

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

Pada bab ini akan dijelaskan beragam informasi dasar yang akan membantu dalam penulisan skripsi ini. Bab ini dimulai dengan latar belakang masalah terkait ketidakefektifan OKI dalam memainkan peran mediasi pada konflik suriah, kemudian rumusan masalah yang telah ditentukan untuk dijawab dalam skripsi ini. Selanjutnya adalah tujuan penelitian untuk mengetahui maksud dari penulisan skripsi, kerangka pemikiran sebagai alat untuk menjawab rumusan masalah dan hipotesis yang ada. Penulisan bab ini akan diakhiri dengan batasan atau jangkauan penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penelitian dalam penulisa skripsi ini.

### **A. Latar Belakang**

Organisasi Kerjasama Islam (OKI) merupakan Organisasi non militer yang didiran di Maroko pada tanggal 25 september 1969 yang dilatar belakanginya oleh peristiwa pembakaran masjidl Aqsa pada tanggal 21 Agustus 1969. Dari pembentukan pertama inilah dibentuk Konfresnsi Tingkat Tinggi Islam pertama pada tanggal 22-25 september 1969 di rabat (Mardenis, 2012). Pembentukan OKI antara lain ditujukan untuk meningkatkan solidaritas Islam di antara negara anggota, mengoordinasikan kerja sama antarnegara anggota, mendukung perdamaian dan keamanan internasional, serta melindungi tempat-tempat suci Islam dan membantu perjuangan pembentukan negara Palestina yang merdeka dan berdaulat. OKI saat ini beranggotakan 57 negara Islam atau berpenduduk mayoritas muslim di kawasan Asia dan Afrika (Kemlu, 2020).

OKI sebagai organisasi internasional cukup berperan aktif dalam membantu negara-negara anggota maupun non-anggota terhadap konflik yang terjadi di negara tersebut. Sebut saja negara anggota dan

beberapa negara non-anggota yang mana OKI ada didalamnya untuk memberikan bantuan seperti dalam penanganan konflik Palestina, etnis Rakhine-Rohingya di Myanmar dan Pattani Thailand selatan. Dalam konflik palestina OKI selalu bekerjasama dengan bangsa arab untuk mencapai tujuan palestina merdeka, dan juga bantuan-bantuan kemanusiaan lainnya. hal tersebut benar adanya dan menunjukkan bahwa OKI sangat berperan aktif dalam menangani masalah Palestina.

Dalam konflik Rakhine-Rohingya di Myanmar OKI mampu berperan aktif dan menjadi aktor, serta berhasil ikut dalam menangani konflik yang ada. OKI mampu memainkan peran sebagai organisasi internasional dalam konflik tersebut Pertama, menjadi Inisiator yang langsung mendesak negara anggota dan dunia internasional untuk meminta pemerintah Myanmar untuk menghentikan kekerasan tersebut. Kedua menjadi Fasilitator yang mana OKI mengirimkan delegasinya untuk bertemu langsung dengan presiden Myanmar untuk izin memberikan bantuan langsung. Ketiga menjadi Mediator, yang mana OKI melalui sekretaris jendralnya langsung mengirimkan surat kepada pemerintah Myanmar khususnya presiden Myanmar Thein Sein. OKI mendesak kepada pemerintah Myanmar untuk segera menyelesaikan konflik ini dan Ihsanoglu mengharapakan pemerintah Myanmar memberikan keamanan bagi korban Rohingya. (Dewinta, 2016)

Selain penyelesaian konflik Rohingya, negara non-anggota lainnya di mana OKI mampu menjadi aktor dalam penyelesaian konflik disana adalah Thailand pada kasus Muslim Pattani. Pada konflik ini OKI berhasil mengambil peran menjadi fasilitator untuk memfasilitasi segala proses negosiasi antara Pemerintah Thailand dengan Kelompok Pattani untuk

menghasilkan keputusan bersama yang saling menguntungkan (Arif, 2018). Upaya-upaya yang dilakukan OKI dalam hal ini menunjukkan bahwa OKI memiliki kontribusi dan pengaruh di dunia internasional dalam menangani konflik.

