

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

The Organisation of Islamic Cooperation (Organisasi Kerjasama Islam) atau disingkat dengan OKI merupakan sebuah organisasi antar pemerintah berbasis Islam yang beranggotakan 57 negara Islam atau berpenduduk mayoritas muslim yang tersebar di kawasan Asia dan Afrika. Organisasi ini pertama kali didirikan pada 12 Rajab 1389 Hijriah atau 25 September 1969 sebagaimana yang tertuang dalam keputusan KTT yang berlangsung di Rabat, Maroko sebagai akibat dari adanya peristiwa pembakaran Masjid Al-Aqsa di Yerusalem pada 21 Agustus 1969. Tujuan utama dibentuknya OKI antara lain adalah untuk meningkatkan solidaritas Islam di antara negara anggota, mengoordinasikan kerjasama antar negara anggota, mendukung terciptanya perdamaian dan keamanan internasional, melindungi tempat-tempat suci Islam, dan membantu perjuangan pembentukan negara Palestina yang merdeka dan berdaulat (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2014).

Dalam melaksanakan perannya, OKI menetapkan prinsip-prinsip yang menjadi landasan utama sebagaimana yang tertuang dalam *Charter of Organisation of Islamic Cooperation* BAB I pasal 2 bahwa OKI merupakan organisasi yang memiliki hubungan kerjasama dengan PBB dan organisasi- organisasi antar pemerintah lainnya guna melindungi kepentingan vital Muslim seperti halnya penyelesaian konflik dan sengketa yang melibatkan negara-negara anggota. OKI juga menetapkan adanya prinsip kesetaraan dan persamaan kedudukan yang mutlak bagi para anggotanya, mendukung dan mengedepankan terciptanya perdamaian dan keamanan internasional dengan menyelesaikan segala permasalahan melalui cara-cara damai, dan senantiasa menjaga nilai-nilai Islam dengan menjalin hubungan antar negara dengan berdasarkan pada keadilan, prinsip saling menghormati untuk mewujudkan perdamaian

dunia, keamanan internasional dan harmoni (Organisation of Islamic Cooperation, 2018).

Sejak awal dibentuknya OKI, isu konflik yang melibatkan dunia Islam maupun komunitas Muslim merupakan salah satu hal vital yang menjadi perhatian utama OKI. Dalam perkembangannya, salah satu keberhasilan OKI dalam mengupayakan penyelesaian konflik yang melibatkan dunia Islam dapat dilihat pada konflik yang terjadi antara Pakistan dan Bangladesh. Peran OKI dalam penyelesaian konflik tersebut salah satunya dibuktikan dari upaya OKI untuk mendukung tercapainya ‘jalan tengah’ bagi kedua belah pihak melalui advokasi dan mediasi serta pemberian bantuan finansial guna membantu proses pemulangan dan rehabilitasi masyarakat sipil yang terdampak konflik (Rashid, 2021).

Selain itu, kesuksesan OKI dalam menyelesaikan konflik juga dapat dibuktikan dari keberhasilan dalam menyelesaikan konflik yang menimpa kaum minoritas Muslim Rohingya di Rakhine, Myanmar. Dalam mengupayakan penyelesaian konflik di Myanmar tersebut, OKI secara aktif melakukan pendekatan masif baik secara bilateral untuk mengupayakan pemberian bantuan kemanusiaan kepada masyarakat Rohingya yang terdampak konflik maupun secara multilateral untuk membawa isu tersebut ke meja perundingan pada forum-forum internasional (Jati, 2017).

Akan tetapi, pada perkembangannya, kesuksesan OKI dalam berperan aktif untuk mengupayakan penyelesaian konflik yang terjadi di negara-negara anggotanya malah tidak berbanding lurus dengan kesuksesan yang telah dicapai sebagaimana yang terjadi pada kasus di Pakistan maupun Myanmar. Hal ini dapat dilihat pada konflik-konflik panjang seperti halnya yang terjadi pada konflik Arab-Israel maupun konflik Suriah. Dalam konflik-konflik yang melibatkan negara-negara Timur Tengah (*Arab countries*), kemampuan OKI untuk menyelesaikan konflik dapat dikatakan belum mampu membawa dampak yang signifikan. Hal inilah yang kemudian menjadi satu permasalahan utama yang masih dihadapi OKI hingga saat ini (Saju, 2016).

Dalam kasus konflik Yaman, sebagai negara yang terletak pada posisi strategis, penyelesaian konflik Yaman oleh OKI menjadi sangat penting untuk dilakukan. Hal ini dikarenakan, selain berperan sebagai negara yang menginisiasi pembentukan OKI, Yaman juga merupakan satu wilayah yang memiliki pengaruh besar dalam mendukung kejayaan Islam khususnya di bidang ilmu pengetahuan dan perluasan wilayah Islam (Faridah & Yusuf, 2021). Sehingga, dari alasan tersebut, sudah sepatutnya penyelesaian konflik Yaman dipandang sebagai salah satu prioritas utama bagi OKI.

