hubungan dengan Israel adalah ketakutan terhadap Iran yang berkembang di UEA. Hal ini membuat kerja sama rahasia yang selama ini berkembang menjadi perlu untuk ditingkatkan derajatnya. Persepsi akan ancaman Iran ini dibentuk oleh faktor materialistis, seperti posisi geografis, demografi, kapabilitas militer dan ekonomi, maupun faktor non-materialistis seperti sejarah masa lalu dan budaya. Dalam konteks UEA, budaya strategis ini yang terbentuk adalah pemahaman kondisinya sebagai negara kecil yang berada dalam situasi volatilitas yang tinggi dan bertetangga dengan negara besar yang memiliki sejarah permusuhan dengan mereka sehingga mendorong mereka untuk berperilaku *balancing* (mengimbangi negara besar tetangga tersebut). Cita-cita tersebut mendorong UEA mengambil kebijakan untuk melakukan normalisasi dengan Israel yang dipandang akan mampu memberikan rasa aman bagi kebutuhan mereka, meskipun hal ini mengorbankan beberapa pilar tradisional dalam kebijakan luar negerinya. Hal ini juga dipengaruhi oleh hilangnya mitra tradisional UEA, yaitu AS, yang mengubah kebijakannya di kawasan karena alasan yang tidak terkait dengan hubungan bilateral kedua negara.

Tulisan ini memperlihatkan bahwa peranan budaya strategis dalam perumusan kebijakan luar negeri UEA cukup signifikan. Meski demikian, budaya strategis tersebut bukanlah satu-satunya determinan dalam kebijakan UEA mengingat ada proses pengambilan kebijakan yang juga perlu untuk dipertimbangkan. Hal tersebut sekaligus menjadi salah satu batasan dari tulisan ini dan untuk membuat kajian yang lebih komprehensif maka perlu juga untuk melihat proses pengambilan kebijakan di UEA, baik dalam model idiosinkretik, politik birokrasi, maupun politik domestik.

## **Tentang Penulis**

**Broto Wardoyo** adalah dosen di Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia. Selain itu, penulis juga mengajar di Program Kajian Terorisme dan Program Kajian Ketahanan Nasional, terutama untuk konsentrasi Kajian Intelijen Strategik, Sekolah Kajian Strategik dan Global, Universitas Indonesia. Penulis menyelesaikan pendidikan Sarjana dari Universitas Indonesia serta pendidikan Magister dan Doktorat dari National

Chengchi University, Taiwan. Penulis dapat dihubungi di broto09@ui.ac.id.

**Rizal Valentino** adalah mahasiswa Program Studi Sarjana Reguler, Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia. Penulis sedang menyelesaikan Skripsi mengenai normalisasi hubungan UEA dengan Israel dengan menggunakan kerangka Realisme Neoklasik dalam pengambilan kebijakan luar negeri. Penulis dapat dihubungi di rizal.valentino@ui.ac.id.

## Referensi

### Buku dan Bab dalam Buku

- Al-Mashat, Abdul-Monem, 2008. "Politics of Constructive Engagement: The Foreign Policy of the United Arab Emirates", dalam Bahgat Korany dan Ali E. Hillal Dessouki (eds.), 2008. *The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization*. Kairo: The American University in Cairo Press.
- Almezaini, Khalid S., 2012. *The UAE and Foreign Policy: Foreign Aid, Identities and Interests*. London & New York: Routledge.
- Buderi, Charles L.O. dan Luciana T. Ricart, 2018. "The Iran-UAE Gulf Islands Dispute: A Journey Through International Law, History and Politics", *Queen Mary Studies in International Law*, Vol. 29. Leiden: Brill Nijhoff.
- Defense Intelligence Agency, 2019. *Iran Military Power: Ensuring Regime Survival and Securing Regional Dominance*. Washington, DC.: US Government Publishing Office.
- Gelvin, James L., 2021. *The Israel-Palestine Conflict: A History*. 4<sup>th</sup> Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Henne, Peter S., 2017. *Islamic Politics, Muslim States and Counterterrorism Tensions*. New York: Cambridge University Press.
- Hudson, Valerie M. dan Benjamin Day, 2020. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. 3<sup>rd</sup> Edition. Lanham, MD.: Rowman & Littlefield Publishers Inc.