Akan tetapi ada hal yang cukup berbeda dalam Konflik lain negara Islam yang harus ditangani OKI dan sampai sekarang masih terjadi dan menjadi salah satu problematika besar di Timur Tengah yaitu Konflik Suriah. Konflik yang terjadi karena efek domino dari fenomena Arab Spring yang melanda kawasan Timur Tengah pada tahun 2010. Berbeda dengan yang terjadi di sejumlah negara Timur Tengah dan Afrika Utara, konflik di Suriah relatif lebih lama dan masih berlangsung sampai saat ini. Menurut data Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB Juli) 2013, konflik ini telah menewaskan 100.000 orang lebih, PBB bahkan memutuskan untuk memberhentikan pencatatan jumlah korban yang meninggal karena sulitnya melakukan verifikasi terhadap data yang ada. Para aktivis kemanusiaan mencatat bahwa jumlah korban tewas dalam konflik Suriah mencapai 150.000 orang, 2,4 juta orang menjadi pengungsi (3/4 di antara pengungsi tersebut adalah anak-anak dan perempuan), 4 juta orang kehilangan tempat tinggal. (Fahham, 2014)

Upaya untuk menggulingkan presiden Bashar Al-Assad yang terus dilakukan sejak Maret 2011, selain kelompok oposisi sampai pihak Barat seperti: AS, Perancis, Inggris, Uni Eropa dan Kanada yang menyerukan kepada Assad untuk meletakkan jabatannya. Namun, terpilihnya kembali presiden Bashar Al-Assad di tahun 2014, membuktikan bahwa pemerintah Assad masih didukung oleh sebagian besar rakyat, tokoh-tokoh agama dan kekuatan militer sehingga upaya menggulingkan Assad dinilai cukup

sulit. Tentara Suriah atau SAA (*Syrian Arab Army*) kekuatan utama yang dimiliki oleh Assad dalam menghadapi tekanan kuat dari kelompok-kelompok oposisi selama ini. Dengan tetap memerangi teroris yang menduduki beberapa kota di Suriah, Presiden Assad yakin bisa merebut kembali negaranya yang terkoyak oleh perang. (Herlambang, 2018)

Dalam reaksi OKI pada konflik di Suriah, dilakukan konferensi tingkat tinggi ke 12 dan KTT Tingkat Menteri Luar Negeri dalam rangka khusus membahas konflik tersebut. salah satu kesepakatan yang didapat adalah melakukan penolakan intervensi asing dalam penyelesaian konflik serta membekukan status keanggotaan Suriah.. Pembekuan keanggotaan suriah adalah bentuk desakan yang diberikan OKI sebagai upaya untuk menekan suriah agar segera mengakhiri konflik internal yang terjadi. Penolakan Intervensi asing juga merupakan salah satu cara OKI untuk menjadi penengah dalam konflik suriah (Ruhanda, 2014).

Akan tetapi usaha tersebut belum efektif dalam meleraikan konflik Suriah. Peran sentral OKI Sebagai organisasi yang menghimpun negara-negara dengan mayoritas penduduk muslim belum mampu berada pada posisi yang diharapkan. Hal tersebut mengakibatkan konflik Suriah sampai sekarang jatuh banyak korban, pelanggaran HAM, tanpa ditemukan jalan damai yang diharapkan. Oleh karena itu perlu diteliti lebih lanjut untuk mengetahui mengapa Organisasi Kerja Sama Islam ini tidak menjadi aktor sentral dalam penyelesaian konflik yang ada di Suriah.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang dipaparkan di atas hal yang menjadi permasalahan pokok adalah : Mengapa

Organisasi Kerjasama Islam (OKI) tidak efektif melakukan peran mediasi konflik di Suriah?.

### **C. Tujuan Penelitian**

Mengetahui alasan mengapa Organisasi Kerjasama Islam (OKI) tidak efektif dalam melakukan peran mediasi pada konflik di Suriah

### **D. Kerangka Pemikiran**

Permasalahan diatas dapat dijelaskan melalui teori efektifitas rezim yang di kemukakan oleh Arild Underdal sebagai berikut :

#### **1. Teori Efektifitas Rezim (Organisasi)**

Teori ini menjelaskan bahwa organisasi internasional menurut Arild Underdal dianggap efektif bilamana berhasil melakukan fungsinya dan permasalahannya, terlebih sesuai prinsip yang telah disepakiti bersama oleh anggota organisasi tersebut. Ada beberapa aspek analisis yang diutarakan oleh Arild Underdal dalam teorinya yaitu Kapasitas Penyelesaian Permasalahan (*Problem Solving Capacity*), Tingkat Permasalahan (*Problem Malignancy*) Dan Tingkat Kolaborasi (*Level Of Collaboration*). (Miles, 2002)

##### **a. Kapasitas Penyelesaian Permasalahan (*Problem Solving Capacity*)**

Dalam Kapasitas Permasalahan (*Problem Capacity*), Undardal menyatakan bahwasannya harus ada 3 faktor utama untuk menyelesaikan atau membuat solusi, yaitu pengaturan Kelembagaan (Peraturan), Distribusi Kekuasaan, Keterampilan dan Energi yang terjadi untuk memecahkan masalah yang ada. Pertama pengaturan kelambagaan (*the setting institution*) dalam konsep dasar ilmu sosial yang mengacu pada

konstelasi dan aturan yang didefinisikan dengan praktek praktek sosial, pemberian peran dalam suatu agenda dan panduan dalam berinteraksi, diantara mereka yang menempati peran peran tersebut, dan aturan-aturan institusi, (*institutional arrangements*) yang kondusif, jelas, tegas dan menjamin implementasi terlaksana oleh anggotanya.