Konflik berkepanjangan yang terjadi di Yaman pada mulanya merupakan konflik internal yang terjadi akibat adanya penggabungan wilayah antara *Yemen Arab Republic* (Yaman Utara) dan *People's Democratic Republic of Yemen* (Yaman Selatan) menjadi Republik Yaman. Pasca tiga tahun digabungkannya wilayah Yaman Utara dan Yaman Selatan menjadi Republik Yaman, gelombang konflik pertama muncul dengan ditandai munculnya gerakan separatisme yang dipimpin oleh Ali Salim Al-Beidh. Konflik kemudian terus berlanjut hingga kemudian muncul aksi demonstrasi besar-besaran dalam rangka menolak kebijakan pemerintahan Presiden Ali Abdullah Saleh yang mendukung tindakan invasi Amerika Serikat. Akibat dari adanya demonstrasi ini kemudian muncul kelompok yang nantinya menjadi cikal bakal berdirinya kelompok Al-Houthi atau Houthi sebagai kelompok oposisi rezim pemerintahan Yaman yaitu *As-Shabab Al-mukminin* (Hashim, 2017).

Munculnya gelombang *The Arab Spring* di kawasan Timur Tengah juga turut membuat konflik yang berlangsung di Yaman memanas. Eskalasi konflik besar-besaran yang terjadi di Yaman pada akhirnya membuat legitimasi kepemimpinan Presiden Ali Abdullah Saleh terancam sehingga berujung pada digulingkannya tahta Presiden Ali Abdullah Saleh yang kemudian digantikan oleh wakilnya yaitu Abdu Rabbu Mansur Hadi (Hincks, 2016). Pasca mundurnya Ali Abdullah Saleh dari jabatan presiden, situasi dan kondisi di Yaman tidak serta-merta membaik. Berbagai tindakan

protes terus dilancarkan oleh kelompok Houthi terhadap pemerintah Yaman. Hingga puncaknya, akibat dari adanya protes tersebut, istana kepresidenan Republik Yaman berhasil dikepung dan ibukota Sana'a berhasil dikuasai oleh kelompok Houthi. Hal tersebut akhirnya membuat Abdurrabu Mansyur Hadi meminta bantuan internasional dengan terbang ke Arab Saudi sekaligus mengumumkan adanya peningkatan situasi di Yaman menjadi status darurat (Corcoran, 2015).

Permintaan bantuan internasional yang dilayangkan oleh Hadi tersebut akhirnya menjadi titik awal masuknya intervensi asing dalam konflik Yaman. Munculnya koalisi negara-negara teluk yang diprakarsai oleh Arab Saudi dalam rangka mengembalikan kedaulatan Yaman akhirnya menyebabkan konflik internal yang berlangsung di Yaman berkembang ke dalam tingkatan *proxy war*. Semenjak saat itu, berbagai serangan militer gencar dilakukan oleh Arab Saudi dan negara-negara teluk guna menghabisi kelompok Houthi. Konflik kemudian semakin memanas setelah munculnya aktor-aktor internasional lain seperti halnya Amerika Serikat dan juga Rusia serta Iran sebagai kelompok oposisi yang turut mendukung kekuatan kelompok Houthi. (Deutsche Welle, 2016).

Beberapa upaya yang telah dilakukan oleh OKI berkaitan dengan usaha untuk menyelesaikan konflik di Yaman adalah dengan melakukan upaya jalur diplomasi baik dalam tingkat regional, internasional, maupun multilateral seperti halnya pada Konferensi Tingkat Menteri (KTM) OKI yang dilaksanakan pada tahun 2015. Selain itu, upaya lain yang juga dilakukan oleh OKI adalah dengan membangun upaya kolaborasi antara OKI dengan negara-negara Muslim di dunia seperti halnya kolaborasi yang terjalin antara OKI dengan Indonesia (Wardah, 2019).

Seiring berjalannya waktu, berbagai upaya yang dilakukan OKI untuk menangani konflik di Yaman dapat dikatakan masih belum efektif dan mengalami banyak kegagalan. Berbagai operasi militer yang gencar dilakukan kedua belah pihak merupakan operasi militer yang

memunculkan adanya *collateral damage* yang akhirnya membuat jatuhnya puluhan ribu korban jiwa dan hancurnya fasilitas umum yang merugikan warga sipil Yaman. Berdasarkan data dari Komisaris Tinggi OHCHR, pada tahun 2018 tercatat bahwa jumlah korban jiwa akibat adanya serangan tersebut mencapai sekitar 17.602 jiwa (Bhasuki, 2019). Hingga saat ini, aksi balas-membalas yang dilakukan oleh kedua belah pihak terus berlanjut hingga terakhir pada Oktober 2020 terjadi tindakan pengiriman rudal dan *drones* yang dilakukan oleh pihak Houthi untuk menargetkan serangan kepada warga sipil Riyadh juga semakin memperkeruh suasana konflik dan berujung pada tidak kunjung usainya konflik di Yaman hingga saat ini (Iswara, 2020).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dan latar belakang di atas dapat dimunculkan rumusan masalah sebagai berikut: ***Apa saja faktor-faktor yang menyebabkan OKI gagal dalam menangani konflik Yaman pada tahun 2015-2020?***

C. Kerangka Teori

Untuk menjawab Rumusan Masalah di atas, maka penulis menggunakan teori efektivitas rezim (organisasi internasional) yang dicetuskan oleh Arild Underdal untuk menjelaskan alasan-alasan mengapa OKI gagal dalam menangani konflik Yaman pada tahun 2015-2020.

