

BAB IV

PERTIMBANGAN AMERIKA SERIKAT MENGURANGI DANA BANTUAN UNRWA

4.1. Pendahuluan

Pada bulan September 2018, terjadi peristiwa pengurangan dana bantuan yang dilakukan oleh Amerika Serikat terhadap UNRWA yang merupakan lembaga kemanusiaan yang bergerak dalam memberikan pelayanan kemanusiaan terhadap masyarakat Pengungsi Palestina yang dibawah langsung oleh PBB. Pengurangan dana bantuan tersebut terjadi pada masa pemerintahan Presiden Donald Trump yang dikenal sebagai sosok presiden yang mempunyai keputusan bersifat kontroversial. Konflik ini menjadi masyhur dikalangan dunia internasional karena riwayat pendanaan yang dilakukan oleh Amerika Serikat selalu menempati peringkat pertama. Menurut indeks donor yang diunggah oleh UNRWA pada laman website resminya mengatakan bahwa, pada tahun 2017 Amerika Serikat menyumbang dana dengan total US\$ 364,265,585.

Oleh karena itu, dalam bab keempat ini, penulis akan menjawab hipotesis penelitian serta menjelaskan keuntungan dan kerugian yang dilakukan Amerika Serikat serta mengetahui alasan Amerika Serikat mengambil tindakan untuk mengurangi dana dalam upaya menghentikan bantuan ke UNRWA.

4.2. Penyebab Amerika Serikat Mengurangi Bantuan ke UNRWA

Pengakuan Yerussalem sebagai Ibu Kota Israel yang diputuskan oleh Amerika Serikat membuat Anggota Dewan Keamanan PBB yang terdiri dari Inggris, Bolivia, Mesir, Prancis, Italia, Senegal, Swedia, dan Uruguay mendesak untuk menggelar Sidang Darurat terkait pernyataan Presiden Trump. Menurut Resolusi Dewan Keamanan PBB 2334 yang diambil pada Desember 2016 menyatakan bahwa PBB tidak akan

mengakui perubahan dalam bentuk apapun sesuai dengan kesepakatan garis batas pada 4 Juni 1967 yang didalamnya termasuk penetapan Yerusalem (Christiastuti, 2017).

Pengakuan Amerika Serikat terhadap kedaulatan Yerusalem sebagai ibu kota Israel diikuti dengan pemindahan kedutaan Amerika Serikat di Tel Aviv. Dalam pidatonya, Trump mengatakan bahwa selama 2 dekade, tidak ada presiden Amerika yang memiliki keberanian untuk memindahkan kedutaan besar Amerika Serikat ke Yerusalem atau bahkan mengakui Yerusalem sebagai ibu kota resmi Israel dengan tujuan untuk menjaga kedamaian, oleh karena itu Presiden Trump mengambil momen tersebut untuk memberikan tindakan yang berbeda. Presiden Trump berpendapat bahwa langkah yang diambilnya merupakan rangkaian untuk terwujudnya perdamaian Palestina dan Israel (White House, 2017).

Penyelenggaraan Sidang Darurat tersebut sesuai dengan imbauan yang diminta oleh Palestina serta penyelenggaraan sidang darurat tersebut mendapatkan tanggapan positif dari negara-negara anggota PBB. Dalam sidang Darurat ini, dasar pelaksanaan hukum sesuai dengan Resolusi PBB 377 yang telah dilaksanakan pada tahun 1950.

