

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang

Kebijakan luar negeri diartikan sebagai kegiatan yang memiliki interaksi dengan negara lain. Kebijakan luar negeri suatu negara dipengaruhi oleh rumusan pertimbangan domestik, kebijakan atau perilaku negara lain, serta rancangan untuk memajukan rancangan geopolitik tertentu. Ketika kebijakan luar negeri didasarkan dengan kepentingan domestik, maka akan menunjang keefektifan peran suatu negara di dunia internasional (Encyclopedia Britannica, 2009).

Amerika Serikat merupakan negara adidaya yang mempunyai pengaruh politik yang disorot oleh dunia internasional. Presiden Nixon mengatakan Amerika memiliki kepentingan nasional yang bertujuan untuk mendukung kepentingan jangka panjang dalam negeri serta luar negeri. Keterlibatan Amerika di dunia internasional disebabkan karena komitmen domestik Amerika yang dilibatkan secara langsung dalam kebijakan luar negeri (Jackson & Georg, 2009).

Kebijakan luar negeri yang dibawa oleh Presiden Trump pada masa jabatannya adalah *America First*. Kebijakan luar negeri *America First* mendapatkan perhatian dari dunia internasional karena banyak stigma yang mengkaitkan *America First* dengan politik luar negeri Amerika terdahulu yang bersifat isolasionis dan tentunya akan sangat bertolak belakang dengan model kepemimpinan presiden Amerika periode sebelumnya. *America First* merupakan pengembangan slogan kampanye Presiden Trump yaitu, "*Make America Great Again*". Pemikiran Presiden

Trump yang diletakkan dalam kebijakan luar negeri Amerika berasal dari pemikiran neo konservatif yang merupakan paham yang digunakan oleh Partai Republik yang mengusung Trump

menjadi Presiden Amerika pada saat ini. Kebijakan Luar Negeri *America First* bertujuan untuk menciptakan dunia yang damai dan teratur dengan pendekatan militeristik, “*Peace through strength will be at center of that foreign policy*” (Dian & Surwandono, 2017).

Ada beberapa kebijakan luar negeri Amerika pada masa pemerintahan Presiden Trump banyak mengundang demonstrasi dalam dunia internasional seperti yang dinyatakan oleh Presiden Trump bahwa “*It is time to officially recognize Jerusalem as the capital of Israel,*” Amerika akan mengakui Yerussalem sebagai ibu kota negara Israel setelah masa pelantikan Donald Trump sebagai presiden pada Desember 2017. Presiden Trump secara terang terangan menyatakan Amerika keluar dari TPP (Trans Pacific Partnership) pada Januari 2017 dengan alasan Presiden Trump ingin membangun sektor manufaktur Amerika Serikat. TPP merupakan perjanjian perdagangan antar negara yang berbatasan langsung dengan laut Pasifik. TPP adalah salah satu program andalan Presiden Obama. (Riza, Dunia, 2017)

Presiden Amerika terpilih, Donald Trump tidak pernah merasa sungkan untuk memberikan pendapatnya yang dinilai kontroversial di depan umum seperti mengaitkan politik dengan bantuan kemanusiaan. Pada bulan Juni 2018, Nikki Haley Duta Besar Amerika Serikat untuk PBB mengatakan bahwa Amerika resmi keluar dari Dewan Hak Asasi Manusia (HAM) PBB dengan alasan Amerika memberi *statement* bahwasanya Dewan Hak Asasi Manusia PBB sudah lama tidak mendengar tuntutan reformasi Dewan HAM PBB yang disuarakan oleh Amerika serta Amerika tidak melihat adanya kemajuan dan perkembangan dalam lembaga tersebut (Umam, 2018).