1. Teori Efektivitas Rezim (Organisasi Internasional)

Menurut KBBi efektif dapat diartikan sebagai berhasil guna, memiliki pengaruh, dan atau dapat membawa hasil (KBBi Daring, 2016). Dalam membahas mengenai efektivitas dari suatu rezim, Oran R. Young mendefinisikan efektivitas dalam tulisannya sebagai berikut:

“At the most general level, effectiveness is a measure of the role of social institutions in shaping or

moulding behaviour in international society.....An Institution is effective to the extent that its operation impels actor to behave differently than they would if the institution did not exist or if some other institutional arrangement were put in its place."

Dari definisi tersebut, menurut pandangan Young indikator efektif atau tidak efektifnya suatu rezim dapat Young dapat diketahui dari kemampuannya dalam membentuk atau mempengaruhi perilaku aktor-aktor anggotanya, dimana hal tersebut bisa terlihat dari adanya perbedaan perilaku aktor dengan atau tanpa adanya rezim tersebut maupun dengan membandingkan kondisi ketika terdapat suatu rezim (A) dan rezim lain (B) di saat yang bersamaan (Young, 1992).

Sejalan dengan apa yg disampaikan oleh Young, bahwa menurut Arild Underdal salah satu indikator yg dapat digunakan untuk mengukur efektivitas rezim internasional adalah dengan membayangkan hasil apa yang akan didapatkan apabila eksistensi suatu rezim tidak ada. Kemudian lebih lanjut lagi, Underdal juga menambahkan bahwa pengukuran efektivitas suatu rezim dapat diketahui dari seberapa jauh rezim tersebut dapat menyelesaikan suatu permasalahan dan menjalankan fungsinya sebagaimana yang telah disepakati dalam tujuan awal pembentukan rezim tersebut guna mencapai suatu "*optimal solutions*" sebagaimana yang dia jabarkan berikut:

"The actual performance of a regime can be compared against two points of reference. One is the hypothetical state of affairs that would have come about had the regime not existed...The alternative option is to evaluate the actual state of affairs against some idea of what constitutes "good" or "optimal solution." (Underdal, 2002).

Lebih lanjut lagi, dalam teorinya, Underdal menjelaskan bahwa terdapat tiga komponen penting yang dapat berperan sebagai aspek analisis dalam mengukur efektivitas rezim yakni tingkat kolaborasi (*Level of*

Collaboration), tingkat kerumitan permasalahan (*Problem Malignancy*), dan kapasitas penyelesaian permasalahan (*Problem Solving Capacity*) (Erika & Nurika, 2020).

a.) Tingkat Kolaborasi (*Level of Collaboration*)

Dalam mengukur tingkat kolaborasi untuk dapat mengetahui efektivitas suatu rezim dapat dijelaskan dengan menggunakan formula $Er = (Sr.Cr)+Br$. Dimana dalam formula tersebut, Sr adalah *Stringency* (kekuatan aturan), Cr adalah *Compliance* (ketaatan anggota rezim terhadap aturan), dan Br sebagai efek samping yang dihasilkan rezim. Maka dari itu, dalam menentukan efektivitas suatu rezim diperlukan adanya analisis berkaitan dengan *outcome*, *output*, dan *impact* dari suatu rezim internasional.

Berkaitan dengan permasalahan dalam tulisan ini, adanya *output* (Sr) diwakili oleh adanya produk yang dikeluarkan oleh rezim berupa aturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis seperti halnya deklarasi, konvensi, *rules of law*, *treaty*, maupun norma-norma, prinsip-prinsip dan lain sebagainya. Sementara itu, *outcome* (Cr) berhubungan dengan perubahan perilaku para anggota rezim. Dalam hal ini, apabila kebijakan yang dibuat oleh suatu rezim efektif, maka akan memunculkan perubahan perilaku dari para anggota rezim tersebut begitu pula sebaliknya. Terakhir yaitu *impact* (Br) yang berkaitan dengan terciptanya situasi tertentu yang diinginkan atau didesain oleh suatu rezim sebagai bentuk respons anggotanya terhadap rezim itu sendiri.

Dari adanya formula $Er = (Sr.Cr)+Br$ yang dikemukakan oleh Underdal, tingkat kolaborasi rezim kemudian dapat diukur dengan memperhatikan skala ordinal. Terdapat 6 tingkat skala ordinal yang dapat digunakan untuk