Akhir dari pelaksanaan sidang berupa diadakannya pemungutan suara berupa voting oleh Majelis Umum setelah Amerika Serikat mengeluarkan hak vetonya sebagai bentuk penolakan terhadap keputusan Dewan Keamanan PBB. Sidang Darurat tersebut mendapatkan tanggapan positif dari dunia internasional. Hal tersebut dapat dilihat dari hasil voting yang dilakukan dengan hasil 128 negara yang tidak setuju atas pengakuan Yerusalem sebagai ibu kota Israel oleh Amerika Serikat, 15 negara lainnya setuju termasuk didalamnya negara Guatemala, Honduras, Togo, Mikronesia, Nauru, Palau, dan Kepulauan Marshall, serta negara yang tidak menyatakan pendapatnya atau abstain adalah Filipina, Rumania, Rwanda, Australia, Kanada, Republik Ceko, Kroasia, dan Meksiko. Mayoritas Negara yang menolak keputusan Amerika Serikat terhadap Yerusalem, menegaskan kembali bahwa yang dapat menentukan status Yerusalem dengan mengadakan pertemuan

langsung antara Israel dan Palestina. Hal itu merupakan bunyi kesepakatan yang telah disepakati bersama dalam resolusi-resolusi sebelumnya. Akan tetapi, satu hari sebelum sidang terselenggara, Amerika Serikat mengancam untuk memberlakukan sanksi ekonomi kepada negara-negara anggota PBB yang kontra dengan pendapat Amerika Serikat (Auliani, 2017).

Akan tetapi, pada Sidang Darurat Majelis Umum PBB, Dewan Keamanan belum berhasil dalam membuat resolusi terkait penyalahgunaan hak veto dalam pembuatan resolusi perdamaian. Hal ini terlihat ketika Presiden Donald Trump membatalkan hasil resolusi dari Dewan Keamanan PBB yang memberi penolakan atas pengakuan Yerusalem sebagai ibu kota Israel. Anggota dalam Dewan Keamanan PBB tersebut berjumlah 15 orang dengan lima anggota diantaranya adalah pemegang hak veto dan termasuk pendiri PBB. Dalam PBB telah disepakati, bahwa salah satu dari pemegang hak veto jika tidak setuju dengan suatu resolusi, maka keputusan dari 15 negara tersebut tidak akan disepakati (Diah Ayu, 2017).

Setelah pelaksanaan sidang, Presiden Trump menuliskan ancaman kepada Palestina dibuktikan dengan unggahan twitter Presiden Trump yang mengatakan bahwa Amerika Serikat telah membantu menyokong dana kepada Palestina sebanyak jutaan dollar pada setiap tahunnya, akan tetapi Palestina tidak menyanggupi untuk menyelesaikan konflik otoritas perdamaian atas wilayah. Sehingga Amerika Serikat merasa bahwa perlakuan Palestina tidak sesuai dengan realisasi yang telah di berikan Amerika Serikat dalam bentuk bantuan sebesar jutaan dollar (BBC Indonesia, 2018)

Ketidaksanggupan Palestina dalam menghadapi tuduhan Presiden Trump karena Amerika Serikat menilai Palestina tidak bisa menyelesaikan konflik tersebut karena Presiden Mahmoud Abbas menyatakan bahwa Amerika Serikat merupakan negara mediator yang tidak netral. Pernyataan ini disampaikan oleh Presiden Palestina setelah Amerika Serikat mengakui kedaulatan Yerusalem sebagai ibu kota Israel (BBC Indonesia, 2018).

Peyampaian ancaman tersebut disampaikan oleh Duta Besar Amerika untuk PBB, Nikki Haley dengan mengatakan bahwa Amerika Serikat akan menidak tegas atas banyaknya negara yang tidak sepakat dengan keputusan Amerika di Sidang Majelis Umum. Secara jelas, Nikki mengultimatum bahwa Presiden Amerika akan melihat hal tersebut secara pribadi sehingga terdapat kemungkinan Amerika Serikat akan mengkaji ulang hubungan kerjasamanya dengan negara-negara tersebut (Siregar, 2017).

