

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) merupakan organisasi internasional yang paling besar selama ini dalam sejarah pertumbuhan kerjasama semua bangsa di dunia di dalam berbagai sektor kehidupan internasional (Suryokusumo, 1987). Oleh sebab itu sebagai salah satu fungsi daripada PBB adalah untuk menyelesaikan kasus-kasus internasional yang terjadi. Sebagaimana yang tercantum di dalam pembukaan Piagam PBB:

*“We the peoples of the united nations determined to save succeeding generations from the scourge of war...”* (PBB memiliki tujuan hendak menyelamatkan generasi penerus dari ancaman terhadap perang).

Oleh karena itu, PBB dituntut untuk berperan aktif di dalam menyelesaikan setiap konflik yang terjadi diantara negara-negara di dunia. Salah satu prinsip yang ditanamkan PBB di dalam menyelesaikan setiap konflik yang ditangani seperti yang tercantum di dalam Pasal 2 ayat (3) Piagam PBB (Suherman, 2003):

*“All members shall settle their international disputes by peaceful means in such manner that international peace and security, and justice, are not endangered”* (Setiap anggota harus dapat menyelesaikan sengketa internasional dengan cara damai yang tidak membahayakan keamanan dunia).

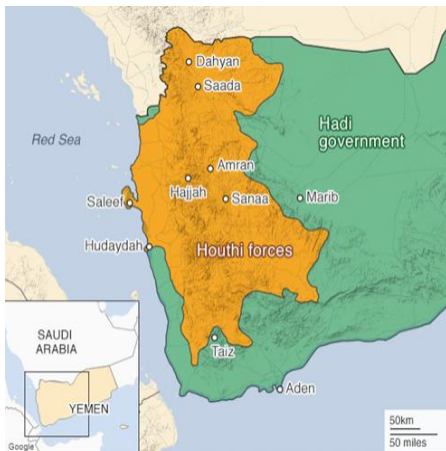
PBB sebagai organisasi internasional yang terbesar diharapkan mampu untuk menjembatani penyelesaian konflik Negara anggotanya. Berdasarkan fungsi dan tujuannya sebagai organisasi internasional yang melindungi perdamaian dan keamanan dunia seperti yang tertuang dalam Piagam PBB yang pada hakekatnya menekankan upaya secara damai dalam penyelesaian masalah negara anggotanya (Boer, 2008).

Yaman merupakan negara berpenghasilan rendah yang menghadapi berbagai tantangan jangka panjang yang sulit untuk menstabilkan dan menumbuhkan ekonominya. Kesulitan secara ekonomi ini ikut diperparah oleh konflik dan perang yang berlangsung selama empat tahun terakhir, yang melibatkan milisi

Houthi dan pendukung pemerintah yang diakui secara internasional. Hal ini telah menghentikan ekspor Yaman, mempercepat inflasi, merusak infrastruktur dan impor bahan bakar dan makanan yang sangat terbatas. (Asteria, 2015)

Jejak pertempuran skala besar dimulai ketika peralihan kekuasaan dari penguasa otokratis, Presiden Ali Abdullah Saleh, kepada wakilnya yang menjadi presiden saat ini, Abd Rabbu Mansour Hadi pada November 2011. Saleh dipaksa mundur setelah seruan dampak Arab Spring menyebar di kawasan Afrika Utara dan Timur Tengah. Ketika itu, Hadi berupaya menuntaskan masalah Yaman di antaranya serangan Al Qaeda, gerakan separatis yang muncul di selatan, perpecahan di kubu militer, korupsi, kekurangan pangan dan pengangguran.

Kemudian gerakan Houthi muncul di tengah masalah negeri. Houthi, gerakan dari wilayah pegunungan di utara Yaman, yang merupakan gerakan Syiah Zaidi, semakin berkembang di tengah ketakutan masyarakat dari dominasi Sunni. Antara dua pihak terjadi kesalahpahaman yang masing-masing mengklaim sebagai pemerintah Yaman yang sah.