mengukur tingkat kolaborasi rezim. *Pertama*, skala 0 “*joint deliberation but not joint the action*”, yakni para anggota rezim sepakat untuk melakukan musyawarah atau bergabung dalam kesepakatan tetapi tidak bergabung dalam pelaksanaan kesepakatan. *Kedua*, skala 1 “*coordination of action on the basis of tacit understanding*”, yakni para anggota rezim melakukan koordinasi tetapi didasarkan pada kesepahaman sendiri-sendiri dan tidak tertulis. *Ketiga*, skala 2 “*coordination of action on the basis of explicitly formulated rules or standart but with implementation fully in the hands of national government, no centralized appraisal of effectiveness of measures is undertaken*”, yakni para anggota rezim melakukan koordinasi tindakan berdasarkan pada aturan dan standar yang sudah disusun tetapi pelaksanaannya diserahkan kepada masing-masing negara anggota rezim dan tidak ada penilaian ukuran efektivitas berjalannya rezim secara terpusat. *Keempat*, skala 3, yakni sama dengan penerapan yang ada dalam skala 2 tetapi perbedaannya terletak pada dilaksanakannya penilaian ukuran efektivitas suatu rezim secara terpusat. *Kelima*, skala 4 “*coordinated planning combined with national implementation only, includes centralized appraisal of effectiveness*”, para anggota rezim melakukan koordinasi tindakan dengan dibarengi adanya implementasi di tingkat nasional yang diserahkan kepada masing-masing negara anggota rezim dan ukuran penilaian efektivitas rezim dilakukan secara terpusat. *Keenam*, skala 5 “*coordination through fully integrated planning and implementation, with centralized appraisal of effectiveness*”, yakni para anggota rezim melakukan koordinasi melalui adanya

perencanaan dan pelaksanaan kebijakan yang terintegritas dengan dibarengi adanya penilaian efektivitas rezim yang terpusat.

b.) Tingkat Kerumitan Masalah (*Problem Malignancy*)

Terkait dengan tingkat kerumitan masalah (*Problem Malignancy*), dalam teorinya Underdal menyebutkan 3 (tiga) indikator yang membentuknya yaitu *Incrourngity* atau perbedaan pemahaman terkait dengan tujuan dibentuknya suatu rezim, *Asymmetry* atau perbedaan kepentingan nasional anggota dalam suatu rezim, dan *Cumulative Cleavages* atau akumulasi perbedaan, baik berupa perbedaan kepentingan, pemahaman, pandangan, maupun perbedaan-perbedaan lain yang dihadapi oleh masing-masing anggota suatu rezim.

Dalam teorinya Underdal kemudian menambahkan bahwa apabila dalam suatu rezim ditemukan banyak perbedaan-perbedaan sebagaimana yang dimaksudkan oleh ketiga indikator tersebut, maka akan semakin rendah pula efektivitas yang dimiliki oleh rezim tersebut karena kerumitan masalah (*Problem Malignancy*) yang dimiliki oleh rezim tersebut semakin tinggi sehingga semakin sulit untuk dapat mencapai kondisi “*optimal solutions*”.

c.) Kapasitas Penyelesaian Permasalahan (*Problem Solving Capacity*)

Berkaitan dengan kapasitas penyelesaian permasalahan (*problem solving capacity*), Underdal menyatakan bahwa terdapat 3 (tiga) faktor utama yang berpengaruh terhadap kapasitas penyelesaian masalah suatu rezim yaitu *setting* institusional, distribusi kekuasaan (*power*), serta

kemampuan dan sumber daya (peran kepemimpinan instrumental dan komunitas epistemis) yang dimiliki suatu rezim untuk memecahkan suatu permasalahan.

Pengaturan kelembagaan (*institutional setting*) didefinisikan sebagai praktik-praktik sosial, pemberian peran dalam suatu agenda dan panduan dalam berinteraksi diantara aktor-aktor yang menempati peran-peran tersebut. Aturan-aturan institusi (*institutional arrangements*) yang kondusif dan jelas serta tegas dapat menjamin terlaksananya implementasi kebijakan atau kesepakatan rezim oleh anggotanya.

Distribusi kekuasaan (*power*) berkaitan dengan pembagian kekuasaan yang adil dalam suatu rezim. Dimana dalam pembagian kekuasaan tersebut, pasti ada pihak-pihak dominan yang berperan sebagai pemimpin namun tidak terlalu memiliki pengaruh yang kuat dan terdapat pula pihak minoritas yang memiliki pengaruh cukup kuat untuk mengontrol tindakan dari pihak dominan.

Kemampuan dan sumber daya termasuk juga peran kepemimpinan instrumental dan komunitas epistemis yang dimiliki suatu rezim untuk memecahkan suatu permasalahan setidaknya dapat diukur dengan 2 (dua) indikator yaitu seberapa baik suatu peraturan dan implementasi prediksi dalam menghadapi suatu masalah, kemudian sejauh mana peran dari komunitas epistemis dalam mengerahkan kemampuannya untuk melakukan perubahan yang signifikan terdapat suatu permasalahan. Peran dari komunitas epistemis dalam melakukan penyelesaian masalah di suatu rezim menjadi sangat penting dikarenakan keberadaan komunitas epistemis ini mampu memberikan keyakinan

secara empiris dan ilmiah akan capaian yang bisa didapatkan oleh suatu rezim internasional (Underdal, 2002).

2. Implementasi Teori Efektivitas Rezim (Organisasi Internasional)

Sesuai dengan paparan kerangka teori yang telah dijelaskan pada poin pertama, maka kesesuaian teori efektivitas rezim Arild Underdal untuk mengukur efektivitas rezim OKI dalam menangani konflik yang terjadi di Yaman pada tahun 2015-2020 dapat dijabarkan dalam implementasi teori sebagai berikut:

a.) Tingkat Kolaborasi (*Level of Collaboration*)

Peran OKI dalam menangani konflik di Yaman dapat dilihat keefektifannya melalui analisis yang dilakukan terhadap *output* (keluaran), *outcome* (hasil implementasi rezim), dan *impact*.