Disisi lain, penghentian dana untuk UNRWA mendapatkan dukungan positif dari Israel. Hal ini disebabkan Amerika Serikat dan Israel memiliki pendapat yang sama terkait UNRWA yang dinilai sebagai lembaga yang membuat eksistensi konflik di Timur Tengah. Tindakan Israel terlihat jelas pada Oktober 2018, Wali Kota Yerusalem mengatakan rencana pemindahan kantor UNRWA dari Yerusalem dan mengganti dengan kantor pelayanan untuk internal kota Yerusalem. Selain itu, Israel berencana untuk menutup sekolah-sekolah UNRWA di Yerusalem Timur dan mengganti dengan sekolah yang berada dibawah dinas pendidikan Israel. Akan tetapi sampai saat ini, konfirmasi dari wacana Israel tersebut belum dapat dilihat realisasiya (Perdana A. V., Internasional, 2018).

Penutupan sekolah yang dilakukan Israel menurut juru bicara UNRWA sebagai salah satu bentuk penyalahgunaan Israel terhadap Konvensi Pengungsi tahun 1946 pada Pasal 33 tentang larangan Pengusiran atau pengembalian yang tertera pada ayat 1 yaitu, “Tidak ada Negara pihak yang akan mengusir atau mengembalikan (refouler) pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana hidup atau kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu, atau opini politiknya.” Israel termasuk dalam pemerintah dari 26 negara yang mengikuti konvensi tersebut (UNHCR, 1951).

Pada Bulan September 2018, Amerika Serikat membuktikan ancamannya dengan menghentikan bantuan kemanusiaan kepada pengungsi Palestina. Presiden Trump

mengatakan bahwa lembaga UNRWA tidak efisien dan tidak menyelesaikan masalah pengungsi Palestina. Pierre Krahenbuhl sebagai komisioner UNRWA menyangkal hal tersebut dan mengatakan bahwasannya, lembaga UNRWA merupakan lembaga yang dapat menjamin kehidupan pengungsi dalam 70 tahun terakhir, keputusan Amerika Serikat tersebut tidak ada keterkaitannya dengan UNRWA dan menganggap bahwa keputusan Amerika Serikat untuk menghentikan dana tidak pantas untuk menjustifikasi aktor kemanusiaan. Menteri Luar Negeri Palestina, Riyad al Maliki menanggapi dengan mengatakan bahwa penghentian bantuan ini merupakan bentuk dari pemerintah Amerika Serikat yang mulai mengintervensi hak bangsa Palestina dan tidak sesuai dengan hukum internasional (VOA Indonesia, 2018).

4.3. Perbandingan Keuntungan dan Kerugian Penghentian Dana Bantuan Amerika Serikat ke UNRWA

Selama tujuh dekade, Amerika Serikat sudah mendanai kebutuhan masyarakat pengungsi Palestina. Pencatatan data dalam 5 tahun terakhir, Amerika Serikat merupakan negara pendonor dengan peringkat nomor satu diantara negara-negara dan organisasi kemanusiaan internasional.

Sebelum memulai pembahasan, penulis menjelaskan terlebih dahulu pengertian dari Teori Pilihan Rasional Graham T Allison menjelaskan dalam teorinya, bahwa Teori Pilihan Rasional terbagi melalui 3 model, yaitu Model Aktor Rasional, Model Proses Organisasi, dan model Politik Dari beberapa model yang telah disebutkan, Model Aktor Rasional adalah model yang tepat untuk menganalisis penghentian dana bantuan Amerika Serikat ke UNRWA. Model Aktor Rasional memiliki asumsi bahwa negara merupakan aktor satu-satunya dalam politik dunia Amerika Serikat merupakan suatu negara yang memiliki sudut pandang realis dan Amerika Serikat menjadi aktor utama dalam konflik tersebut. Menurut Thucydides dan Morgenthau, terdapat beberapa asumsi Realis diantaranya adalah *state centris assumptions* atau negara

merupakan aktor penting dalam dunia politik (Rochelle, 2011).