**Gambar 1. 1 Area yang Dikuasai Pemerintah Yaman**

Pada September 2014, pemberontak Houthi mengambil alih ibu kota Yaman, Sanaa, hingga terus ke wilayah selatan ke kota terbesar kedua Yaman, Aden. Negara-negara Arab kemudian melancarkan kampanye militer pada 2015 untuk mengalahkan Houthi dan memulihkan pemerintahan Yaman.

Pihak pertama mendukung pemerintahan Abd Rabbuh Mansur Hadi dan berbasis di Aden, dan pihak yang lain mendukung pemerintah Komite Revolusi yang dibentuk oleh kelompok Hutsi dan didukung oleh mantan

Presiden Ali Abdullah Saleh, yang sejak Januari 2015 menguasai ibukota Sana'a (Sebastian, 2015). Selain itu, kelompok Al-Qaeda di Semenanjung Arabia dan ISIS juga menguasai beberapa wilayah di pedalaman dan sekitar garis pantai Yaman.

Pertempuran kecil awalnya hanya terbatas pada kawasan pegunungan di Saada. Kemudian meluas ke wilayah utara lain seperti Amran dan wilayah barat, Al Jawf. Houthi mendapat momentum dan menguasai seluruh Provinsi Saada. Desakan agar Presiden Hadi mundur pada Januari 2015 akibat efek domino dari Arab Spring, membuat Houthi terus menuju ke Yaman selatan dan mengambil alih Abyan, Aden dan Lahj, dikutip dari European Council on Foreign Relation. Pada Juli dan Agustus 2015, Houthi ditahan oleh pejuang milisi dukungan koalisi Arab.

Konflik Yaman, semakin diperparah dengan masuknya berbagai pengaruh internasional dengan berbagai kepentingan. Pada tahun 2015, Arab Saudi membentuk koalisi negara-negara Arab untuk mengalahkan Houthi di Yaman. Koalisi ini meliputi Kuwait, Uni Emirat Arab, Bahrain, Mesir, Maroko, Yordania, Sudan, dan Senegal. Beberapa negara di antaranya telah mengirim pasukan untuk bertempur di medan perang darat di Yaman, sementara negara lainnya hanya melakukan serangan udara.

Pemerintah Amerika Serikat (AS) secara teratur meluncurkan serangan udara yang menargetkan al-Qaeda dan ISIS di Yaman. AS bahkan mengaku telah mengerahkan sejumlah kecil pasukan di medan perang darat beberapa kali. AS, bersama dengan negara-negara Barat lainnya seperti Inggris dan Prancis, juga memasok koalisi pimpinan Arab Saudi dengan senjata dan intelijen.

Akibat konflik ini, Yaman benar-benar mengalami kehancuran akibat eskalasi konflik yang meningkat pada 2015, ketika koalisi yang dipimpin Arab Saudi melakukan intervensi militer setelah kelompok pemberontak Houthi menguasai sebagian besar wilayah barat negara itu. Kehadiran kelompok pemberontak ini memaksa Presiden Abdrabbuh Mansour Hadi melarikan diri ke luar negeri.

Setidaknya 6.660 warga sipil telah tewas dan 10.560 terluka akibat perang, menurut PBB. Gempuran militer dan

blokade terbatas oleh koalisi juga menyebabkan 22 juta orang yang membutuhkan bantuan kemanusiaan, menciptakan keadaan darurat keamanan pangan terbesar di dunia, dan menyebabkan wabah kolera yang berdampak pada 1,1 juta orang.

Selain itu, masalah kelaparan juga mengalami isu utama. Suatu wilayah dinyatakan berada dalam krisis kelaparan ketika masalah kerawanan pangan, kekurangan gizi akut dan kematian terjadi secara bersamaan. Lebih detilnya, inilah tiga kriteria tersebut (Huwais, 2018):

1. Setidaknya satu dari lima rumah tangga menghadapi kekurangan makanan secara ekstrim;
2. Lebih dari 30% anak balita menderita kekurangan gizi akut;
3. Setidaknya dua orang dari setiap 10.000 mati setiap hari.

