

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Semenjak Perang Dunia II berakhir, Amerika Serikat mendominasi sistem internasional¹. Amerika Serikat muncul sebagai negara hegemon. Kehadiran Amerika Serikat sebagai negara hegemon memberikan kepastian akan keterlibatannya dalam berbagai aspek permasalahan global seperti politik, ekonomi, sosial, pendidikan dan budaya. Keterlibatan Amerika Serikat dalam aspek-aspek global ini dilakukan dengan berbagai cara seperti kehadiran dalam konferensi internasional, menginisiasi instansi internasional dan hubungan bilateral maupun multilateral dengan negara lain.

The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) merupakan sebuah organisasi internasional yang dinaungi oleh Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) dan bertujuan untuk menciptakan perdamaian dunia. UNESCO menganggap bahwa kesepakatan-kesepakatan politik dan ekonomi yang diatur oleh pemerintahan-pemerintahan negara tidak cukup untuk menjamin sebuah perdamaian yang didukung oleh masyarakat. Hal ini kemudian ditekankan oleh John F. Kennedy:

*“Peace does not rest in the charters and covenants alone. It lies in the hearts and minds of all people. So let us not rest all our hopes on parchment and on paper, let us strive to build peace, a desire for peace, a willingness to work for peace in the hearts and minds of all of our people. I believe that we can. I believe the problems of human destiny are not beyond the reach of human beings.”*²

Tujuan organisasi ini adalah memperbesar perdamaian dan keamanan dengan memajukan kerja sama di antara bangsa-

¹ Booth (1998). *Statecraft and Security: The Cold War and Beyond*. (Cambridge: Cambridge University Press) hlm. 36.

² The Peace Alliance. *Peace & Inspirational Quotes*. Dipetik dari Peace Alliance: <https://peacealliance.org/tools-education/peace-inspirational-quotes/>, pada tanggal 8 Maret 2019.

bangsa melalui pendidikan, ilmu pengetahuan dan kebudayaan untuk melanjutkan penghormatan yang bersifat universal terhadap keadilan, untuk berlakunya hukum dan untuk hak-hak asasi manusia dan kebebasan mendasar yang ditegaskan untuk keperluan bangsa di dunia, tanpa membedakan ras, kelamin, bahasa atau agama, melalui Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa³.

Untuk mencapai tujuannya, UNESCO mengembangkan perangkat pendidikan untuk membantu masyarakat global bebas dari kebencian dan intoleransi seperti mengajarkan kepada negara-negara bagaimana mengembangkan birokrasi ilmu pengetahuan⁴. UNESCO berupaya agar setiap penduduk memiliki akses yang setara dalam pendidikan. Dengan mendukung warisan budaya, UNESCO memperkuat hubungan di antara negara-negara. UNESCO memelihara program-program dan kebijakan ilmiah sebagai fondasi untuk pengembangan dan kerjasama. UNESCO menjunjung tinggi kebebasan berekspresi, sebagai hak mendasar dan sebuah kondisi utama dalam demokrasi dan pengembangan⁵.

Sebagai organisasi internasional, negara yang sudah bergabung didalam UNESCO berjumlah 196 negara meliputi 6 wilayah yaitu Afrika, Asia, Eropa, Amerika Utara, Oceania dan Amerika Selatan⁶. Diantara 196 negara yang tergabung didalam UNESCO, termasuk didalamnya Amerika Serikat dan Israel.

³ Morgenthau, Hans (1991). *Politik Antarbangsa*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia) hlm. 269

⁴ Jackson, Robert, & Sorensen, Georg (2013). *Introduction to International Relations, fifth edition*. (New York: Oxford University Press Inc.) hlm. 382.

⁵ UNESCO. *UNESCO in Brief - Mission and Mandate*. Dipetik dari UNESCO: <https://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco>, diakses pada tanggal 8 Maret 2019.