Distribusi kekuatan (*the distribution of power*) menyangkut pembagian kekuasaan yang adil dalam sebuah rezim (OKI) dimana pasti ada pihak yang dominan yang dapat bertindak seperti kepala atau leader, namun tidak cukup kuat untuk mengabaikan peraturan, dan juga ada pihak minoritas yang cukup untuk mengontrol pihak dominan, dan yang terjadi akan menjadi terlembaga. Keterampilan dan energy yang tersedia pada suatu rezim (OKI) untuk memecahkan masalah yang ada. Setidaknya ada 2 tolak ukur yang melihat seberapa rezim tersebut mempunyai keterampilan dan energy. Pertama, seberapa baik suatu praturan dan implementasi prediksi dalam menghadapi sebuah masalah, lalu kedua sejauh mana keterampilan dan usaha untuk melakukan perubahan yang signifikan terhadap permasalahan, ke-2 factor tersebut menjadi sebuah indicator untuk sebuah rezim (OKI) dalam indicator kemampuan dan energy.

b. Kekompleksan/kerumitan Permasalahan  
(*Problem Malignancy*)

Efektif suatu rezim terlihat dari tingkat persoalan yang dihadapi. Semakin besar masalahnya semakin kecil juga keefektifan sebuah rezim 11 . Atau dengan kata lain semakin bersifat *Malignancy* (Kompleks/Rumit) maka akan terciptanya kerja sama yang efektif akan semakin kecil. Munculnya

permasalahan tidak lepas dari factor yang kompleks, penyebabnya dan aktor-aktor didalamnya. Kekompleksan/kerumitan Permasalahan

(Problem Malignancy) pun bersifat ekstern dan intern suatu rezim (OKI). Dimana diharapkan suatu rezim (OKI) mampu menyelesaikan dengan kapasitasnya. *Problem Malignancy Decision Rule/Actor Capacity Effectiveness*

c. Tingkat Kolaborasi (*Level Of Collaboration*)

Untuk mengukur tingkat kolaborasi suatu rezim harus mempunyai analisis terhadap efektivitas suatu rezim yang ditentukan oleh formula  $Er = (Sr.Cr)+Br$

Keterangan:

Er = Efektivitas rezim

Sr = Stringency (kekuatan aturan)

Cr = Compliance (ketaatan anggota terhadap rezim)

Br = Efek samping yang dihasilkan rezim

Menurut Underdal, analisis yang adanya Output (keluaran), Outcome (hasil), dan Impact (dampak) dimana bisa menjadi titik awal untuk analisis masalah. Pertama adanya Output (keluaran) merupakan produk rezim (OKI) yang berupa aturan baru atau bahkan aturan yang mendasar yang dimana akan muncul saat proses pembentukan, hal tersebut bisa tertulis maupun tidak tertulis contohnya konvensi, rules of law, treaty, deklarasi, norma, prinsip-prinsip, dan lain-lain.<sup>12</sup> Lalu adanya Outcome [hasil(implementasi rezim)] merupakan produk rezim yang menghasilkan perilaku rezim tersebut, perilaku tersebut dalam artian untuk

menjelaskan hubungan dengan perubahan perilaku para anggota rezim (OKI). Dimana perubahan tersebut akan terlihat dimana kebijakan yang dibuat efektif. Jika kebijakan tersebut efektif maka akan mengubah actor yang berada di rezim tersebut begitupun sebaliknya. Kemudian ada Impact (dampak), Impact merupakan dampak atau respon terhadap rezim itu sendiri dari anggotanya, dimana akan merubah perilaku rezim. atau manusia dan berhubungan dengan terciptanya suatu kondisi yang didesain atau yang diinginkan oleh suatu rezim / OKI. (Miles, 2002)

Sehingga dari pengaturan tersebut dengan formula  $Er = (Sr.Cr) + Br$  yang telah dikemukakan dalam teori efektivitas rezim dari Arild Underdal memberikan penilaian tingkat kolaborasi rezim skala ordinal. Ada 6 skala ordinal untuk mengukur tingkat kolaborasi rezim :