Lowcock mengatakan penilaian yang dilakukan setahun silam, yang saat ini sedang diulang, telah menemukan bahwa di 107 dari 333 distrik di Yaman, dua ambang pertama sudah terlampaui atau hampir mendekati. Adapun ambang ketiga, yaitu tentang jumlah kematian, lebih sulit untuk dikonfirmasi.

Menurut Lowcock, banyak jumlah kematian tidak terungkap karena hanya setengah dari fasilitas kesehatan Yaman yang berfungsi, dan banyak orang Yaman terlalu miskin untuk dapat mengaksesnya secara terbuka. Dan sangatlah sedikit keluarga yang melaporkan kematian keluarganya di rumah.

Diperkirakan 85.000 anak di bawah lima tahun tewas akibat didera kelaparan di Yaman sejak koalisi yang dipimpin Arab Saudi terlibat konflik di negara tersebut pada 2015. Save the Children melalui laporan berdasarkan data Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyebut sekitar 84.700 anak yang menderita mala-nutrisi sepanjang April 2015 hingga Oktober 2018 diperkirakan telah tewas (Fathimah, 2018).

Krisis itu sekarang merupakan perang antara dua koalisi yang tidak stabil. Kelompok Houthi dan Saleh adalah dua musuh lama yang bersama-sama memerintah dataran tinggi yang padat dan pantai Laut Merah. Hadi tidak memiliki basis kekuatan pribadi, tetapi menjadi boneka untuk separatis selatan, suku di timur laut, pejuang Sunni, dan sisa-sisa tentara yang setia kepada Ahmar (Reuters, 2018).

Persaingan internal bahkan muncul dalam koalisi yang dibentuk oleh Arab Saudi untuk mendukung Hadi. Pasukan Houthi dan Saleh diusir dari Aden dan sekitarnya di Yaman selatan, dan dari Marib tengah dan daerah gurun di timurnya pada tahun 2015. Tahun-tahun kebuntuan militer terjadi.

Kelompok Houthi menguasai sebagian besar dataran tinggi yang mudah dipertahankan. Mereka juga menduduki pantai Laut Merah yang datar dan pelabuhan Al Hudaydah—titik masuk terakhir untuk memasok Yaman utara. Koalisi terus melakukan serangan udara intens, yang bertujuan untuk memecah-belah Houthi dan Saleh. Mereka memberlakukan blokade parsial untuk menghentikan Iran dari mempersenjatai Houthi, sesuatu yang disangkal dilakukannya.

Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai Organisasi Internasional dalam hal ini diharapkan untuk dapat memfasilitasi kedua belah pihak yang berperang agar dapat mengakhiri perang yang terjadi selaras dengan tujuan dan prinsip-prinsip yang tercantum dalam piagam PBB.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian, yaitu *“Bagaimana Tindakan PBB Dalam Proses Penyelesaian Perang Saudara di Yaman 2014-2018?”*

## **C. Teori/Konsep/Kerangka Berpikir**

Untuk memudahkan penulis dalam menjelaskan analisis dari masalah yang benar untuk membuat hipotesa, maka penulis memerlukan kerangka berpikir, dalam hal ini penulis menggunakan:

### **Organisasi Internasional**

Organisasi internasional tumbuh dikarenakan adanya kebutuhan dan kepentingan dari setiap Negara, maka dari itu prasyarat untuk mendirikan suatu organisasi internasional adalah keinginan untuk bekerjasama secara internasional yang memberikan manfaat asalkan pendirian organisasi tersebut tidak melanggar kedaulatan dan kekuasaan Negara anggotanya.