Pada bulan September 2018, Amerika mengurangi dana yang disalurkan untuk *United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA). UNRWA

merupakan salah satu lembaga PBB untuk menyalurkan bantuan untuk pengungsi Palestina yang berada di Timur Jauh. Juru bicara Departemen Luar Negeri Amerika, Heather Nauert mengatakan bahwa UNRWA memiliki cacat yang tidak terselamatkan dengan mengatakan UNRWA terus menerus menambah jumlah keturunan pengungsi. Amerika memutuskan untuk tidak lagi memberikan bantuan dan dana tambahan bagi UNRWA (BBC Indonesia, 2018).

Pengurangan dana yang dilakukan Amerika kepada UNRWA diawali setelah diselenggarakan sidang Umum PBB yang membahas tentang status Yerusalem. Dalam pelaksanaan sidang, Presiden Trump mengancam akan memotong dana bantuan kepada negara-negara yang mendukung draft resolusi PBB yang telah meminta Amerika untuk menarik keputusannya mengakui Yerusalem sebagai ibu kota Israel. (Riza, Dunia, 2017)

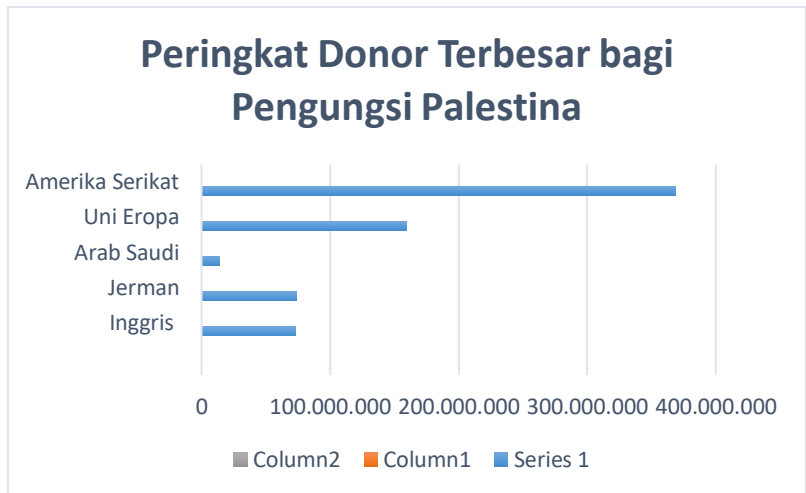
Ancaman pengurangan dana yang dikatakan Presiden Trump saat penyelenggaraan sidang umum PBB salah satunya tertuju pada UNRWA dibawah PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa). Pengurangan dana yang dilakukan Amerika memiliki dampak yang buruk bagi pengungsi Palestina. Dampak tersebut terlihat dari pendidikan anak, pelayanan kesehatan bagi para ibu, dan konsumsi bagi bayi yang menjadi pengungsi (Akshaya, 2018).

Data menyebutkan bahwa sampai bulan Januari 2018, Amerika menjadi pendonor terbesar kepada Palestina. Isu penghentian dana telah di oleh Amerika telah diumumkan sebelumnya oleh Presiden Trump pada Januari 2018. Amerika akan memberikan dana untuk UNRWA sebesar 60 juta dollar AS. Padahal dana yang dialirkan untuk UNRWA biasanya mencapai 125 juta dollar AS. Disamping itu, Komisaris Jenderal Badan PBB untuk UNRWA tidak mendapatkan transparansi langsung terkait alasan pemangkasan dana yang dilakukan oleh Amerika. (Dikrama, 2018)

Data menyebutkan bahwa Amerika masih menjadi negara dengan pendonor tertinggi pada bulan Januari. Berikut

merupakan diagram perolehan dana UNRWA akan dipaparkan dalam tabel 1.1 berikut

*Tabel 1.1. Peringkat Donor Terbesar bagi Pengungsi Palestina*



*Sumber :BBC News*

Amerika Serikat menjadi negara pendonor tertinggi dibandingkan dengan negara-negara muslim dengan 20 persen pendonor dari 52 negara anggota. (Hardoko, 2010)

Pemotongan dana yang dilakukan Amerika terhadap UNRWA mendapatkan tanggapan buruk dari dunia bahkan lembaga internasional seperti Uni Eropa yang meminta Amerika Serikat memikirkan kembali keputusannya mengurangi dana untuk Palestina. Langkah yang diambil Amerika tidak disambut baik oleh 28 negara anggota Uni Eropa yang merupakan penyumbang dana terbesar kedua setelah Amerika Serikat (CNN Indonesia, 2018).