1. Point (0) “Deliberation But No Action” dimana bermusyawarah akan tetapi tidak ada tindakan dari anggota musyawarah tersebut;

2. Point (1) “Coordination Of Action On The Basis Of Tacit Understanding” dimana anggota rezim berkoordinasi dan bertindak berdasarkan pemahaman sendiri / diam-diam;

3. Point (2) “Coordination Of Action On The Basis Of Explicitly For Mulated Rules Or Standart But With Implementation Fully In The Hands Of National Government. No Centralized Appraisal Of Effectiveness Of Measures In Understanding” dimana anggota rezim berkoordinasi bertindak berdasarkan aturan secara eksplisit namun dengan instruksi pemerintahan nasional dan tidak ada penilaian terpusat dengan rezim tanpa efektivitas tindakan-tindakan yang dilakukan;

4. Point (3) “ same as point (2) but including centralized appraisal dimana sama dengan point (2) akan tetapi dengan penilaian terpusat dengan rezim yang berharap mempunyai efektivitas tindakan-tindakan yang dilakukan;

5. Point (4) “Coordinated Planning Combined With National Implementation Only. Including Centralized Appraisal Of Effectiveness” dimana anggota rezim merencanakan dalam koordinasi yang menggabungkan implementasi nasional;

6. Point (5) “Coordinated Through Fully Intergrated Planning And Implementation, With Centralized Appraisal Of Effectiveness” dimana koordinasi melalui perencanaan dan pelaksanaan yang terintergritas, dengan adanya adanya penilaian efektivitas yang terpusat.

## **2. Implementasi Teori Efektifitas Rezim (Organisasi)**

Dari Teori yang dipaparkan diatas menurut penulis dapat dilihat efektifitas dari apa yang sudah OKI lakukan untuk menyelesaikan Konflik Suriah :

- a. Kapasitas Penyelesaian Permasalahan (*Problem Solving Capacity*) Pada Konflik Suriah

Dalam Pengaturan Kelembagaan (Peraturan) OKI mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap sebuah efektivitas kesepakatan-kesepakatan yang dihasilkan, termasuk dalam prinsip OKI yang mengutamakan kedamaian secara mediasi. *Setting institutional* atau aturan- aturan institusional (*Institutional Arrangments*) yang kondusif, jelas, tegas dan menjamin untuk melakukan kesepakatan tersebut. Namun OKI belum mempunyai sanksi ketika anggota

tidak melakukan atau mengimplementasikan kesepakatan tersebut, seperti halnya PBB dengan embargo ekonomi, politik dan lain-lainya. Terlebih tidak adanya lembaga yang menangani pelanggaran-pelanggaran yang ada. Distribusi Kekuasaan (*Power*) menyangkut pembagian kekuasaan dalam sebuah rezim masih kurang, OKI sebagai organisasi islam dunia tidak mampu memberikan pengaruh kepada anggota terhadap kebijakan yang telah diberikan.

Hal tersebut dapat dilihat dalam pelaksanaan KTT ke 12 dan KTT luar biasa tingkat menteri luar negeri. Salah satu Hasil point kebijakan dari KTT Organisasi Kerjasama Islam ke-12 adalah melakukan penolakan intervensi asing dalam penyelesaian masalah suriah. Akan tetapi hal tersebut tidak teralisasi dan banyak pihak yang ikut dalam konflik suriah seperti amerika dan rusia. Pada KTT Luarbiasa tingkat menteri luar negeri dibuat kebijakan membekukan keanggotaan suriah dengan alasan agar Suriah segera mengakhiri aksi kekerasan terhadap rakyatnya tersebut. kebijakan yang dikeluarkan OKI merupakan respon atas konflik yang terjadi akan tetapi hal tersebut belum mampu menyelesaikan konflik yang terjadi (Ruhanda, 2014).

b. Kekompleksan/kerumitan Permasalahan  
(*Problem Malignancy*) Pada Konflik Suriah