Dalam Model Aktor Rasional, negara diasumsikan sebagai aktor tunggal yang memposisikan politik luar negeri sesuai dengan kepentingan nasional dari sebuah negara. Model Aktor Rasional digunakan sebagai landasan suatu negara untuk menentukan kepentingan nasional. Model aktor rasional menjadikan sebuah negara menjadi aktor dengan memperkirakan keuntungan dan kerugian sebelum membuat keputusan. Keputusan akan digunakan apabila prosentase keuntungan lebih tinggi.

*Tabel 4.1 Kalkulasi Untung dan Rugi dari Semua Alternatif
Diambil dari beberapa sumber*

Keuntungan	Kerugian
<ol style="list-style-type: none"> 1. Amerika Serikat dapat membantu perekonomian Israel sebagai negara mitra 2. Presiden Trump menunjukkan sikap tegas dan memperlihatkan ancaman yang real bagi penentang kebijakan Amerika Serikat dalam dunia internasional 3. Presiden Trump memperlihatkan secara simbolis dengan tidak lagi berpihak pada Palestina dengan mengecam dalam segi ekonomi dan politik 4. Amerika Serikat dapat menghemat dana pengeluaran karena anggaran kementerian luar negeri Amerika Serikat dipotong US\$ 15 miliar 5. Presiden Trump bisa menaikkan popularitas dalam domestik setelah mendapat dukungan 3% dari masyarakatnya 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amerika Serikat membantu Israel dalam menjamin keamanan wilayah. 2. Amerika Serikat akan mendapat <i>statement</i> negatif dari dunia internasional. 3. Amerika Serikat menghambat upaya perdamaian Palestina – Israel. 4. Keputusan Presiden Trump membuat organisasi-organisasi Islam bersatu

Dari kedua alternatif yang dimiliki oleh Amerika Serikat, dapat terlihat bahwa alternatif menghentikan bantuan memiliki keuntungan yang paling banyak dengan 5 keuntungan dan 3 kerugian. Sebagai aktor rasional, Amerika Serikat tentu saja mengambil alternatif yang memiliki kalkulasi perhitungan keuntungan terbesar dengan kerugian yang kecil bagi Amerika Serikat.

Keputusan Presiden Trump untuk menghentikan bantuan kemanusiaan tidak terlepas dari prosentase perbandingan keuntungan dan kerugian sebelum mengambil keputusan. Dalam melakukan perbandingan, indikator yang diperhitungkan Presiden Trump adalah secara kemitraan dan elektabilitas yang dimiliki Presiden Trump dalam domestik.

4.5 Keuntungan Presiden Trump dalam Menghentikan Bantuan ke UNRWA

Ada beberapa aspek yang digunakan dalam menganalisis keuntungan Presiden Trump dalam mengambil keputusan untuk menghentikan pendanaan terhadap UNRWA. Dalam beberapa siaran pers dan media, peristiwa penghentian dana tersebut disambut baik oleh Israel. Bentuk dukungan Israel terhadap konflik tersebut adalah dengan memberi saran kepada Presiden Trump untuk memangkas dana bantuan secara berkala. Perdana Menteri Netanyahu mengatakan bahwa harus ada sikap prevetif yang dilakukan Amerika Serikat terhadap UNRWA untuk menyelesaikan masalah pengungsi yang bertambah. Dukungan Israel kepada pemutusan dana kemanusiaan oleh PBB didasari dengan motif, dana yang dikeluarkan Amerika Serikat untuk Pengungsi Palestina akan dialihkan kepada pemerintahan Israel (CNN Indonesia, 2018).

Pasca Sidang Darurat yang diselenggarakan oleh Majelis Umum PBB, Amerika mengalami krisis dukungan yang dilakukan oleh 129 negara terhadap sikap pengakuan Amerika Serikat mengenai pengakuannya terhadap otoritas Yerussalem serta pemindahan kedutaan besar Amerika Serikat. Hailey

Nauert, duta besar Amerika Serikat untuk PBB mengatakan bahwa penolakan beberapa negara atas keputusan Amerika Serikat membuat Presiden Trump akan mengobservasi beberapa negara tersebut dengan melihat secara pribadi. Hal ini merupakan ancaman hegemoni yang diberikan oleh Amerika Serikat terhadap dunia internasional dengan menggunakan sistem konsekuensi bagi negara-negara yang tidak sependapat dengan keputusan Amerika Serikat.