*Breaking taboo: Explaining the United Arab Emirates' Decision to Establish Diplomatic Relationship with Israel*

- Jones, David, 1990. "Soviet Strategic Culture", dalam Carl G. Jacobsen, (ed.), 1990. *Strategic Power: United States of America and the U.S.S.R.* London: Palgrave MacMillan.
- Sagi, Avi, et al., 2018. *Religious Zionism and the Six-Day War: From Realism to Messianism.* London: Routledge.
- Sen, Biswanath, 1965. *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice.* Dordrecht: Springer.
- Snyder, Jack L., 1977. *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations.* Santa Monica: RAND.

### **Artikel Jurnal**

- Akbarzadeh, Shahram, et al., 2022. "Iranian Proxies in the Syrian Conflict: Tehran's 'Forward-Defence' in Action", *Journal of Strategic Studies*, 1-24.
- Arif, Muhamad dan Yandry Kurniawan, 2018. "Strategic Culture and Indonesian Maritime Security", *Asia & The Pacific Policy Studies*, **5**(1): 77-89.
- Pickering, Thomas R., 2010. "The United States, Iran, and the Greater Middle East", *American Foreign Policy Interests*, **32**(2): 57-63.
- Azizi, Hamidreza, 2022. "Integration of Iran-Backed Armed Groups into the Iraqi and Syrian Armed Forces: Implications for Stability in Iraq and Syria", *Small Wars & Insurgencies*, **33**(3): 499-527.
- Ben-Meir, Alon, 2009. "Israel and the Arab Peace Initiative", *American Foreign Policy Interests*, **31**(3): 206-212.
- Cochrane, Logan, 2021. "The United Arab Emirates as a Global Donor: What a Decade of Foreign Aid Data Transparency Reveals", *Development Studies Research*, **8**(1): 49-62.
- Davidson, Christopher M., 2009. "Dubai and the United Arab Emirates: Security Threats", *British Journal of Middle Eastern Studies*, **36**(3): 431-447.

- Dunn, David Hastings, 2005. "Bush, 11 September and the Conflicting Strategies of the 'War on Terrorism'", *Irish Studies in International Affairs*, **16**(1): 11-33.
- Fulton, Jonathan dan Roie Yellinek, 2021. "UEA-Israel Diplomatic Normalization: A Response to a Turbulent Middle East Region", *Comparative Strategy*, **40**(5): 499-515.
- Golkar, Saeid, 2012. "Organization of the Oppressed or Organization for Oppressing: Analysing the Role of the Basij Militia of Iran", *Politics, Religion & Ideology*, **13**(4): 455-471.
- Gray, Colin S., 1999. "Strategic Culture as Context: The First Generation of Theory Strikes Back", *Review of International Studies*, **25**(1): 49-69.
- Güney, Aylin dan Fulya Gökcan, 2010. "The 'Greater Middle East' as a 'Modern' Geopolitical Imagination in American Foreign Policy", *Geopolitics*, **15**(1): 22-38.
- Guzansky, Yoel, 2015. "Israel and the Arab Gulf States: From Tacit Cooperation to Reconciliation?", *Israel Affairs*, **21**(1): 131-147.
- Guzansky, Yoel, 2016. "Lines Drawn in the Sand: Territorial Disputes and GCC Unity", *Middle East Journal*, **70**(4): 543-559.
- Guzansky, Yoel dan Zachary A. Marshall, 2020. "The Abraham Accords: Immediate Significance and Long-Term Implications", *Israel Journal of Foreign Affairs*, **14**(3), 379-389.
- Haass, Richard N., 2013. "The Irony of American Strategy: Putting the Middle East in Proper Perspective", *Foreign Affairs*, **92**(3): 57-67.
- Hasbani, Nadim, 2006. "The Geopolitics of Weapons Procurement in the Gulf States", *Defense & Security Analysis*, **22**(1), 73-88.
- Hedges, Matthew, 2021. "Small State Security Engagement in Post-Arab Spring MENA: The Case of United Arab Emirates", *Asian Affairs*, **52**(2): 412-425.
- Henderson, Christian, 2017. "The UAE as a Nexus State", *Journal*

*Breaking taboo: Explaining the United Arab Emirates' Decision to Establish Diplomatic Relationship with Israel*

*of Arabian Studies*, 7(1): 83-93.