Oleh karena itu, Negara-negara yang berdaulat menyadari bahwa kehadiran organisasi internasional sangat penting bagi kelangsungan hubungan internasional ataupun dalam memenuhi kebutuhannya. Organisasi internasional dapat didefinisikan sebagai suatu struktur formal yang secara berkesinambungan menjalankan fungsinya yang dibentuk atas kesepakatan antar anggota-anggota (baik itu pemerintah maupun non pemerintah) dari dua atau lebih Negara berdaulat dengan tujuan untuk mencapai tujuan bersama para anggotanya.

Organisasi internasional adalah suatu seni menciptakan atau mengadministrasikan masyarakat sosial secara umum dan regional yang terdiri dari Negara-negara merdeka (berdaulat) untuk memberikan kemudahan dan merealisasikan tujuan bersama dan objektif (Kartasasmita, 1983).

Definisi organisasi internasional menurut Mc. Clelland dalam buku "Organisasi Administrasi dan Internasional" karangan T.May Rudi, yakni:

*"Pola kerjasama yang melintasi batas-batas Negara, dengan didasari struktur organisasi yang jelas serta diharapkan atau diproyeksikan untuk berlangsung serta melaksanakan fungsinya secara berkesinambungan dan melembaga guna mengusahakan tercapainya tujuan-tujuan yang diperlukan serta disepakati bersama, baik antar pemerintah dengan pemerintah, maupun antara sesama kelompok non pemerintah pada negara yang berbeda"* (Mandalangi, 1986)

Sedangkan pandangan tentang organisasi internasional menurut NA Maryam Green dalam buku "Segi-segi Hukum Internasioanal" karangan J.Paireire Mandalangi, yaitu :

*"International organization is an organization established by a treaty to which three or more state are parties* (organisasi internasional adalah organisasi yang dibentuk berdasarkan suatu perjanjian dengan tiga atau lebih Negara-negara menjadi peserta)"

Perkembangan pesat dalam bentuk serta pola kerjasama melalui organisasi internasional telah membuktikan bahwa peran dan keberadaan organisasi internasional bukan hanya melibatkan state actors meskipun dalam kenyataannya merupakan faktor

yang dominan dalam pelaksanaannya, akan tetapi eksistensi dari non state actors harus diakui.

Hal ini dikarenakan semakin hari jumlahnya semakin bertambah banyak sehingga memiliki peran yang signifikan dalam hubungan internasional. Oleh karena itu, suatu organisasi internasional memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. Kerjasama yang ruang lingkupnya melintasi batas Negara
2. Mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama
3. Baik antar pemerintah maupun non pemerintah
4. Struktur organisasi yang jelas dan lengkap
5. Melaksanakan fungsi secara berkesinambungan (Kartasasimita, 1983)

Dalam penelitian ini penulis memilih Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai organisasi internasional yang berperan sebagai organisasi internasional yang terbesar dan diharapkan mampu untuk menjembatani penyelesaian konflik Negara anggotanya. Dengan fungsinya sebagai organisasi internasional yang melindungi perdamaian dan keamanan dunia seperti yang tercantum dalam Piagam PBB yang pada hakekatnya menekankan upaya secara damai dalam penyelesaian masalah negara anggotanya (Mulyadi, 1986).

Peran ataupun intervensi organisasi internasional terutama PBB hampir selalu ditemukan di daerah konflik internasional. Peran PBB sebagai organisasi internasional di Yaman dilakukan dengan ragam alasan dan salah satunya adalah untuk menciptakan, menjaga, dan memelihara perdamaian. Dalam hal ini, sebagai sebuah Organisasi Internasional, PBB memiliki beberapa tugas utama, tugas tersebut dapat diklasifikasikan menjadi:

1. **Pencegahan konflik (Conflict Prevention)**, yakni langkah-langkah politis, diplomatis, non-militer yang proaktif melalui cara-cara dan saluran yang tepat untuk mencegah timbulnya pertikaian antara dua pihak di suatu Negara/kawasan agar tidak berkembang menjadi besar.

