

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Amerika Serikat yang dikenal sebagai negara Super Power merupakan satu-satunya kekuatan dunia yang melakukan kontrol secara serius terhadap sistem internasional sejak memasuki era pasca Perang Dingin yang dimulai pada tahun 1990. Kontrol yang dilakukan Amerika Serikat hampir pada seluruh dimensi kehidupan politik antar bangsa. Baik terhadap negara-negara maju maupun negara-negara berkembang. Tidak terkecuali konflik yang saat ini terjadi di Timur Tengah. Salah satu konflik yang belum menemukan titik terang yaitu konflik negara-negara Timur Tengah dengan Israel. Amerika Serikat selalu memainkan perannya hampir pada seluruh aspek politik, termasuk masalah keanggotaan Palestina dalam organisasi yang beranggotakan negara-negara di dunia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Konflik berkepanjangan yang terjadi antara Israel dan Palestina adalah konflik memperebutkan wilayah di daerah teritorial Palestina. Sejak tahun 1920, setelah runtuhnya Kekaisaran Ottoman dalam Perang Dunia 1, Palestina jatuh ke tangan Inggris, di bawah kependudukan Inggris batas-batas politik pun dipaksakan. Keadaan ini berlangsung sekitar 2.000 tahun yang akhirnya Inggris memberikan mandat yang membagi daerah ini menjadi dua yaitu wilayah Palestina sendiri juga

sejarah Palestina oleh kekuatan Barat menggunakan semua PBB tanpa berkonsultasi dengan penduduk Palestina lokal), Tepi Barat (termasuk Yerusalem Timur) dan Jalur Gaza (di barat selatan sudut negara berbatasan Mesir) yang keduanya Israel menduduki pada tahun 1967. Hal ini lah yang menjadi awal dari konflik berkepanjangan antara Palestina dan Israel. Konflik antara Israel dan Palestina adalah salah satu yang terpanjang dan paling abadi dari semua konflik di dunia. Tidak kurang dalam 100 tahun terakhir Palestina harus hidup dibawah tekanan, penjajahan, pengusiran, dan politik yang diikuti dengan pencarian untuk menentukan nasib bangsa Palestina sendiri.

Pada 27 Desember 2008, konflik antara Israel dengan warga Palestina kembali terjadi di jalur Gaza, ini merupakan puncak dari gencatan senjata yang telah terjadi selama 6 bulan sebelumnya. Dalam agresi kali ini, Israel melakukan serangan udara atau Operation Cast Lead sebagai balasan dari serangan roket Hamas. Serangan yang dilakukan Israel selama 3 pekan telah menyebabkan jatuhnya korban dari warga sipil Palestina di jalur Gaza, kurang lebih 1300 orang diperkirakan tewas, 437 diantaranya anak-anak.¹

Konflik perebutan wilayah antara Palestina dan Israel telah menghasilkan jumlah terbesar resolusi PBB. Beberapa kali PBB sebagai organisasi internasional mengeluarkan resolusi agar konflik perebutan wilayah antara Palestina dan Israel bisa diselesaikan. Pada tanggal 22 November 1967, Dewan Keamanan PBB mengadopsi sebuah resolusi, menyerukan Israel untuk menarik diri dari daerah

¹ Dwi Nur L. Fithriya, Dalam Skripsi *Upaya Palestina Mendapatkan Kemerdekaan Melalui Forum*

pendudukan. Israel menolak, namun Dewan Keamanan PBB tidak melakukan intervensi. Sebaliknya, negara-negara Arab menolak untuk mengakui Israel sebagai sebuah negara, dan organisasi teroris Arab yang dibentuk untuk melawan pendudukan. Israel telah menjadi fokus dari perang gerilya sejak itu, yang mengakibatkan cedera dan kematian dari tentara Israel, gerilyawan Palestina, dan warga sipil Israel dan Palestina.

Pada tanggal 12 Maret 2002, Dewan Keamanan PBB lagi didukung pengakuan penuh negara Palestina berdampingan dengan Israel dan menuntut diakhirinya kekerasan. Pada 28 Maret 2002, 21 negara-negara Arab dan Otoritas Palestina menunjukkan bahwa mereka akan memberikan pengakuan Israel penuh jika menarik diri ke perbatasan pra-1967. Beberapa warga Israel mendukung seperti penarikan, tetapi yang lain ingin Israel untuk menggabungkan dalam dirinya sendiri segala negeri mereka percaya diberikan kepada orang Yahudi oleh Tuhan.

