

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Skripsi ini akan mengkaji tentang kegagalan OKI (Organisasi Kerjasama Islam) dalam mengatasi masalah yang terjadi pada umat muslim. Skripsi ini hanya berfokus pada masalah Palestina, yang merupakan salah satu anggota OKI, dalam mengakhiri pendudukan Israel sesuai dengan OIC 10-Years Program Of Actions (2005).

OKI (Organisasi Kerjasama Islam) didirikan dengan adanya keprihatinan negara–negara islam atas berbagai tuntutan masalah yang terjadi pada umat muslim, khususnya pada unsur zionis yang membakar beberapa wilayah di masjid Al – Aqsa pada tanggal 21 Agustus 1969. Sebagai organisasi internasional yang pada awalnya lebih banyak menekankan pada masalah politik, terutama masalah Palestina, dalam perkembangannya OKI menjelma sebagai suatu organisasi internasional yang menjadi wadah kerjasama dalam berbagai bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, dan ilmu pengetahuan antar negara-negara muslim di seluruh dunia.¹

Dalam menjalankan peran bagi wadah untuk umat muslim OKI menetapkan prinsip – prinsip, yaitu :

1. Kesetaraan mutlak bagi para anggotanya atau setiap negara;
2. Menghormati hak menentukan pilihan atas negara anggota, yaitu tidak ikut campur dalam urusan negara lain;
3. Menghormati integritas wilayah setiap negara dan kemerdekaan negara;

¹KeMenterian Luar Negeri RI, Organisasi Kerjasama Islam. (Diakses pada Agustus , 2016) tersedia dari [<http://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/kerjasama-multilateral/Pages/Organisasi-Kerja-Sama-Islam.aspx>]

4. Setiap penyelesaian akan diselesaikan dengan damai melalui mediasi, perundingan, rekonsiliasi atau arbitrase;
5. Abstein terhadap ancaman atau penggunaan kekerasan terhadap integritas diwilayah, kesatuan internasional atau kemerdekaan politik suatu bangsa.

Maka sangat jelas terpampang dengan prinsip-prinsip dasar OKI dimana organisasi ini ingin mempunyai peran untuk keadilan bagi anggotanya, sebagai penengah agar tidak terjadi kekerasan terhadap pelanggaran hak asasi manusia (human rights) dan anarkisme yang merugikan.

Kegagalan OKI dalam menghadapi konflik Arab/Palestina-Israel ada pada upaya OKI dalam program OIC 10-years Program of Actions (2005) yang diadakan dimekkah al-mukarramah. Khususnya dalam menangani Palestina dan wilayah Arab, yaitu; Solidarity and Joint Islamic Action (Solidaritas dan Aksi Bersama Islam), Palestine and The Occupied Arab Territories (Palestina dan wilayah Arab yang diduduki), dan Conflict Prevention, Conflict Resolution And Post-Conflict Peace Building (Pencegahan Konflik, Resolusi Konflik dan Pembangunan Perdamaian Pasca-Konflik).² OKI sejatinya menjadi organisasi yang mempunyai nilai tinggi untuk menjembatani negara-negara Islam di dunia, sehingga posisi OKI dapat di percaya dan mampu memberikan suaranya pada dunia internasional, khususnya untuk menyakinkan Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) terhadap masalah pada anggotanya. Terlebih juga sudah menjadi kesepakatan bersama OKI di Peringatan Konferensi Asia Afrika (KAA) ke-60. Sesuai dengan hasil konferensi tersebut, ada 3 kesepakatan pertama, OKI mendukung penuh kemerdekaan Palestina. Kedua, memberantas radikalisme dan terorisme. Dan terakhir menekan

² OIC 10-years Program of Actions . (Diakses pada September, 2016) [<http://www.oic-oci.org/ex-summit/english/10-years-plan.htm>]

atau mengakhiri konflik yang ada di negara dan antar negara.³ Hal tersebut menjadi tambahan agar OKI mampu memberikan sumbangsuhnya untuk perdamaian di dunia islam, khususnya konflik Arab/Palestina-Israel.