Di dalam konflik Yaman, PBB berulang kali berusaha untuk melakukan lobi-lobi politik, terutama terhadap para pemimpin negara yang terlibat.

Di Amerika Serikat, Sekjen Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), Antonio Guterres, bertemu dengan Putra Mahkota Arab Saudi, Pangeran Mohammed bin Salman. Dalam pertemuan itu, Guterres menyerukan dihentikannya konflik Yaman dimana Saudi memimpin koalisi negara-negara Arab, termasuk Uni Emirat Arab yang melakukan intervensi militer di Yaman untuk mendukung pemerintah Yaman dalam memerangi pemberontak Houthi yang didukung Iran (Hutapea, 2018).

Dalam beberapa kesempatan juga, sekjen PBB, Antonio Guterres berhasil meraih berbagai bantuan dari pemerintah negara lain, tidak terkecuali oleh Arab Saudi. Dan secara berkala, PBB terus memperaktif komunikasi dengan kedua pihak yang terlibat konflik.

2. **Upaya Perdamaian (Peace Making)**, yakni cara-cara penyelesaian sengketa secara damai sesuai dengan piagam PBB.

PBB telah banyak berusaha untuk menciptakan upaya perdamaian antara kelompok pemerintah dan pemimpin militer Houthi. Terbaru, PBB berhasil mensponsori perundingan damai dengan tujuan mengakhiri perang saudara di Yaman selama sepekan (Stringer, 2018).

3. **Pemeliharaan Perdamaian (Peace Keeping)**, yakni kegiatan penggelaran personel di negara/kawasan yang bertikai atas seizin pihak-pihak terkait.

Tim PBB mendampingi delegasi pemerintah Yaman dan kelompok pemberontak Houthi dalam pembicaraan informal di kastil Johannesbergs di luar kota Stockholm selama beberapa hari. Upaya membuka pembicaraan perdamaian dari PBB sebenarnya sudah pernah ingin dilaksanakan pada 2016 silam, namun gagal. Termasuk pada september 2018 lalu, ada usaha mempertemukan perwakilan mereka di Jenewa, tetapi gagal, setelah delegasi kelompok Houthi membatalkan rencana pertemuan di Jenewa, Swiss.

Upaya perdamaian PBB di Swedia, berhasil mengeluarkan kesepakatan gencatan senjata oleh kedua pihak. Sebagai langkah awal, rencana itu akan dimulai dengan ikrar gencatan senjata selama 30 hari.



Gencatan senjata terutama coba untuk diterapkan di Pelabuhan Hodeidah. Hodeidah adalah pelabuhan terbesar di Yaman yang menjadi tempat masuk sebagian besar bantuan kemanusiaan bagi jutaan warga miskin yang kelaparan. Namun, pihak pemerintah menuding Houthi, yang menguasai fasilitas tersebut, menggunakan pelabuhan yang sama untuk menyelundupkan senjata.

Berdasarkan kesepakatan, semua pelabuhan harus terbuka untuk bantuan kemanusiaan dan juga urusan komersial, obat-obatan, makanan, serta bahan bakar yang dibutuhkan untuk mendistribusikannya. Selain itu bandar udara di Sanaa juga harus dibiarkan terbuka (Aini, 2018).

Untuk memastikan bahwa pemeliharaan perdamaian ini berjalan dengan baik, dengan tidak adanya serangan misil dan drone dari daerah yang dikuasai Houthi ke Kerajaan Arab Saudi dan Uni Emirat Arab, maupun menuju daerah penduduk Yaman, maka PBB kemudian melakukan pemeliharaan perdamaian melalui pengiriman delegasi menuju Hodeidah, Yaman. Tim PBB yang dipimpin oleh Jenderal Purn. Patrick Cammaert asal Belanda, untuk memantau gencatan senjata dan perjanjian yang disepakati pemerintah dan pemberontak Houthi untuk menarik dari kota itu (VOA Indonesia, 2018).