Pemindahan ibu kota Yerusalem sebagai ibu kota Israel dan menghentikan bantuan dana kemanusiaan terhadap Palestina memperlihatkan bahwa Amerika tidak lagi berperan menjadi mediator yang baik dalam penyelesaian kasus Israel dan Palestina. Amerika Serikat menekan Palestina dari segi ekonomi dan politik dengan menghentikan suplai dana yang diberikan kepada pengungsi Palestina melalui UNRWA. Penghentian dana ke UNRWA selain mengacu pada tekanan yang diberikan Presiden Trump kepada Palestina juga didasari dengan faktor internal berupa defisit anggaran pada tahun 2018 sebesar US\$ 779 yang setara dengan Rp11.840 dan elektabilitas Presiden Trump dalam perspektif masyarakat Amerika Serikat selama menjabat sebagai Presiden (Fauzia, 2018).

Sesuai dengan janji kampanye Presiden Trump “America First”, Presiden Trump membawa Amerika Serikat untuk mengutamakan dan menyelesaikan permasalahan dalam negeri terlebih dahulu. Hal itu yang menjadi klimaks dalam membangun elektabilitas Presiden Trump di mata masyarakat Amerika. Akan tetapi, dalam survey Larger Research Associates menyebutkan bahwa Presiden Trump mendapat impresi 32% warga Amerika Serikat yang menyukai Presiden Trump bahkan mereka tidak termasuk kedalam pendukung utama Presiden Trump. bahkan disebutkan orang-orang yang merupakan pendukung utama Presiden Trump tidak terlalu menyukainya. Terdapat 59% masyarakat Amerika Serikat yang tidak menyukai. Mayoritas masyarakat Amerika Serikat pesimis bahkan tidak percaya sama sekali dengan Presiden Trump baik dalam menyelesaikan suatu konflik atau

memberikan solusi terhadap permasalahan domestik maupun internasional (Ariyanti, 2019).

4.4. Kerugian Amerika Serikat dalam Menghentikan Bantuan ke UNRWA

Penghentian dana bantuan oleh Presiden Trump menimbulkan respon dari berbagai negara, hal itu disebabkan karena Amerika Serikat merupakan negara pendonor utama di UNRWA. Respon tersebut diterima oleh beberapa negara dan lembaga internasional seperti Kanada, Uni Eropa, Qatar, Kuwait, Uni Emirat Arab, dan Arab Saudi. Masing-masing negara akan menyumbangkan dana tambahan sebesar US\$ 50 juta dollar untuk menambah kekurangan dana di UNRWA (CNN Indonesia, 2018).

Setelah terjadi pengurangan dana terhadap UNRWA, Kanada menambah dana bantuan yang ditujukan kepada UNRWA dengan membaginya dalam dua tahun. Total keseluruhan tambahan dana yang diberikan Kanada kepada UNRWA adalah 50 juta dollar Kanada dengan rincian 40 juta akan diberikan pada tahun pertama yang diperuntukkan untuk memenuhi kebutuhan dasar pengungsi Palestina seperti kesehatan, pendidikan, serta pemberian kehidupan yang layak. Sedangkan pada tahun kedua, Pemerintah Kanada menyumbang sebanyak 10 juta dollar Kanada yang difungsikan untuk pengungsi Palestina yang berada di Suriah dan Lebanon. (Perdana, 2018).