Pada 14 Mei 2008, Tony Blair, Utusan Khusus Kuartet (AS, Rusia, Uni Eropa, dan PBB), mengumumkan rencana perdamaian baru berdasarkan Rencana Lembah Damai. Namun, sedikit yang belum dicapai dengan inisiatif ini. Menanggapi roket Hamas terus dan serangan mortir di kota-kota Israel, menewaskan warga sipil Israel, pada 27 Desember 2008, Israel memulai serangan udara yang menargetkan infrastruktur Hamas di Jalur Gaza. Sebuah serangan darat dimulai 03 Januari 2009. Israel mengakhiri serangannya pada 13 Januari 2009, dan menarik diri dari Gaza pada 21 Januari 2009. Karena dekat dengan

anak-anak. (Israel membantah angka-angka ini.) warga sipil Israel tewas. Sebuah penyelidikan PBB telah menyimpulkan bahwa baik Israel dan Hamas melakukan kejahatan perang dan mungkin kejahatan terhadap kemanusiaan. Blokade Israel berlanjut, seperti halnya serangan Hamas terhadap Israel.

Berdasarkan konvensi Montevideo 1933 pada pasal 1 mengenai Hak dan Kewajiban Negara menyatakan bahwa syarat terbentuknya negara menurut hukum internasional adalah memiliki penduduk tetap, memiliki wilayah, pemerintahan dan diakui oleh negara lain². Adanya konvensi ini jelas sekali menunjukkan posisi Palestina saat ini. Palestina merupakan sebuah negara yang sampai saat ini belum diakui sebagai sebuah negara bangsa oleh perserikatan bangsa-bangsa (PBB) . Perjuangan Palestina sendiri untuk mendapatkan sebuah pengakuan tidak main-main. Terbukti pada tanggal 23 September 2011 presiden otoritas Mahfud Abbas telah mengajukan Palestina menjadi anggota tetap PBB kepada Sekjen PBB Ban Ki-moon.

Keanggotaan Perserikatan Bangsa-Bangsa telah diatur dalam Piagam PBB dalam pasal 4 yang menyebutkan bahwa keanggotaan PBB terbuka bagi semua negara yang cinta akan perdamaian atau "Peace-loving states yang menerima kewajiban-kewajiban yang tertera dalam piagam ini, dan atas penilaian organisasi ini, sanggup dan bersedia melaksanakan kewajiban-kewajiban ini³ . Masalah inilah yang masih di persoalkan oleh Amerika Serikat dan sekutunya. Amerika

² http://carapedia.com/unsur_unsur_negara_menurut_para_ahli_info800.html di akses tgl 14 September 2012

³ <http://www.ut.ac.id/html/suplemen/ppkn4419/private/Piagam%20PBB.htm> di akses tgl 14 September 2012

Serikat menilai bahwa Palestina bukanlah negara yang cinta akan kedamaian sebelum konflik antara Hamas dan Israel diselesaikan. Hamas dianggap sebagai teroris besar yang akan membahayakan keamanan dunia. AS beralih bukan sekarang Palestina seharusnya mengajukan diri menjadi anggota tetap PBB, karena sebagai observer pun Palestina masih bisa mengeluarkan pendapatnya pada Majelis Umum PBB. Persyaratan selanjutnya untuk menjadi anggota tetap PBB ialah wajib mendapatkan rekomendasi dari Dewan Keamanan PBB.

Presiden Palestina sudah memenuhi prosedur yang telah tertera dalam UN Charter pada pembahasan tentang keanggotaan. Pihak Palestina berharap keinginan Palestina menjadi anggota tetap di PBB terwujud. Keanggotaan Palestina dalam PBB dianggap bisa menyelesaikan konflik yang berkejolak antara Palestina dan Israel. Palestina hanya membutuhkan dukungan dari 9 negara dari 15 negara dewan keamanan PBB agar isu ini bisa dibahas di Majelis Umum PBB dan tanpa hak veto dari salah satu negara pemegang hak veto.

Diplomasi dan negosiasi telah dilakukan oleh Otoritas Palestina yang dipimpin oleh Mahmoud Abbas, karena cara diplomasi diyakini akan mampu memberikan implikasi yang lebih baik terhadap Palestina yang saat ini sedang mencari pengakuan kedaulatan. Upaya diplomasi ini dilakukan dengan dua cara, yang pertama Otoritas Palestina mengajukan diri menjadi negara anggota bebas merdeka ke PBB, dengan tujuan untuk menjadi anggota tetap PBB yang ke 194. Langkah awal kedua yang dilakukan Otoritas Palestina yaitu dengan melakukan negosiasi langsung dan meminta kepada Negara-negara di dunia untuk mengakui kemerdekaan Palestina berdasarkan perbatasan 1967.