Kegagalan OKI juga terlihat pada angka korban tewas antara Palestina dengan Israel. Hal ini juga memicu kekhawatiran dunia terhadap pelanggaran hak asasi manusia, padahal dunia sedang gencar-gencarnya mengkampanyekan human rights atau hak asasi manusia. Tanpa adanya penyelesaian konflik banyaknya pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Berdasarkan laporan pusat hak asasi manusia Palestina di timur tengah lebih dari 1.938 orang tewas pada tahun 2006⁴, lalu pada serangan yang dilakukan oleh Angkatan Pertahanan Israel antara 27 Desember 2008 - 18 Januari 2009, tercatat 1387-1417 korban tewas (sumber: LSM) dan 1444 korban tewas (sumber: Otoritas Gaza).

Konflik Arab/Palestina–Israel berdasarkan deklarasi Israel terhadap serangan kepada Mesir, Yordania dan Syria sudah berlangsung 49 tahun dari tahun 1967. Hingga sekarang perdamaian seperti jauh dari harapan, terlebih ketidaksepakatan dan ketidakjelasan tentang masa depan Palestina.

Kepentingan Palestina adalah dapat menentukan nasib negaranya sendiri dan membutuhkan pengakuan negara lain dalam identitas Palestina sendiri.⁵ Pada tanggal 29 November 2012, Negara Palestina resmi disahkan sebagai non-member observer state PBB melalui resolusi Majelis Umum PBB No. 67/19. Hal ini memiliki implikasi simbolis sekaligus strategis bagi

³ Atasi Konflik Yaman, OKI Bentuk Task Force. (Diakses pada november, 2016)
[<http://internasional.metrotvnews.com/read/2015/04/22/389966/atasi-konflik-yaman-oki-bentuk-task-force>]

⁴Korban Tewas Di Timur Tengah. (Diakses pada November, 2016)
[https://books.google.co.id/books?hl=en&lr=&id=syvx3CJcSI8C&oi=fnd&pg=PR5&dq=korban+tewas+di+timur+tengah&ots=8XjyRtihC&sig=N_II-mww3NKx4a53KvxF80GTISQ&redir_esc=y#v=onepage&q=korban%20tewas%20di%20timur%20tengah&f=false]

⁵ Shaleh, Muhsin M. 2002. *Palestina: Sejarah, Perkembangan dan Konspirasi*. Jakarta: Gema Insani Press.

Palestina, yaitu dapat menunjukkan pengakuan dunia internasional atas statehood Palestina dan memberikan kesempatan bagi negara Palestina untuk berperan aktif dalam forum PBB, sehingga kepentingan Palestina dan politik luar negeri dapat terealisasi.⁶

Palestina menjadi non-member Observer PBB, bukan berarti memudahkan OKI dalam membantu Palestina. kegagalan OKI juga terlihat dari kehidupan masyarakat Palestina yang berada di jalur Gaza. Dari mulai segi ekonomi hingga keamanan dunia internasional yang mengutuk atas tindakan Israel yang tidak berteguh dalam resolusi PBB. Israel seolah-olah kebal dalam melakukan kekerasan pada masyarakat Palestina hingga mengambil alih wilayah Palestina⁷.

Dalam menjalankan tugasnya OKI melalui fungsi hingga OIC 10-years Program of Actions nya, dimana OKI memandu perdamaian ditimur tengah atau menyelesaikan konflik menuai banyak masalah. Muncul sebuah pertanyaan apakah organisasi ini mampu menyelesaikan konflik yang terjadi antara Palestina dengan Israel, seperti pada saat berdirinya OKI yang dilandaskan pada kesamaan agama dan solidaritas sesama muslim ataukah hanya sebagai pencitraan belaka bahwa islam itu bersatu.

B. Rumusan Masalah

Mengapa OKI (Organisasi kerjasama Islam) tidak mampu menyelesaikan konflik Palestina dengan Israel?

⁶ Isu Palestina. (diakses pada Maret, 2017). <http://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/isu-khusus/Pages/Isu-Palestina.aspx>

⁷ Lampiran 4

C. Teori

Dalam membahas permasalahan diatas perlu adanya penjelasan melalui teori efektifitas rezim yang dikemukakan oleh Arild Underdal, antara lain:

1. Teori Efektifitas Rezim (Organisasi)⁸

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).⁹

- Kapasitas Penyelesaian Permasalahan (Problem Solving Capacity)

Dalam Kapasitas Permasalahan (Problem Capacity), Underdal 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 kelembagaan (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

⁸Miles, Edward L., Underdal, Arild., Andresen,Steinar., Wettestad, JØrgen., Skjæeseth, Jon Birger., Carlin, Elaine M. (2002). *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Massachusetts Institute of Technology. (Diakses pada Agustus 2016)