- Jones, Clive dan Yoel Guzansky, 2017. "Israel's Relations with the Gulf States: Toward the Emergence of a Tacit Security Regime?", *Contemporary Security Policy*, **38**(3): 398-419.
- Johnston, Alastair Iain, 1995. "Thinking about Strategic Culture", *International Security*, **19**(4): 32-64.
- Kaye, Dalia Dassa, 2022. "America's Role in a Post-American Middle East", *The Washington Quarterly*, **45**(1): 7-24.
- Ketbi, Ebtesam Al, 2020. "Contemporary Shifts in UAE Foreign Policy: From the Liberation of Kuwait to the Abraham Accords", *Israel Journal of Foreign Affairs*, **14**(3): 391-398.
- Khan, Muhammad Rafi dan Sajid Mehmood Shahzad, 2021. "The Abraham Accords: Israel Resizing Spheres of Influence", *Journal of the Research Society of Pakistan*, **58**(2): 180-186.
- Kostiner, Joseph, 2009. "Saudi Arabia and the Arab-Israeli Peace Process: The Fluctuation of Regional Coordination", *British Journal of Middle Eastern Studies*, **36**(3): 417-429.
- Krieg, Andreas, 2022. "The UAE's 'Dogs of War': Boosting a Small State's Regional Power Projection", *Small Wars & Insurgencies*, **33**(1-2): 152-172.
- Lantis, Jeffrey S., 2005. "Strategic Culture: From Clausewitz to Constructivism", *Strategic Insights*, **4**(10): 33-52.
- Mason, Robert, 2018. "Breaking the Mold of Small State Classification? The Broadening Influence of the United Arab Emirates Foreign Policy through Effective Military and Bandwagoning Strategies", *Canadian Foreign Policy Journal*, **24**(1): 95-112.
- Meital, Yoram, 2000. "The Khartoum Conference and Egyptian Policy after the 1967 War: A Reexamination", *Middle East Journal*, **54**(1): 64-82.
- Mellon, James G., 2002. "Pan-Arabism, Pan-Islamism and Inter-State Relations in the Arab World", *Nationalism and Ethnic Politics*, **8**(4): 1-15.

- Moore, James W., 1994. "An Assessment of the Iranian Military Rearmament Program", *Comparative Strategy*, **13**(4): 371-389.
- Neubauer, Sigurd, 2017. "Israel: A Strategic Partner for the UAE?", *IndraStra Global*, **11**: 1-3.
- Podeh, Elie, 2014. "Israel and the Arab Peace Initiative, 2002–2014: A Plausible Missed Opportunity", *The Middle East Journal*, **68**(4), 584–603.
- Pye, Lucian W., 1991. "Political Culture Revisited", *Political Psychology*, **12**(3): 487-508.
- Okruhlik, Gwenn dan Patrick J. Conge, 1999. "The Politics of Border Dispute: On the Arabian Peninsula", *International Journal*, **54**(2): 230-248.
- Rabi, Uzi dan Chelsi Mueller, 2017. "The Gulf Arab States and Israel since 1967: From 'No Negotiation' to Tacit Cooperation", *British Journal of Middle Eastern Studies*, **44**(4): 576-592.
- Ragab, Eman, 2017. "Beyond Money and Diplomacy: Regional Policies of Saudi Arabia and UAE after the Arab Spring", *The International Spectator*, **52**(2): 37-53.
- Robert, David B., 2020. "Bucking the Trend: The UAE and the Development of Military Capabilities in the Arab World", *Security Studies*, **29**(2): 301-334.
- Rynhold, Jonathan dan Michal Yaari, 2021. "The Quiet Revolution in Saudi-Israeli Relations", *Mediterranean Politics*, **26**(2): 260-268.
- Shlaim, Avi, 1989. "Britain and the Arab-Israeli War of 1948", *Journal of Palestine Studies*, **16**(4): 50-76.
- Taheri, Amir, 2005. "The United States and the Reshaping of the Greater Middle East", *American Foreign Policy Interests*, **27**(4): 295-301.
- Tzemprin, Athina, et al., 2015. "The Middle East Cold War: Iran-Saudi Arabia and the Way Ahead", *Croatian Political Science Review*, **52**(4-5): 187-202.

*Breaking taboo: Explaining the United Arab Emirates' Decision to Establish Diplomatic Relationship with Israel*

- Wicaksono, Raden Mas Try Ananto Djoko, 2020a. "Normalisasi Hubungan Uni Emirat Arab dengan Israel: Kepentingan Nasional Versus Solidaritas Negara Muslim terhadap Palestina", *Jurnal ICMES*, **4**(2), 171–194.
- Wicaksono, Raden Mas Try Ananto Djoko, 2020b. "Analisis Kebijakan Uni Emirat Arab dalam Normalisasi Hubungannya dengan Israel", *Jurnal Middle East and Islamic Studies*, **7**(2), 132–154.
- Yates, Athol, 2016. "Western Expatriates in the UAE Armed Forces, 1964–2015", *Journal of Arabian Studies*, **6**(2): 182–200.
- Young, Karen E., 2017. "A New Politics of GCC Economic Statecraft: The Case of UAE Aid and Financial Intervention in Egypt", *Journal of Arabian Studies*, **7**(1): 113–136.
- Ziadah, Rafeef, 2019. "The Importance of the Saudi-UAE Alliance: Notes on Military Intervention, Aid and Investment", *Conflict, Security & Development*, **19**(3): 295–300.