Output (keluaran) dari OKI dalam merespons adanya konflik yang terjadi di Yaman salah satunya dilakukan melalui pertemuan KTT yang dilakukan antar Kepala Negara di Jeddah pada 16 Juni 2015 yang kemudian menghasilkan Komunike Akhir dari rapat umum luar biasa Dewan Menteri Luar Negeri di Yaman (*Final Communique of Extraordinary Meeting of the OIC Foreign Ministers Council on Yemen*) yang mana dalam kesepakatan tersebut setidaknya terdapat 23 poin kesepakatan yang secara garis besar menegaskan bahwa posisi OKI dalam merespons konflik maupun pergolakan politik yang terjadi di Yaman pada tahun 2015 adalah memutuskan untuk mendukung legitimasi pemerintahan resmi Yaman di bawah pemerintahan Presiden Abdu Rabbuh Mansour Hadi dan mendukung penuh tercapainya perdamaian, kestabilan politik dan ekonomi serta mendukung dimulainya kembali proses politik di Yaman sekaligus mengutuk keras campur tangan dari segala bentuk kekuatan

regional, di luar batas-batas dalam negeri dan urusan internal Yaman (The Embassy of the Kingdom of Saudi Arabia, 2015).

Kemudian, berkaitan dengan *outcome* (hasil implementasi rezim) dapat dikatakan bahwa implementasi dari komunique akhir tersebut masih belum berjalan. Hal ini dikarenakan, pada perkembangannya banyak negara-negara anggota OKI yang kemudian masih mengabaikan pelaksanaan program dalam kesepakatan komunique akhir tersebut. Selain itu, fakta nyata yang dapat dilihat sekarang bahwa konflik di Yaman malah terus menerus mengalami eskalasi dan semakin bertambah parah juga menjadi bukti lain bahwa hasil implementasi dari kesepakatan dalam komunique akhir tersebut tidak memberikan perubahan yang berarti.

Output dan *outcome* yang tidak menunjukkan hasil positif karena masih belum berjalan dengan baik kemudian membuat *impact* (dampak) yang dihasilkan menyebabkan penyelesaian konflik di Yaman tidak terwujud sehingga menyebabkan kegagalan bagi OKI untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di Yaman. Sehingga, jika dihubungkan dan didasarkan pada skala tingkat kolaborasi yang telah dijelaskan dalam teori efektivitas rezim Arild Underdal, maka tingkat kolaborasi rezim OKI masih bernilai 0 (nol) dan berada pada skala ordinal “*Deliberation but No Action*” karena telah terjadi kesepakatan untuk bermusyawarah akan tetapi tidak ada tindakan lebih lanjut dari anggota atau negara yang menyetujui kesepakatan tersebut.

b.) Tingkat Kerumitan Masalah (*Problem Malignancy*) pada Konflik Yaman

Incroungity atau ketidaksepahaman yang terjadi di antara anggota-anggota rezim, dimana

ketidaksepahaman tersebut berasal dari adanya perbedaan pandangan terkait dengan tujuan diadakannya suatu rezim atau aturan dalam suatu rezim. Dalam merespons kesepakatan penyelesaian konflik Yaman yang telah tertuang dalam *Final Communique of Extraordinary Meeting of the OIC Foreign Ministers Council on Yemen*, ketidaksepahaman pandangan yang ditemukan dapat terlihat dari adanya perbedaan respons yang dimiliki oleh Arab Saudi dan Iran. Dimana dari sisi Arab Saudi, masuknya koalisi negara-negara teluk untuk mengintervensi konflik yang terjadi di Yaman didasarkan pada pandangan bahwa jatuhnya Yaman ke tangan pemberontak Houthi yang didominasi oleh ajaran Syiah-Iran akan membuat tatanan politik di Timur Tengah menjadi tidak stabil dan juga jatuhnya Yaman ke tangan aktor non-negara yang tidak bertanggungjawab akan menimbulkan kerugian ekonomi maupun militer bagi negara-negara Teluk sekaligus dapat memunculkan ancaman bagi stabilitas perdamaian global. Sehingga, dari latar belakang pandangan tersebut, Arab Saudi bersama dengan koalisi negara-negara Teluk secara umum telah menyetujui hasil kesepakatan dari Komunike Akhir OKI tersebut dengan berusaha mendukung telaksananya kembali proses politik di Yaman melalui upaya diplomasi maupun intervensi kemanusiaan guna melawan dan mengusir pengaruh dari kelompok pemberontak Houthi (Yolanda, 2020). Sementara itu, Iran berpandangan bahwa ada atau tidak adanya hasil kesepakatan dari Komunike Akhir OKI tersebut sesungguhnya tidak berpengaruh kepada tanggapan Iran mengenai konflik yang terjadi di Yaman. Hal ini dikarenakan, Iran memandang bahwa upaya dari kelompok Houthi untuk