Berdasarkan latar belakang yang ada, timbul ketertarikan penulis untuk meneliti kepentingan beserta alasan Amerika dalam mengurangi dana bantuan UNRWA.

## 1.2. Rumusan Masalah

Mengapa Presiden Trump mengurangi dana bantuan UNRWA?

## 1.3. Tujuan dan Kegunaan

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kepentingan Amerika Serikat terhadap Palestina ketika Amerika mengurangi bantuan dana yang diberikan UNRWA

1. Memberikan sumbangan pemikiran serta informasi kepada akademisi Hubungan Internasional seperti dosen dan teman-teman mahasiswa dalam mengetahui kepentingan Amerika terhadap Palestina
2. Kelak semoga hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai tambahan informasi dan pembelajaran serta menjadi pertimbangan penstudi Hubungan Internasional dalam kajian kepentingan nasional.

## 1.4. Kerangka Teori

Adapun teori yang digunakan dalam mengkaji kepentingan Presiden Trump dalam mengurangi dana UNRWA tahun 2018 adalah sebagai berikut :

### a. Teori Pilihan Rasional

Graham T. Allison dalam teori kebijakan luar negerinya mengatakan bahwa

*“National security and national interest are the principal categories in which strategic goals are conceived. National seeks security and range of other objectives”.*

Kebijakan luar negeri memiliki proses yang dipengaruhi oleh beberapa faktor serta melibatkan aktor domestik yang

berasal dari institusi yang berbeda, inilah yang mengakibatkan terjadinya perebutan kepentingan antar aktor domestik yang berafiliasi pada swasta maupun sebaliknya. Akan tetapi, hasil akhir yang didapat dari kebijakan luar negeri berdasarkan atas pertimbangan konsekuensi yang sudah diperhitungkan sebelumnya. Allison mengatakan “*Governments select the action that will maximize strategic goals and objectives*”. Konteks *goals and objectives* yang dimaksudkan Allison dalam pembuatan kebijakan luar negeri merupakan kebijakan yang diambil merupakan kebijakan yang dapat memaksimalkan pencapaian strategis suatu negara. Hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah tercantum dalam politik luar negeri Amerika Serikat yang bersifat pragmatis dan realis (Allison, 1969).

Asumsi kebijakan luar negeri yang merupakan tindakan *value maximizing* menjadikan pemerintah sebagai aktor rasional. Robert Dahl dan Charles menuliskan bahwasannya aktor rasional didefinisikan sebagai suatu tindakan rasional yang apabila tindakan tersebut secara tepat diarahkan untuk memaksimalkan pencapaian suatu tujuan berdasarkan pertimbangan tujuan tersebut dengan kenyataan realisasi tindakan tersebut (Mas'oed, 1994).

Teori Pilihan Rasional. Graham T Allison bahwa, bahwa Teori Pilihan Rasional terbagi melalui 3 model, yaitu Model Aktor Rasional, Model Proses Organisasi, dan model Politik Birokratik. Dalam menganalisis kasus Amerika Serikat dan UNRWA penulis menggunakan model aktor rasional. Model aktor rasional memusatkan proses pengambilan keputusan akan melewati beberapa tahapan seperti tujuan, alternatif, konsekuensi, dan pilihan keputusan. Model tersebut didasari oleh perilaku pemerintah dari suatu negara yang dihadapkan pada sebuah pilihan yang masing-masing mempunyai asumsi pertimbangan dan konsekuensi dalam memenuhi tujuan yang ingin dicapai