Keinginan OKI adalah menyelesaikan konflik suriah sesuai dengan prinsip yang telah di bangun organisasi yaitu Tiap-tiap persengketaan harus diselesaikan secara damai misalnya dengan perundingan, melalui penengah, rekonsiliasi atau arbitrase (M, 2002). Dalam kenyataanya hal tersebut tidak mudah dikarenakan ada beberapa faktor yang membuat sulit tercapainya dalam penyelesaian konflik

suriyah. Pertama dikarenakan OKI tidak menjadi aktor utama dalam penyelesaian konflik tersebut, kedua terlalu banyak aktor dalam konflik yang ikut dalam konflik suriah dan semua memiliki kepentingannya masing-masing yang tidak terikat dengan OKI seperti, amerika dan aliansi NATO, Rusia, Iran, Turki, Etnis Kurdi, Pemerintah, Pemberontak/Oposisi, dan kelompok jihadis. Semua itu membuat OKI tidak memiliki power yang kuat dalam menyelesaikan konflik suriah karena banyaknya yang mengintervensi konflik suriah demi kepentingan masing-masing kelompok (Safitri, 2019).

c. Tingkat Kolaborasi (*Level Of Collaboration*)

Peranan OKI dalam membantu menangani konflik yang dialami oleh Suriah dilihat dari Output (keluaran), Outcome [hasil(implementasi rezim)], Impact (dampak). Output (keluaran) dari OKI adalah KTT Ke 12 dan KTT luarbiasa tingkat Menlu yang dimana dilakukan upaya agar tidak adanya intervensi asing yang ikut dalam konflik tersebut serta kebijakan pembekuan keanggotaan Suriah agar segera menghentikan penyiksaan kepada rakyatnya. Lalu Outcome [hasil(implementasi rezim)] ada anggota OKI yang tidak setuju dengan kebijakan tersebut, dan ikut serta dalam konflik, serta dari kebijakan yang ada anggota yang lainnya menjaga jarak dengan Suriah. Hal lain yaitu intervensi asing ikut dalam konflik suriah karena OKI tidak memiliki cukup power menjadi pihak ketiga dalam menjadi penengah agar tidak adanya intervensi dalam penyelesaian konflik. Impact (dampak) keinginan OKI adalah menghentikian konflik Suriah akan tetapi tidak terwujud. Sehingga menghasilkan bahwa tingkat kolaborasi rezim OKI bernilai 0 (nol) dalam skala ordinal “*Deliberation But No Action*” dimana

bermusyawarah akan tetapi tidak ada tindakan dari anggota musyawarah tersebut. Sebagaimana yang dijelaskan pada terori Arild Underdal dalam Tingkat Kolaborasi (*Level Of Collaboration*).

#### **E. Hipotesa**

Mengapa Organisasi Kerjasam Islam (OKI) tidak efektif dalam melakukan peran mediasi pada konfil di Suriah

1. *Level Of Collaboration* yang rendah
2. Konflik di Suriah mempunyai tingkat permasalahan yang besar. (*Maligancy/complex/rumit*)
3. *Problem Solving Capacity* yang rendah

#### **F. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang menekankan kepada teknik *library research* atau penelitian kepustakaan. Dalam mengumpulkan data dan informasi yang dibutuhkan, dalam penelitian ini digunakan teknik penelaahan terhadap dokumen tertulis (kepustakaan) meliputi pencarian data dari buku-buku, jurnal, koran, serta sumber-sumber yang valid dan kredibel yang berhubungan dengan objek penelitian serta dapat menunjang proses penelitian.

Penelitian ini menggunakan Teknik analisis-deskriptif dengan data-data yang diperoleh akan dianalisis menggunakan teori agar bisa ditemukan korelasi antara fakta tersebut.

#### **G. Jangkauan Penulisan**

Dalam melakukan analisis terhadap permasalahan ini, penulis melakukan pembatasan penelitian dari tahun 2011 awal mula konflik di suriah hingga tahun 2016.

## H. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terdiri dari empat bab, dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

- Bab I .** Berisi tentang pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, hipotesa, metodologi penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan.
- Bab II.** Berisi tentang pembahasan Organisasi Kerjasama Islam (OKI) melingkupi latar belakang dibentuknya, tujuan dan prinsip OKI , struktur organisasi, Konferensi Tingkat Tinggi, dan Negara-negara anggota OKI.
- Bab III** Berisi tentang Sikap OKI terhadap Konflik Suriah yang melingkupi sejarah Suriah, Sebab-sebab terjadinya Konflik di Suriah, Pihak-pihak yang ikut dan bertikai dalam konflik di suriah.
- Bab IV.** Berisikan tentang pembahasan ketidakefektifan organisasi Kerjasama islam (OKI) dalam memainkan peran mediasi di timur tengah, yang berisikan ketidak taatan negara-negara anggota OKI terhadap keputusan sekretaris jenderal OKI, Tingkat permasalahan OKI, tidak adanya mekanisme sanksi dalam keputusan-keputusan OKI.
- Bab V .** Berisikan tentang kesimpulan dari keseluruhan bab.