⁶ Wolfram, Alpha. *UNESCO*. Dipetik dari Wolfram Alpha: <https://www.wolframalpha.com/input/?i=UNESCO>, pada tanggal 7 Maret 2019

Sebagai negara *superpower* yang memiliki kekuasaan besar 'ditambah mobilitas kekuasaan'⁷, Amerika memiliki peranan besar dalam perkembangan UNESCO. Amerika termasuk sebagai negara yang mengawali pembentukan UNESCO yang diawali pada tahun 1945 dan akhirnya terbentuk pada tahun 1946. Amerika sebagai negara yang sangat menjunjung tinggi demokrasi tentunya juga membimbing, memantau dan memastikan agar UNESCO tetap pada tujuan awalnya, mempromosikan demokrasi dan perdamaian.

Modal politik dan ekonomi Amerika yang luar biasa juga memudahkan UNESCO menjadi salah satu organisasi internasional yang penting. Sebagai salah satu negara yang menghasilkan ilmuwan terbanyak di dunia hingga saat ini, Amerika juga turut aktif dalam membantu UNESCO meningkatkan standar ilmu dan pendidikan global⁸. Amerika serikat juga sejak berdirinya UNESCO selalu hadir menjadi negara yang memberikan kontribusi finansial terbesar. Amerika serikat membayar 22 persen (\$80 juta) dari anggaran tahunan UNESCO. Semua ini menunjukkan bahwa Amerika, dapat dikatakan sebagai negara yang memberikan kontribusi terbesar pada UNESCO.

Amerika dalam beberapa tahun terakhir ini dibawah pemerintahan Donald Trump banyak menciptakan kebijakan-kebijakan kontroversial. Diawali dari penarikan diri dari Trans Pacific Partnership (TPP) hingga keluarnya Amerika dari Conference of Parties (COP). Terlepas dari segala kontribusi dan iktikad baik yang dulu muncul dari negara tersebut, pada Oktober 2017 Amerika menyerahkan dokumen penarikan diri

⁷ Fox, W. (1944). *The Superpowers: The United States, Britain, and the Soviet Union-Their Responsibility for Peace*. (New York: Harcourt Brace) hlm. 303.

⁸ U.S. Department of State. *About the U.S. and UNESCO*. Dipetik dari US Department State: <https://2009-2017.state.gov/p/io/unesco/usunesco/index.htm>, pada tanggal 8 Maret 2019.

dari UNESCO. Penarikan diri akan berlaku secara efektif pada 31 Desember 2018⁹.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang dapat disimpulkan adalah **“Mengapa Amerika Serikat keluar dari UNESCO pada tahun 2019” ?**

C. Kerangka Konseptual

Agar skripsi yang akan dibuat memiliki kapasitas dan kaedah-kaedah keilmuan dan juga untuk mempermudah proses pembuatan skripsi, dibutuhkan teori-teori maupun konsep-konsep yang relevan dan bertidak sebagai landasan konseptual dalam pembuatan skripsi ini, yaitu:

1. Konsep Kepentingan Nasional

Menurut Hans J. Morgenthau, kepentingan nasional didasari oleh keinginan negara untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya. Dalam upaya agar sebuah negara dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya maka negara tersebut harus memenuhi kebutuhan atau mencapai kepentingan nasionalnya. Kepentingan nasional setiap negara adalah mengejar kekuasaan, yaitu apa saja yang bisa membentuk dan mempertahankan pengendalian suatu negara atas negara lain¹⁰. Kepentingan nasional pada umumnya merupakan refleksi kebutuhan internal suatu negara yang dapat meliputi kondisi ekonomi, politik maupun militernya. Tercapainya kepentingan nasional sebuah negara akan memastikan kondisi negara yang stabil dalam keberlangsungannya di masa akan datang.

Konsep kepentingan nasional seakan memberi keabsahan bagi sebuah negara untuk mencapai segala

⁹ Beaumont, Peter. *Unesco: Israel joins US in quitting UN heritage agency over 'anti-Israel bias'*. Dipetik dari The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/12/us-withdraw-unesco-december-united-nations>, diakses pada tanggal 8 Maret 2019.