mengambilalih kepemimpinan Yaman merupakan satu upaya yang harus didukung karena selain didasarkan dari adanya kesamaan ideologi syiah yang dianut oleh Houthi dan Iran, upaya Houthi untuk menjatuhkan rezim pemerintahan Yaman juga harus terus dilakukan karena hal tersebut merupakan upaya untuk membela dan melindungi agama Islam dari musuh sekaligus juga merupakan upaya yang dianggap sebagai kesuksesan dari implementasi prinsip-prinsip Revolusi Iran sebagaimana yang juga dilakukan oleh kelompok Hizbullah Lebanon (Charin, 2016). Sementara itu, bagi negara-negara anggota OKI lain yang berada jauh dari wilayah geografis Yaman, secara garis besar negara-negara anggota OKI tersebut belum memandang isu konflik Yaman sebagai isu krusial karena mereka tidak merasakan dampak kerugiannya secara langsung sehingga seringkali hanya direspons sepintas lalu dan belum terlalu diperhatikan signifikansi dari terselesaikannya isu konflik Yaman tersebut (Arif, 2015).

Dalam indikator *asymmetry*, secara umum dapat dilihat bahwa dalam kasus konflik Yaman, di dalam OKI terdapat dua dominansi negara yaitu Arab Saudi (perwakilan negara-negara beraliran Sunni) dan Iran (perwakilan negara-negara Syiah). Dominansi dari kedua negara tersebut, secara tidak langsung kemudian memunculkan adanya pergesekan kepentingan nasional antar kedua kubu yang berujung pada ketidakefektifan kebijakan yang dikeluarkan OKI untuk menyelesaikan konflik Yaman. Apalagi mengingat fakta bahwa Arab Saudi dan Iran merupakan aktor kunci yang memiliki keterlibatan kuat dalam konflik Yaman, sudah barang tentu rivalitas kedua negara tersebut juga akan

terproyeksi pada kebijakan yang diambil OKI dalam menangani konflik yang terjadi di Yaman (Putra, Jamilah, & Irawan, 2019). Arab Saudi sebagai salah satu negara pencetus OKI sekaligus negara pendonor dana terbesar, dalam hal ini memandang bahwa kembalinya rezim pemerintahan Yaman ke tangan Presiden Abdu Rabbr Mansur Hadi sebagai satu hal vital karena hal tersebut dianggap dapat mendukung peningkatan kekuatan geopolitik Arab Saudi di Timur Tengah. Sementara itu, di sisi lain, Iran sebagai rival Arab Saudi yang menganut aliran Syiah, memandang bahwa jatuhnya kepemimpinan Yaman ke tangan kelompok Houthi akan membuat dominansi kekuatan Iran semakin kuat karena penyebaran paham Syiah akan sangat dominan di Yaman. Sehingga, dalam rangka menyukseskan upayanya tersebut, Iran juga terus berusaha mengadvokasi kepentingannya dengan memberikan bantuan kepada kelompok Houthi agar semakin dapat menyebarkan pengaruh sektariannya di dunia Islam (Hikmawan & Putri, 2018).

Kemudian, berkaitan dengan indikator *Cumulative Cleavages*, adanya perbedaan pandangan yang didasarkan pada perbedaan kepentingan di antara negara-negara anggota OKI khususnya antara Arab Saudi dan Iran ini, pada perkembangannya tidak hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan geopolitik maupun ideologi saja. Akan tetapi juga turut meluas ke aspek lain seperti halnya dalam aspek keamanan atau militer sebagaimana yang terlihat dalam konflik yang terjadi di Yaman, baik Arab Saudi maupun Iran sama-sama terus berusaha mempertahankan keterlibatannya dalam konflik Yaman dengan memberikan berbagai dukungan

seperti halnya yang dilakukan oleh Arab Saudi dengan memberikan bantuan militer untuk mendukung rezim pemerintahan Abdu Rabbr Mansour Hadi bersama dengan koalisi negara-negara Teluk dan Iran yang juga melakukan hal serupa yaitu memberikan dukungan berupa logistik militer bagi kelompok oposisi Houthi (Maulana, 2018).

c.) Kapasitas Penyelesaian Permasalahan (*Problem Solving Capacity*) pada Konflik Yaman

Berkaitan dengan pengaturan kelembagaan (*institutional setting*), seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa aturan-aturan institusi (*institutional arrangements*) yang kondusif dan jelas serta tegas dapat menjamin terlaksananya implementasi kebijakan atau kesepakatan rezim oleh anggotanya. Dalam kasus OKI pada penyelesaian konflik Yaman, dapat dikatakan bahwa OKI belum memiliki sanksi yang secara eksplisit diberikan atau diberlakukan kepada anggotanya apabila tidak melakukan dan mengimplementasikan suatu kebijakan atau kesepakatan tertentu seperti halnya organisasi-organisasi internasional seperti PBB atau WTO yang memberlakukan sanksi tegas ketika anggotanya tidak menjalankan aturan dengan baik seperti memberikan sanksi politik, embargo ekonomi, maupun sanksi moral lainnya. Hal ini dikarenakan, secara tidak langsung, pihak-pihak yang melanggar isi kesepakatan penyelesaian konflik Yaman yang dikeluarkan oleh OKI untuk melakukan gencatan senjata di Yaman juga dilakukan oleh negara-negara dominan yang menjadi anggota penting dalam OKI seperti halnya Arab Saudi dan koalisi negara-negara Teluk maupun Iran bersama dengan sekutunya.