Menurut Graham T Allison proses pembuatan kebijakan luar negeri dijalankan oleh negara yang bertidak sebagai aktor. Setiap negara menggunakan kebijakan luar negeri sebagai alat untuk mencapai suatu kepentingan nasional dengan melalui beberapa tahap seperti tujuan, alternatif, konsekuensi, dan pilihan keputusan yang diambil oleh pemerintah eksekutif. Dalam proses mengambil kebijakan, pemerintah akan dihadapkan dengan pilihan kebijakan yang masing-masing memiliki konsekuensi. Negara sebagai aktor rasional akan memilih alternatif kebijakan yang memiliki konsekuensi paling tinggi (menguntungkan) dalam memenuhi tujuan yang ingin dicapai (*goals and objectives*) (Allison, 1969).

Dalam skripsi ini, penulis akan menganalisa keputusan yang diambil Presiden Trump dalam memotong dana bantuan kepada masyarakat Palestina melalui *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA) yang merupakan lembaga yang bertanggung jawab atas pengungsi Palestina. Keputusan ini merupakan rumusan kebijakan luar negeri yang dibuat oleh Amerika Serikat setelah pelaksanaan Sidang Darurat PBB yang membahas tentang status Yerusalem. Presiden Trump telah menimbang konsekuensi yang akan terjadi dalam keputusannya. Janji kampanye Presiden Trump sebelumnya dalam melaksanakan masa pemerintahannya akan mengakui kedaulatan Israel serta mengakui Yerusalem sebagai ibu kota negara Palestina. Presiden Trump mempertimbangkan dukungan basis massa yang mayoritas politisi yang berasal dari Kristen Evangelis garis keras mengajukan Trump sebagai Presiden Amerika Serikat. Kebijakan atas pengakuan Israel kemudian dibuat dalam rumusan kebijakan luar negeri Amerika setelah Presiden Trump menjabat sebagai kepala pemerintahan Amerika Serikat. Kebijakan Luar Negeri Amerika dalam pemotongan dan bantuan terhadap UNRWA merupakan reaksi yang diperoleh dari hasil akhir keputusan Sidang

Umum PBB yang menyatakan 129 negara menyatakan penolakan terhadap resolusi yang diajukan oleh Amerika . (BBC Indonesia, 2018)

## **b. Konsep Kepentingan Nasional**

Kepentingan nasional adalah sebuah konsep yang mempunyai makna interaksi yang dilakukan suatu negara untuk memenuhi kebutuhan yang ingin dicapai suatu negara dengan menggunakan kekuatan sebagai bentuk perwujudannya. Dalam merealisikannya, dibutuhkan motivation maker yang berperan sebagai pendorong dalam mewujudkan kepentingan nasional. Peran yang dimaksudkan dapat dilakukan oleh individu, organisasi/kelompok, strategi, serta peran ideologi.

Menurut Martin Griffith dan Terry O'Callaghan dalam *International The Key Concept* mengatakan, konsep kepentingan nasional dibagi menjadi dua bagian. Pertama, konsep kepentingan nasional yang digunakan untuk mengartikan kebutuhan dengan standar kebenaran untuk mencapai keputusan yang dapat diterima atas nama negara dan disisi lain diartikan sebagai konsep kepentingan nasional digunakan untuk menggambarkan dan mendukung kebijakan tertentu. (Griffiths & O'Callaghan, 2002)

Konsep kepentingan nasional menurut Hans J Morgenthau didefinisikan sebagai usaha negara untuk mengejar power. Power merupakan segala sesuatu yang bisa mengembangkan serta memelihara kontrol suatu negara terhadap segala sesuatu yang bisa mengembangkan serta memantau hubungan suatu negara terhadap negara lain. Morgenthau juga memaparkan bahwa kepentingan nasional merupakan salah satu syarat minimum suatu negara untuk melindungi identitas fisik negara. Yang



dimaksud dalam fisik negara segala sesuatu yang terkait dengan integritas teritorialnya, melindungi identitas politiknya, yakni negara harus bisa mempertahankan rezim ekonomi-politiknya, serta melindungi identitas kulturalnya. (Coulombis & Wolfe, 1990)