¹⁰ Mas'oed, Mohtar (1990). *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. (Jakarta: LP3ES) hlm. 163.

tujuannya tanpa melihat atau mempedulikan negara lainnya selama kepentingannya tercapai. Hal ini kemudian ditekankan Morgenthau:

“The statesman must think in terms of the national interest, conceived as power among other powers. The popular mind, unaware of the fine distinctions of the statesman's thinking, reasons more often than not in the simple moralistic and legalistic terms of absolute good and absolute evil.”¹¹

Kepentingan nasional adalah bagaimana negara mencapai tujuannya untuk mempertahankan keberlangsungannya. Cara dan akibat yang kemudian muncul akan dikalahkan dengan cita-cita yang diraih. Pemikiran Morgenthau didasarkan pada premis bahwa strategi dan diplomasi harus didasarkan pada kepentingan nasional, bukan pada alasan-alasan moral, legal dan ideologis yang dianggapnya khayalan dan bahkan berbahaya.¹²

Untuk mencapai kepentingan nasional ini sebuah negara harus melakukan interaksi dengan negara lain, baik melalui sebuah kerjasama maupun melalui cara-cara tekanan. Kerjasama ataupun tekanan ini kemudian dieskpresikan dengan hadirnya kebijakan luar negeri negara tersebut.

Kebijakan luar negeri yang kemudian dikategorikan ke dalam kepentingan nasional memiliki beberapa kriteria. Kebijakan itu haruslah berpusat pada ide dunia anarki yang memiliki fokus pada keamanan. Keamanan, kemudian, memerlukan manajemen kekuasaan, dan hanya kebijakan

¹¹ AZ Quotes. *Hans Morgenthau: Politic Among Nations*. Dipetik dari AZ Quotes: <https://www.azquotes.com/quote/790687>, diakses pada tanggal 8 Maret 2019.

¹² Mas'oed, Mohtar (1990). *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. (Jakarta: LP3ES) hlm. 163.

yang dilakukan dalam semangat inilah yang dapat dikategorikan sebagai kepentingan nasional¹³.

Thomas W. Robinson adalah orang yang dianggap melakukan klasifikasi dari kepentingan nasional kedalam enam kategori yang luas¹⁴, yaitu:

- a. **Kepentingan Utama:** Kepentingan yang tidak ada negara manapun dapat kompromikan. Mencakup di dalamnya mempertahankan identitas fisik, politik, dan budaya terhadap kemungkinan campur tangan dari negara lain. Sebuah negara harus mempertahankan ini dengan cara apapun.
- b. **Kepentingan Sekunder:** Kepentingan yang tingkat kepentingannya sedikit dibawah kepentingan utama. Kepentingan ini cukup penting untuk keberadaan sebuah negara. Termasuk di dalamnya perlindungan warga negara di luar negeri dan memastikan kekebalan diplomatik bagi pegawai diplomatik.
- c. **Kepentingan Permanen:** Kepentingan yang merujuk pada kepentingan jangka panjang dan dianggap dibutuhkan secara terus menerus oleh sebuah negara. Walaupun di masa yang akan datang akan ada perubahan pada kebijakan ini, perubahan ini akan dijalankan secara bertahap. Kepentingan Amerika dalam menyebarkan pengaruhnya melalui demokrasi ke seluruh dunia merupakan salah satu contohnya.
- d. **Kepentingan Variabel:** Kepentingan ini merupakan kepentingan yang dianggap penting untuk jangka waktu tertentu. Dalam hal ini kepentingan ini dapat berpindah dari kepentingan utama kepada kepentingan permanen. Kepentingan ini ditentukan sebagian besar oleh opini

¹³ Chafetz, G., Spritas, M., & Frankel, B. (1999). *Origins of National Interests*. (London: Frank Cass) hlm. 204

¹⁴ Sharma, Urmila, & Sharma, S.K (2000). *Principles and Theory of Political Science*. (New Delhi: Atlantic Publisher & Distributors (P) LTD) hlm. 127.

publik, politik partisan dan politik serta moral adat masyarakat.

- e. Kepentingan umum: Kepentingan ini merujuk pada kondisi positif yang berlaku pada banyak negara dalam hal-hal tertentu seperti ekonomi, perdagangan, hubungan diplomatik. Untuk menjaga perdamaian internasional merupakan kepentingan umum semua negara. Contoh serupa adalah gencatan senjata dan pengendalian senjata.
- f. Kepentingan Spesifik: Kepentingan ini adalah hasil logis dari kepentingan umum. Untuk mengamankan hak-hak ekonomi negara-negara Dunia Ketiga melalui pengamanan Tata Ekonomi Internasional Baru adalah kepentingan khusus India dan negara-negara berkembang lainnya¹⁵.