Uni Eropa dalam *statement* juru bicaranya mengatakan bahwa akan memberikan dukungan kepada UNRWA. Hal itu dapat dilihat secara historis bahwa, Uni Eropa sudah mendukung UNRWA sejak tahun 1971. Pemberian dana yang diberikan Uni Eropa menduduki peringkat lima teratas. Karena pemberian yang diberikan oleh Uni Eropa cukup besar. Uni Eropa dan Norwegia telah menyelenggarakan sidang luar biasa yang diikuti oleh kelompok donor internasional *The Ad Hoc Liaison Committee* (AHLC) yang

bertempat di Brussels Belgia ini dari pertemuan tersebut adalah upaya untuk mempercepat solusi dua negara antara Israel dan Palestina (Dikrama, 2018). Pertemuan ini bertujuan untuk membicarakan koordinasi antar donor, otoritas Palestina, serta Pemerintah Israel. Isi dari pertemuan ini bersifat memfasilitasi kemajuan politik (Euromesco, 2018).

Keputusan Amerika terkait penghentian bantuan ke UNRWA mendapat respon dari OKI (Organisasi Konferensi Islam). OKI mengeelar pertemuan di Jeddah pada bulan Desember 2018 untuk merumuskan dana abadi atau dana wakaf yang diperuntukkan pengungsi Palestina. OKI membuat kesepakatan dengan *Islamic Development Bank* (IDB) dan Liga Arab (Berlianto, 2018).

4.6. Dampak Pengurangan Dana

Gerakan Pertahanan Islam di Palestina, Hamas mengatakan bahwa pengurangan bantuan dari Pemerintah Amerika Serikat akan menimbulkan beberapa dampak buruk bagi Pengungsi Palestina seperti berkurangnya pasokan makanan serta krisis kemanusiaan semakin meningkat. Hamas juga menegaskan bahwa masyarakat pengungsi Palestina masih sangat bergantung dari Bantuan UNRWA (Pusat Informasi Palestina, 2018). Terdapat 250 sekolah UNRWA yang ditutup karena tidak adanya dana pemasukan untuk memperbaharui kurikulum pendidikan. Ribuan anak-anak pengungsi akan kehilangan masa depan. Dibeberapa kamp pengungsi yang tersebar di Yordania, Suriah, Gaza, dan Tepi Barat beberapa diantaranya berada di wilayah terpencil. Maka dampak bagi masyarakat pengungsi yang sudah tidak mendapatkan dukungan dana dari UNRWA adalah akan semakin terpinggir dan termajinalkan. Pengurangan bantuan tersebut dapat mengakibatkan kejahatan yang sifatnya menyeluruh seperti terorisme di beberapa wilayah (CNN Indonesia, 2018).

Dampak tersebut tidak hanya dirasakan oleh masyarakat pengungsi, akan tetapi internal pegawai juga merasakan dampaknya. UNRWA akan melakukan pemberhentian

beberapa pegawainya dan dialihkan menjadi pekerja paruh waktu. Pada bulan November 2019, pegawai UNRWA melakukan aksi mogok kerja karena minimnya tanggapan administrasi UNRWA terhadap tuntutan pegawai UNRWA. Para pegawai UNRWA menuntut UNRWA untuk segera menyelesaikan permasalahan. Dalam beberapa artikel menyebutkan bahwa terdapat 13,000 pekerja UNRWA yang bekerja untuk badan bantuan di Gaza (Perdana A. V., 2018).

Keputusan Presiden Trump untuk menghentikan dana bantuan ke UNRWA menuai banyak kontra didalam Kongres Amerika Serikat. Terdapat kurang lebih 100 anggota Kongres Amerika Serikat yang berasal dari Partai Demokrat menandatangani petisi untuk memberi ultimatum kepada Presiden Donald Trump terkait penghentian dana bantuan ke Palestina. Hal ini dilakukan karena akan terjadi beberapa masalah seperti pemberontakan dan keamanan di Palestina akan rentan serta tingkat ancaman kepada Negara Israel akan meningkat. Pengurangan dana yang dilakukan oleh Amerika Serikat mengakibatkan adanya krisis internal lembaga UNRWA