Bahkan PBB berani dan telah diizinkan untuk membawa pesawat carteran PBB menuju bandara internasional Sanaa untuk mengevakuasi korban-korban yang terluka ditemani oleh tiga dokter Yaman dan seorang dokter PBB, dari Sanaa ke Muscat," (Riris, 2018).

4. **Pengokohan Perdamaian (Peace Building)**, yakni kegiatan untuk mengenali dan mendukung hal-hal yang dapat membuat/memperkokoh landasan perdamaian.
5. **Operasi Masa Damai (Peace Time Operation)**, yakni kegiatan operasi dalam menanggulangi bencana alam dan sebagainya.
6. **Operasi Penegakan (Peace Enforcement)**, yakni operasi penegakan yang sesuai dengan resolusi Dewan Keamanan PBB dan hukum internasional yang berlaku, serta asas-asas partisipasi Indonesia.

#### **D. Hipotesa**

Tindakan PBB Dalam Proses Penyelesaian Perang Saudara di Yaman 2014-2018 adalah :

Sebagai sebuah institusi antar negara maka PBB mencoba untuk memanfaatkan jaringannya dalam melakukan pencegahan konflik, dengan langkah politik, diplomatis, non-militer yang proaktif melalui cara-cara dan saluran yang tepat untuk mencegah timbulnya pertikaian antara dua pihak. Kemudian PBB juga bergerak dalam upaya perdamaian antara kedua pihak, yakni cara-cara penyelesaian sengketa secara damai sesuai dengan piagam PBB. Dan yang terakhir yaitu upaya perdamaian yang berhasil, kemudian ditindaklanjuti oleh PBB dengan pemeliharaan perdamaian dengan turun langsung ke lapangan, tepatnya di Yaman.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Menjelaskan peran PBB terhadap proses penyelesaian perang saudara di Yaman tahun 2014-2018;
2. Menjelaskan bahwa dalam proses perdamaian yang terjadi di Yaman tahun 2014-2018 terdapat berbagai gerakan dan usaha yang dilakukan oleh PBB.

#### **F. Jangkauan Penelitian**

Penulisan skripsi ini mempunyai jangkauan penelitian pada tahun 2014-2018. Hal ini didasari akan mulainya eskalasi konflik, sampai dengan tahun yang dianggap penulis merupakan saat dimana peluang besar terciptanya perdamaian.

#### **G. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang menekankan kepada teknik *library research* atau penelitian kepustakaan. Data-data yang diperoleh adalah data valid dan merupakan data sekunder yang didapatkan dari media cetak berupa buku, jurnal, majalah, surat kabar, dan dokumen-dokumen. Selain itu, data juga didapatkan dari media internet seperti situs resmi ataupun situs berita, serta sumber-sumber

lainnya yang terkait dengan dengan objek penelitian serta dapat menunjang proses penelitian.

## **H. Sistematika Penulisan**

BAB I merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah dalam perang saudara di Yaman tahun 2014-2018, rumusan masalah, teori/kerangka berpikir, hipotesa, tujuan penelitian, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II menjelaskan Organisasi Internasional dan Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai Organisasi Internasional dan menjelaskan bagaimana PBB dalam menyikapi konflik yang terjadi di dunia internasional.

BAB III penulis akan coba untuk menganalisis keterlibatan berbagai pihak eksternal dalam konflik Yaman, serta alasan kuat, mengapa Yaman menjadi lokasi pertemuan berbagai kepentingan tersebut.

BAB IV penulis akan menjelaskan peran PBB dalam penyelesaian konflik dan sengketa internasional, serta penjelasan terkait peran PBB dalam konflik Yaman.

Bagian paling akhir yakni BAB V, penulis akan memberikan kesimpulan yang menjelaskan mengenai berdasarkan rangkuman dari bab II dan bab III serta bab IV yang telah dikerjakan.