**Lain-lain**

- Al-Mazrouei, Noura Saber Mohammed Saeed, 2013. UAE-Saudi Arabia Border Dispute: The Case of the 1974 Treaty of Jeddah. Disertasi Doktoral. Exeter: University of Exeter Institute of Arab and Islamic Studies
- Al-Mazrouei, Noura Saber Mohammed Saeed, 2015. "Disputed Islands between UAE and Iran: Abu Musa, Greater Tunb, and Lesser Tunb in the Strait of Hormuz", GRM Paper, Oktober.
- Dalton, Melissa dan Hijab Shah, 2020. "Evolving UAE Military and Foreign Security Cooperation: Path toward Military Professionalism", Malcom H. Kerr Carnegie Middle East Center Working Paper, Januari.
- Egel, Daniel, et al., 2021. "Peace Dividend: Widening the Economic Growth and Development Benefits of the Abraham Accords", Perspective, Maret.
- Ibish, Hussein, 2017. "The UAE's Evolving National Security Strat-

- egy”, Arab Gulf States Institute, Issue Paper No. 4, 16 April.
- International Institute for Security Studies, 2022. *The Military Balance*, No. 122.
- Katzman, Kenneth, 2015. “The United Arab Emirates: Issues for US Policy”, Congressional Research Service Report, 23 Maret.
- Rifkind, Gabrielle, 2008. “The Arab Peace Initiative: Why Now? One Year on from Annapolis - The Need for a Regional Frame for Negotiations”, Oxford Research Group, November.
- Salisbury, Peter, 2020. “Risk Perception and Appetite in UAE Foreign and National Security Policy”, Chatam House Research Paper, Juli.
- Sorkin, Emily, 2021. *The Abraham Accords: The Culmination of a Decades-Long Normalization Process between Israel and the UAE*. Skripsi Sarjana. Boston: Boston University Pardee School Honors Program.
- Trigano, Shmuel, 2021. “The Abraham Accords: Contrasting Reflections”, *Mideast Security and Policy Studies*, No. 188.

### **Artikel Daring**

- Al Jazeera, 2020. “Palestinian Authority rejects UAE aid sent via Israeli airport” 21 Mei [daring]. dalam <https://www.aljazeera.com/news/2020/5/21/palestinian-authority-rejects-uae-aid-sent-via-israeli-airport> [diakses pada 28 Mei 2022].
- Atlantic Council, 2020. “A conversation with H.E. Abdulla bin Touq Al Mari, UAE Minister of Economy” [daring]. dalam <https://www.atlanticcouncil.org/event/a-conversation-with-h-e-abdulla-bin-touq-al-mari/> [diakses pada 28 Mei 2022].
- Omar, Abeer Abu, 2021. “UAE Oil Reliance at Multi-Year High Despite Lower Production”, *Bloomberg*, 4 Oktober [daring]. dalam <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-04/uae-oil-reliance-at-multi-year-high-despite-lower-production> [diakses pada 1 Juni 2022].

*Breaking taboo: Explaining the United Arab Emirates' Decision to Establish Diplomatic Relationship with Israel*

- UAE, 2022. "Population and demographic mix", 31 Mei [daring]. dalam <https://u.ae/en/information-and-services/social-affairs/preserving-the-emirati-national-identity/population-and-demographic-mix> [diakses pada 1 Juni 2022].
- UN News, 2020. "UAE expresses hopes for Middle East peace talks following 'historic' accord with Israel" 29 September [daring]. dalam <https://news.un.org/en/story/2020/09/1074142> [diakses pada 28 Mei 2022].
- US Energy Information Administration, 2022. "United Arab Emirates" [daring]. dalam <https://www.eia.gov/international/analysis/country/AE> [diakses pada 1 Juni 2022].
- World Bank, 2021. "United Arab Emirates" [daring]. dalam <https://data.worldbank.org/country/AE> [diakses pada 1 Juni 2022].