Dalam penelitian skripsi ini, setidaknya digunakan dua klasifikasi kepentingan, yaitu kepentingan permanen dan kepentingan variabel.

Kepentingan Permanen yaitu terancamnya pengakuan dunia internasional terhadap Israel akibat penetapan keanggotaan penuh Palestina oleh UNESCO. Amerika memiliki kedekatan yang mendasar terhadap Israel. Kedekatan ini ditunjukkan oleh berbagai bantuan yang diberikan oleh Amerika kepada Israel sering tahun yang melampaui bantuan oleh Amerika terhadap negara manapun baik secara ekonomi, maupun secara politik. Salah satu kepentingan nasional Amerika adalah pengakuan penuh masyarakat Internasional terhadap Israel. Penetapan keanggotaan penuh Palestina terhadap UNESCO kemudian mengancam kepentingan nasional ini. Pengakuan sebagai anggota penuh di UNESCO hampir setara dengan mengakui Palestina sebagai sebuah negara, yang kemudian mengancam posisi Israel di wilayah Jerusalem.

Selain itu, Amerika menganggap Israel sebagai sekutu terpenting untuk mencapai kepentingan nasionalnya di

¹⁵ Robinson, Thomas, & Rosenau, James (1961). *National Interest*. (New York: International Politics and Foreign Policy) hlm. 184-185.

Timur Tengah. Bantuan yang telah diberikan kepada Israel seiring tahun mencapai 118 miliar dolar (sekitar 3 miliar dolar per tahun), secara politik setengah dari seluruh veto Amerika pada Dewan Keamanan PBB digunakan pada resolusi yang merugikan bagi Israel¹⁶.

Kepentingan variabel yaitu meningkatkan keuntungan secara ekonomi. Kepentingan variabel merupakan kepentingan yang bersifat jangka pendek dan pada umumnya dipengaruhi oleh pandangan publik dan politik partisan. Amerika Serikat pada masa kepemimpinan Donald Trump menunjukkan kecenderungan untuk bersikap unilateral dengan menarik diri dari organisasi atau forum internasional yang dianggap tidak mendukung atau merugikannya secara politik maupun ekonomi. Hal yang sama terjadi pada penarikan diri dari UNESCO. UNESCO dianggap memberikan kerugian yang cukup besar kepada Amerika melalui hutang keanggotan yang berjumlah cukup besar.

Sejak penetapan Palestina sebagai anggota penuh UNESCO pada tahun 2011, Amerika memotong anggaran mereka dan bahkan menghentikan pendanaannya kepada UNESCO. Hal ini menciptakan hutang keanggotaan yang cukup besar kepada Amerika hingga berjumlah sekitar 600 juta dolar pada tanggal 31 Desember 2018¹⁷. Hutang ini menjadi salah satu alasan Amerika menarik diri dari UNESCO. Oleh karena itu dapat dipahami penarikan diri dari UNESCO ini sesuai dengan kepentingan variabel Amerika di bawah kepemimpinan Donald Trump.

¹⁶ Beauchamp, Zack. *Why are the US and Israel so friendly?*. Dipetik dari VOX: <https://www.vox.com/2018/11/20/18080080/israel-palestine-us-alliance>, pada tanggal 7 Maret 2019.

¹⁷ Rosenberg, Eli. *U.S. withdraws from UNESCO, the U.N.'s cultural organization, citing anti-Israel bias*. Dipetik dari The Washington Post: https://www.washingtonpost.com/news/post-nation/wp/2017/10/12/u-s-withdraws-from-unesco-the-u-n-s-cultural-organization-citing-anti-israel-bias/?noredirect=on&utm_term=.8b35e9a89022, pada tanggal 27 Mei 2019.

Amerika menganggap bahwa UNESCO merugikan dirinya dan mengancam kepentingan nasionalnya. Hal ini dikarenakan UNESCO sejak tahun 2011 sering memunculkan resolusi-resolusi dan keputusan yang tidak mendukung dan merugikan Israel. Penetapan Palestina sebagai anggota penuh di UNESCO merupakan salah satu contoh keputusan tersebut. Selain itu Amerika merasa dirugikan secara finansial oleh hutang keanggotaan yang dibebankan UNESCO kepadanya.