Selain itu, belum adanya badan hukum yang secara khusus mengatur dan memberikan sanksi kepada segala bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh negara anggota juga menjadikan pengaturan kelembagaan dalam tubuh OKI belum efektif.

Kemudian berkaitan dengan pembagian kekuasaan (*distribution of power*), dalam sebuah organisasi internasional yang terdiri dari banyak negara anggota, sudah barang tentu akan selalu terjadi tumpang tindih kepentingan antar anggota. Dalam OKI sendiri, berkaitan dengan kasus konflik Yaman, Arab Saudi dapat dikatakan memiliki suara yang dominan karena dalam beberapa kasus, Arab Saudi secara aktif menyuarakan untuk dilakukannya pembebasan Yaman dari pengaruh kekuatan kelompok Houthi dengan melakukan *humanitarian intervention* yang dilakukan bersama dengan negara-negara Teluk melalui *Operation Decisive Storm*. Hal tersebut kemudian membuat kecenderungan pembagian kekuasaan dalam tubuh OKI menjadi kurang proporsional karena kuatnya pengaruh keputusan yang dikeluarkan oleh Arab Saudi sebagai negara pencetus utama dan pendonor dana terbesar dalam OKI seolah-olah menjadi “*suara mutlak*” yang akhirnya diikuti oleh negara-negara anggota non-dominan di dalam OKI.

Kemudian berkaitan dengan peran kepemimpinan instrumental dan komunitas epistemis, peran komunitas epistemis dalam tubuh OKI dapat dikatakan masih memiliki pengaruh yang sedikit. Hal ini dikarenakan, dalam proses pembuatan kebijakan terkait dengan penyelesaian konflik Yaman, mayoritas pihak yang terlibat dalam pengambilan kebijakan adalah perwakilan dari negara-negara anggota seperti halnya pemimpin negara atau Menteri Luar Negeri

negara-negara anggota OKI saja. Keterlibatan dari para ahli dan kaum intelek profesional netral yang ada di dalam komunitas epistemik hingga saat ini masih dirasa kurang dalam mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan OKI. Hal tersebut kemudian semakin diperparah dengan fakta bahwa dasar terbentuknya OKI dan kebijakan-kebijakan yang dibuatnya seringkali hanya didasarkan pada solidaritas Islam yang lebih condong menggunakan dorongan emosional saja daripada dorongan yang dilandasi oleh dorongan intelektual (Arif, 2015).

D. Hipotesis

Dari paparan di atas, maka alasan Organisasi Kerjasama Islam (OKI) gagal dalam menangani konflik di Yaman pada tahun 2015-2020 karena:

1. Tingkat kolaborasi (*Level of Collaboration*) OKI masih bernilai 0 (nol) yang ditunjukkan dengan ketidakmampuan OKI untuk mengatur negara-negara anggotanya agar dapat mematuhi dan menindaklanjuti hasil kesepakatan OKI berkaitan dengan penyelesaian konflik Yaman;
2. Tingkat kerumitan masalah (*Problem Malignancy*) yang tinggi akibat adanya perbedaan pemahaman dan kepentingan nasional di antara negara-negara anggota OKI berkaitan dengan penyelesaian konflik Yaman; dan
3. Kapasitas penyelesaian masalah (*Problem Solving Capacity*) yang masih rendah akibat ketidakmampuan OKI untuk membentuk otoritas hukum dan sanksi tegas yang dapat diberikan kepada negara-negara anggotanya ketika melakukan pelanggaran.

E. Tujuan Penelitian

Sesuai pada batasan rumusan masalah, maka penelitian ini ditulis dengan tujuan untuk:

1. Mendeskripsikan mengenai Organisasi Kerjasama Islam (OKI) sebagai sebuah organisasi Islam internasional;
2. Mengetahui sejarah dan perkembangan konflik yang terjadi di Yaman terutama sepanjang kurun waktu tahun 2015-2020;
3. Mendeskripsikan dan menjabarkan mengenai upaya-upaya yang telah dilakukan OKI dalam menangani konflik di Yaman sekaligus menunjukkan bukti dari kegagalan upaya-upaya tersebut; dan
4. Menganalisis faktor-faktor maupun alasan-alasan yang menyebabkan Organisasi Kerjasama Islam (OKI) gagal dalam menangani konflik yang terjadi di Yaman.

F. Metode Penelitian

Menurut Sugiyono, metode penelitian merupakan kegiatan untuk memperoleh data secara ilmiah yang dimaksudkan untuk tujuan tertentu (Sugiyono, 2013). Subjek dalam penelitian ini yaitu Organisasi Kerjasama Islam (OKI) dengan tingkat analisa *group of states*. Sementara itu, objek dalam penelitian ini yaitu konflik berkepanjangan yang telah terjadi di wilayah Republik Yaman pada kurun waktu 2015-2020 dengan tingkat analisa *nation-states*. Metode yang digunakan untuk menganalisis data dalam penelitian ini yaitu metode pendekatan kualitatif dengan teknik analisis eksplanasi Miles dan Huberman, yaitu: teknik pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (Miles & Huberman, 2007).