[https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=PVCuDAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7&dq=theory+effectiveness+arild+underdal+book&ots=iqnRO9KRA&sig=fqTYViVHDgOEgcXBThfeT6vCRao&redir_esc=y#v=onepage&q=theory%20effectiveness%20arild%20underdal%20book&f=false]

⁹ Underdal, Arild. One Question, Two Answer, ed. Nanang Pamuji & Ilien Halina (Bahan Kuliah Rezim Internasional, Yogyakarta : Sekolah Pasca Sarjana UGM hlm. 7 – 21, 2007).

diantara mereka yang menempati peran-peran tersebut¹⁰, 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 peraturan 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.

- **Kekompleksan/kerumitan Permasalahan (Problem Malignancy)**

Efektif suatu rezim terlihat dari tingkat persoalan yang dihadapi. Semakin besar masalahnya semakin kecil juga keefektifan sebuah rezim¹¹. 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

¹⁰Young, O.R. (1997). *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Ithaca: Cornell University Press.

¹¹ Halina, Ilien. (2007). Efektivitas Rezim & Kerjasama Internasional. Slide Presentasi Perkuliahan Rezim Internasional S2 Hubungan Internasional FISIP UGM. Yogyakarta.

(Problem Malignancy) pun bersifat ekstern dan intern suatu rezim (OKI). Dimana diharapkan suatu rezim (OKI) mampu menyelesaikan dengan kapasitasnya.

Problem Maligancy → Decision Rule/Actor Capacity → Effectiveness

- Tingkat Kolaborasi (Level Of Collaboration)

Untuk mengukur tingkat kolaborasi suatu rezim harus mempunyai analisis terhadap efektivitas suatu rezim yang ditentukan oleh formula $E_r = (S_r.C_r) + B_r$

Keterangan:

E_r = Efektivitas rezim

S_r = Stringency (kekuatan aturan)

C_r = Compliance (ketaatan anggota terhadap rezim)

B_r = 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.¹² 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

¹² Ibid.

atau manusia dan berhubungan dengan terciptanya suatu kondisi yang didesain atau yang diinginkan oleh suatu rezim / OKI.

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 penelian 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)

- Kapasitas Penyelesaian Permasalahan (Problem Solving Capacity) Pada Konflik Arab/Palestina-Israel

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 institusional 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, Arab Saudi sebagai pencetus OKI (founding) sekaligus negara yang mempunyai nama di dunia internasional tidak mampu memberikan pengaruh kepada anggota OKI¹³. Terbukti dengan adanya KTT OKI ke 6 yang diadakan di Dakkar, Segnal, walaupun

¹³ Obit. *Menakar Efektivitas Rezim OKI Dalam Perlindungan Al Aqsha*. (Diakses pada Desember, 2016) [<http://obit.staff.umm.ac.id/efektivitas-oki>]

tanpa hadirnya negara tersebut dan 11 kepala Negara/pemerintahan Arab lainnya dalam hal protes kehadiran Jordania dan organisasi Palestina yang berada di pihak Baghdad dalam perang teluk 1991 pasca invasi Irak ke Kuwait tahun 1990 tetap berlangsung.¹⁴

Dalam hal ini peraturan yang ada pada OKI sudah baik akan tetapi tidak adanya sanksi yang membuat implementasi program tersebut menjadi lemah. Lalu pada keterampilan dan usaha OKI masih mengandalkan solidaritas islam yang cenderung menggunakan dorongan emosional dari pada dorongan yang dilandasi kekuatan intelektual.

- Kompleksitas/kerumitan Permasalahan (Problem Malignancy) Pada Konflik Arab/Palestina-Israel

Keinginan OKI adalah membantu Palestina dalam menangani konflik Palestina, yaitu membutuhkan pengakuan negara lain dalam identitas Palestina sendiri. Dalam kenyataannya hal tersebut tidak mudah dikarenakan ada beberapa faktor yang membuat sulit tercapainya dalam penyelesaian konflik Palestina.