Amerika tidak akan menoleransi segala tindakan yang menyudutkan Israel dalam forum apapun. Keluarnya Amerika dari UNESCO ini juga dianggap tidak merugikan dikarenakan UNESCO dianggap tidak mendukung kepentingannya. Walaupun seluruh negara mendapatkan keuntungan dari kerjasama, Amerika akan melakukan hal lebih daripada yang lain untuk meningkatkan kekuasaannya¹⁸.

D. Hipotesa

Amerika Serikat keluar dari UNESCO pada tahun 2019, karena:

1. Amerika merasa adanya ancaman terhadap salah satu kepentingan permanennya di Timur Tengah yaitu pengakuan dunia atas Israel, diakibatkan oleh penetapan keanggotaan penuh Palestina oleh UNESCO.
2. Amerika merasa perlu meningkatkan kepentingan variabelnya dalam bidang ekonomi melalui pengunduran diri, diakibatkan oleh hutang keanggotaannya terhadap UNESCO.

E. Jangkauan Penelitian

Penulisan skripsi ini mempunyai jangkauan penelitian pada tahun 2010-2019. Hal ini didasari saat UNESCO mengeluarkan resolusi yang merugikan Israel seperti pengakuan UNESCO atas Palestina sebagai anggota tetap pada tahun 2011,

¹⁸ Baldwin, D. (1993). *Neorealism and Neoliberalis: The Contemporary Debate*. (New York: Columbia University Press) hlm. 278.

dan penyerahan dokumen pengunduran diri Amerika pada tahun 2017, hingga tahun 2019 dimana Amerika efektif keluar dari UNESCO.

F. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui bahwa keluarnya Amerika dari UNESCO pada tahun 2019 dikarenakan adanya ancaman terhadap salah satu kepentingan permanennya di Timur Tengah yaitu pengakuan dunia atas Israel, diakibatkan oleh penetapan keanggotaan penuh Palestina oleh UNESCO.
2. Mengetahui bahwa keluarnya Amerika dari UNESCO pada tahun 2019 dipengaruhi oleh peningkatan kepentingan variabel secara ekonomi melalui pengunduran diri, diakibatkan oleh hutang keanggotaannya terhadap UNESCO.

G. Manfaat Penelitian

Sebagai literatur acuan untuk penelitian yang memiliki pembahasan serupa ataupun sama di masa mendatang. Selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk memperkaya kajian literatur dalam mata kuliah Politik Global Amerika Serikat dan Organisasi dan Institusi Internasional pada prodi Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

H. Metode Penelitian

Penelitian dalam skripsi ini menggunakan metode kualitatif yang menekankan kepada teknik *library research* atau studi pustaka. Data-data yang diperoleh merupakan data sekunder yang didapatkan dari media cetak berupa buku. Selain itu, data juga didapatkan dari media internet seperti situs resmi ataupun situs berita, serta sumber-sumber lainnya yang terkait dengan objek penelitian serta dapat menunjang proses penelitian.

I. Sistematika Penulisan

BAB I menuturkan latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka konseptual, hipotesa, jangkauan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II penulis menjabarkan dan menjelaskan Amerika secara umum, peran Amerika dalam dunia internasional, peran Amerika dalam organisasi internasional, serta dampak Amerika terhadap organisasi internasional.

BAB III penulis menjelaskan UNESCO dan cara kerjanya secara umum, meliputi sejarah, tujuan dan organ-organ di dalam UNESCO. Selain itu penulis juga menjabarkan program-program UNESCO secara umum dan dinamika Amerika terhadap UNESCO.

BAB IV penulis menjelaskan berbagai alasan yang menuntun keluarnya Amerika dari UNESCO, terancamnya pengakuan dunia internasional terhadap Israel akibat penetapan keanggotaan penuh Palestina oleh UNESCO serta situasi serta dinamika finansial Amerika terhadap UNESCO.

Bagian penutup dan paling akhir yaitu BAB V, penulis memberikan kesimpulan yang menjelaskan rangkuman dari BAB II dan BAB III serta BAB IV yang telah dituliskan.