Pengambilan data dalam penelitian ini dilaksanakan dengan cara menganalisis data sekunder yang didapatkan dengan melaksanakan penelitian pustaka (*library research*). Adapun sumber data yang digunakan berupa buku teks,

ensiklopedia, sumber-sumber media massa seperti halnya koran, surat kabar, majalah, jurnal, maupun sumber-sumber digital di internet seperti halnya *e-book* dan artikel.

G. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini berfokus pada pembahasan mengenai penyebab gagalnya OKI dalam menangani konflik di Yaman yang terjadi pada rentang waktu tahun 2015-2020. Selain itu, dalam penelitian ini juga turut dibahas mengenai sikap-sikap OKI termasuk juga tindakan-tindakan yang dilakukan oleh negara-negara anggotanya dalam kaitannya menanggapi krisis yang terjadi di Yaman sejak tahun 2015. Penulis membatasi kurun waktu pada tahun 2015-2020 karena pada tahun 2015 merupakan tahun awal dimana konflik Yaman mengalami eskalasi besar-besaran akibat masuknya pihak-pihak eksternal seperti halnya koalisi Arab Saudi dan negara-negara teluk juga Amerika Serikat untuk mendukung rezim pemerintahan Presiden Abdu Rabbuh Mansour Hadi melawan kelompok pemberontak Houthi. Selain itu, alasan lain yang juga melatarbelakangi pemilihan rentang waktu tahun 2015-2020 yaitu pada rentang tahun tersebut tepatnya diantara tahun 2018, eskalasi krisis di Yaman telah mencapai tahap krisis kemanusiaan yang kemudian memberikan dampak yang sangat besar khususnya bagi masyarakat Muslim di Yaman. Hal ini sebagaimana yang juga disebutkan oleh PBB bahwa terhitung sejak tahun 2018, dampak dari adanya konflik Yaman kemudian merambat menjadi krisis kemanusiaan yang mengakibatkan setidaknya 14 juta masyarakat Yaman atau separuh populasi negeri itu terancam 'kondisi ambang kelaparan dan menyebabkan 22 juta orang membutuhkan bantuan kemanusiaan. Hingga kemudian, pada tahun 2020 konflik Yaman tercatat kembali mengalami eskalasi (Huwais, 2018).

Kemudian, berkaitan dengan subjek dan objek dalam penelitian ini, OKI sebagai subjek dipilih karena posisinya sebagai organisasi Islam internasional yang menaungi Yaman tentu saja memiliki hubungan dan keterkaitan erat untuk

membantu menyelesaikan konflik Yaman. Sementara itu, alasan pemilihan konflik Yaman sebagai objek dari penelitian ini selain didasarkan pada alasan kompleksitas permasalahan yang tinggi, posisi Yaman sebagai salah satu negara yang menjadi anggota tetap dari OKI juga secara tidak langsung berada dalam posisi vital karena sukses atau gagalnya OKI dalam menangani konflik yang terjadi di Yaman juga akan menjadi tolak ukur kredibilitas OKI sebagai sebuah organisasi internasional.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam skripsi ini terbagi ke dalam lima bagian (bab) yaitu:

BAB I: Merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang permasalahan, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis, tujuan penelitian, metode penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II: Membahas mengenai peran OKI sebagai sebuah organisasi internasional dalam penyelesaian konflik di dunia Islam. Pembahasan pada bab ini juga meliputi penjelasan berkaitan dengan latar belakang dibentuknya OKI, tujuan dan prinsip, struktur organisasi, negara-negara anggota OKI, dan peranan OKI sebagai sebuah organisasi internasional berbasis Islam yang tentunya memiliki ciri khas pengaturan kelembagaan maupun struktur organisasi yang berbeda jika dibandingkan dengan organisasi internasional lain pada umumnya.

BAB III: Pembahasan dalam bab ini meliputi pembahasan mengenai asal mula munculnya konflik Yaman, aktor-aktor yang terlibat, dan dampak konflik khususnya bagi kondisi sosial ekonomi di Yaman. Pembahasan pada bab ini juga berfokus untuk menjelaskan dan menjabarkan upaya-upaya yang telah dilakukan OKI dalam menangani konflik yang terjadi di Yaman serta bukti gagalnya upaya-upaya yang telah dilakukan OKI tersebut.

BAB IV: Pembahasan dalam bab ini meliputi pemaparan dan penjelasan mengenai analisis data dan fakta yang telah

diperoleh untuk menjawab pokok permasalahan mengenai faktor-faktor yang menyebabkan OKI mengalami kegagalan dalam menangani konflik Yaman pada tahun 2015-2020. Penjelasan mengenai analisis tersebut dipaparkan dengan memperhatikan tiga (3) indikator utama sebagaimana yang telah dijabarkan menurut Teori Efektivitas Rezim Arild Underdal yaitu: tingkat kolaborasi (*level of collaboration*), tingkat kerumitan masalah (*problem malignancy*), dan kapasitas penyelesaian masalah (*problem solving capacity*).

BAB V: Kesimpulan.