Pertama, OKI memperjuangkan kepentingan nasional Palestina dengan cara membuat program meredam konflik Arab/Palestina-Israel. Tetapi hal tersebut sulit dicapai karena adanya kepentingan negara asing terutama dalam hal kerjasama antara Israel dan negara lain seperti halnya Amerika Serikat, Ukraina, Bulgaria, Jerman, Inggris, Spanyol, Italia, Republik Ceko menurut berita “Israel”, Haaretz, pada senin 25 agustus 2015 dalam daftar singkat nama-nama negara pemasok senjata. Hal tersebut juga tidak lepas dari lobi bangsa yahudi yang tersebar luas di dunia.

Lalu menyangkut hal geografis atau permasalahan yang dibahas dalam 10-Years Program Of Action 2005 bersifat incongruity, dimana tidak semua anggota OKI merasakan dampak

¹⁴ Kliping. *KTT Ke-10 OKI di Putrajaya, Malaysia Tantangan Memulihkan Citra Umat Islam*. (Diakses pada Desember, 2016) [http://www.unisosdem.org/kliping_detail.php?aid=2950&coid=1&caid=24]

apa yang terjadi di Arab/Palestina-Israel, OKI sendiri adalah organisasi yang mempunyai anggota yang tersebar diseluruh dunia yang beragama islam seperti halnya Malaysia. Dimana Malaysia tidak mempunyai kerjasama yang tergantung pada kerjasama terhadap Palestina maupun Israel.

Terakhir, kerjasama anggota OKI dengan negara yang bekerjasama dengan Israel, contohnya Malaysia dengan Amerika Serikat terutama dalam sector tenaga, elektronik dan pembuatannya. Sehingga akan menyangkut kerjasama yang dilakukan.

- Tingkat Kolaborasi (Level Of Collaboration)

Peranan OKI dalam membantu menangani konflik yang dialami oleh palestina dilihat dari Output (keluaran), Outcome [hasil(implementasi rezim)], Impact (dampak). Output (keluaran) dari OKI adalah OIC 10-Years Program Of Actions 2005 yang dimana terdapat upaya untuk menghentikan pendudukan Israel terhadap Palestina. Lalu Outcome [hasil(implementasi rezim)] anggota OKI masih mengabaikan program yang telah disepakati yaitu OIC 10-Years Program Of Actions 2005. Dan Impact (dampak) keinginan OKI adalah menghentikan konflik Palestina 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).

D. Hipotesa

Berdasarkan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah dan Teori diatas, maka Hipotesa “Kegagalan Organisasi Kerjasama Islam (OKI) Menjadi Organisasi Yang Efektif Dalam Menangani Konflik Arab/Palestina-Israel“, yaitu:

1. Tidak adanya mekanisme sanksi yang mengikat untuk anggota OKI bila tidak menjalankan kebijakan atau program OKI;
2. Konflik Arab/Palestina-Israel mempunyai tingkat permasalahan yang sulit untuk diselesaikan atau bersifat malignancy (kompleks/rumit);

E. Jangkauan Penelitian

Batas waktu permasalahan yang menjadi perhatian penulis yaitu dimulai pada tahun 2005 s/d 2015. Namun dalam beberapa bagian penulisan ini tidak menutup kemungkinan untuk mengulas berbagai peristiwa yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya.

F. Metode Penelitian

Skripsi ini dengan judul “Kegagalan Organisasi Kerjasama Islam (OKI) Menjadi Organisasi Yang Efektif Dalam Menangani Konflik Arab/Palestina-Israel“ menggunakan metode penelitian kepustakaan, buku-buku, e book, jurnal-jurnal ilmiah, majalah, website dan sumber-sumber terpercaya seperti pandangan para ahli dan berita. Dalam skripsi ini juga penulis menggunakan metode kualitatif dan pengumpulan data sekunder.

G. Sistematika Penulisan

- Bab I. Mengenai Pendahuluan yang berisikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Permasalahan, Teori, Hipotesis, Jangkauan Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.
- Bab II. Mengenai OKI (Organisasi Kerjasama Islam) melingkupi latar belakang dibentuknya, tujuan dan prinsip, struktur organisasi, peranan dan Negara-negara anggota.
- Bab III. Mengenai Konflik berkepanjangan Palestina yang meliputi sikap OKI (Organisasi Kerjasama Islam) dalam menangani konflik berkepanjangan Palestina
- Bab IV. Mengenai kegagalan OKI (Organisasi Kerjasama Islam) sebagai organisasi internasional dalam menangani konflik berkepanjangan Palestina
- Bab V. Mengenai penutup meliputi kesimpulan dari bab-bab sebelumnya.