### **1.5. Hipotesis**

Pengurangan dana yang dilakukan Amerika terhadap UNRWA disebabkan karena adanya reaksi dari Sidang Darurat PBB yang membahas tentang kebijakan luar negeri Amerika atas status Yerusalem. Draft yang diusulkan oleh Presiden Trump tidak diberi tanggapan baik oleh 129 negara. Dalam sidang tersebut Presiden Trump mengancam kepada negara negara yang tidak mendukung pendapatnya dalam mengakui status Yerusalem dengan penghentian pasokan dana yang akan diberikan pada negara maupun institusi yang membantu Palestina.

### **1.6. Metode Penelitian**

#### **a. Tipe Penelitian**

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi pustaka guna mengumpulkan data-data sekunder yang berupa informasi-informasi yang berada dalam literatur-literatur yang relevan dengan topik yang diambil oleh penulis. Teknik pengumpulan data bersifat kualitatif dimana penulis mendapatkan data penelitian dari buku, jurnal, berita, pidato, dan internet. Tujuan penelitian ini bersifat analitik dimana penulis berusaha untuk memperoleh jawaban dari pertanyaan ‘mengapa’ dengan menghubungkan antara fakta yang ada dengan fenomena yang terjadi dengan menggunakan metode kualitatif

#### **b. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa telaah pustaka (library research) dengan mengumpulkan sejumlah data literatur yang berhubungan dengan topik judul terkait melalui buku,

jurnal, dokumen, majalah, koran, artikel, dan sebagainya. Data-data tersebut diperoleh dari perpustakaan maupun lembaga misalnya seperti :

- a. Kementerian Luar Negeri Indonesia
- b. Kemerntrian Luar Negeri Amerika Serikat
- c. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia
- d. Perpustakaan Pusat Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
- e. Perpustakaan Jurusan Ilmu Hubungan Internasional
- f. Dsb.

1. Jenis Data

Data yang digunakan oleh penulis adalah data sekunder yang diperoleh dari literatur-literatur seperti buku, jurnal, dokumen, majalah, surat kabar, internet, dan bulletin yang memiliki hubungan dengan topik permasalahan dalam Kepentiagn Amerika Serikat dalam Mengurangi Dana bantuan UNRWA.

2. Analisis Data

Penulis menggunakan analisis data kualitatif dengan maksud penulis berusaha untuk menampilkan beberapa fakta yang terjadi dari beberapa sumber untuk mengetahui kepentingan Amerika dalam mengurangi sokongan dana kepada UNRWA .

3. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis adalah metode deduktif. Paragraf yang ditampilkan diawali dengan penggambaran fenomena yang terjadi secara umum kemudian diikuti dengan penarikan kesimpulan secara khusus.

### **1.7. Jangkauan Penelitian**

Untuk lebih mempermudah dalam penulisan skripsi dan menghindari ketidakfokusan dalam pembahasannya, penulisan ini difokuskan pada kepentingan Amerika terhadap Palestina pada tahun 2018. Akan tetapi, penulis akan menggunakan data-data periode sebelumnya jika masih relevan untuk digunakan.

### **1.8. Sistematika Penulisan**

Dalam skripsi yang akan dibuat, penulis akan memetakan bahasan topik yang terbagi dalam lima bab antara lain sebagai berikut :

- Bab I : Merupakan pendahuluan yang berisikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, jangkauan penulisan, serta sistematika penulisan.
- Bab II : Menerangkan tentang gambaran Politik Luar Negeri Amerika serta menjelaskan keterlibatan Amerika di UNRWA
- Bab III : Berisi penjabaran tentang profil UNRWA
- Bab IV : Menjelaskan tentang penyebab Amerika mengurangi bantuan dana kepada UNRWA
- Bab V : Berisi tentang kesimpulan dan pembahasan bab sebelumnya