Otoritas Palestina meminta pengakuan sebagai anggota penuh di PBB di mana saat ini posisinya hanya sebagai peninjau. Ini akan memberikan implikasi politik dan memberikan akses yang besar bagi Palestina untuk masuk dalam pengadilan internasional di mana mereka bisa mengajukan gugatan resmi terhadap penjajahan yang selama ini dilakukan oleh Israel.

Keinginan Palestina untuk bergabung di PBB menimbulkan reaksi dari Amerika Serikat dan juga sekutunya. Pemerintah Amerika Serikat terus meningkatkan upaya diplomatiknya guna menghalangi pencalonan Palestina sebagai anggota penuh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Menteri Luar Negeri AS Hillary Clinton memimpin pelaksanaan strategi diplomatik AS dalam rangka membujuk para anggota Dewan Keamanan PBB agar tidak mendukung Palestina⁴. Hal ini juga diperkuat dengan pernyataan dari Presiden Amerika Serikat Barrack Obama pada saat Sidang Umum PBB 21 September 2011. Obama menyatakan: *“Perdamaian antara Israel dan Palestina hanya akan terjadi melalui negosiasi, keanggotaan Palestina di PBB tidak akan menyelesaikan masalah”*.⁵

Adanya ganjalan dari AS tak menyurutkan langkah Palestina untuk menjadi anggota tetap di PBB. Pemimpin Palestina juga tetap melancarkan upaya untuk memasukkan Palestina sebagai negara non-anggota di PBB melalui Majelis Umum PBB. Pemimpin Palestina juga berupaya memasukkan Palestina ke organisasi internasional lainnya, seperti UNESCO dan Organisasi Perdagangan

⁴ <http://www.pikiran-rakyat.com/node/159604> diakses pada 5 Oktober 2012

Dunia (WTO), dan untuk mendapat pengakuan oleh Parlemen Eropa. Upaya-upaya ini dimaksudkan untuk bisa sampai ke tahapan voting di Dewan Keamanan PBB dengan pengakuan sebanyak mungkin dari organisasi internasional, yang pada gilirannya menjadi tekanan bagi negara-negara yang sekarang tidak mengakui Palestina.

Resminya Palestina menjadi anggota UNESCO pada 31 Oktober 2011 tidak serta merta mengubah posisi Palestina dalam keanggotaan PBB. Pasalnya, hal ini justru membuat AS semakin geram dan menunjukkan penolakannya. Pemerintah Amerika Serikat menyatakan menghentikan pemberian bantuan ke Badan Pendidikan dan Kebudayaan PBB (UNESCO). Seperti yang dikatakan oleh juru bicara Kementerian Luar Negeri AS, Victoria Nuland, mengatakan :

“Pemerintah Gedung Putih membatalkan pemberian bantuan sebesar US\$60 juta yang rencananya diserahkan pada November 2011, keanggotaan Palestina di Unesco memicu pelanggaran legislatif yang menyebabkan AS menghentikan pemberian kontribusi ke UNESCO”⁶

Tidak berhenti sampai disitu, Palestina tetap mencari dukungan internasional agar kasusnya dibahas dalam sidang umum PBB di New York. Para pemimpin Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN) memberikan dukungan penuh terhadap permohonan Palestina untuk menjadi anggota penuh PBB.⁷ Selain dukungan dari Negara-negara ASEAN, Palestina juga mendapat dukungan dari Organisasi Konferensi Islam (OKI) yang mengemukakan

⁶ <http://dunia.news.viva.co.id/news/read/260433-palestina-masuk-unesco-as-hentikan-bantuan> di akses tgl 24 September 2012

⁷ <http://www.asean.org/asean/asean.htm>

dukungannya dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Luar Biasa IV OKI.⁸ Anggota Gerakan Non-Blok (GNB) juga mengumumkan dukungannya terhadap Palestina ketika menteri luar negeri dari beberapa negara GNB bertemu di kota Ramallah, Tepi Barat. KTT GNB yang ke-16 ini menghasilkan Teheran *Final Document*, yaitu pernyataan final Negara-negara anggota dan deklarasi bersama 120 anggota GNB yang mendukung Palestina⁹

Dukungan serupa juga datang dari rakyat Amerika Serikat sendiri. Beberapa gerakan masyarakat. Salah satu gerakan di Amerika Serikat yang mendukung langkah Palestina ini adalah Islamic Thinkers Society (ITS). ITS merupakan gerakan dakwah di AS yang mengadakan *Long March* atau semacam demonstrasi di depan Gedung Putih terkait penindasan di Palestina¹⁰. Selain dari gerakan muslim Amerika, dukungan serupa juga datang dari kelompok Yahudi Amerika. Mereka menggelar unjuk rasa di depan Gedung Markas Besar PBB di New York, AS. Mereka mendukung upaya Palestina untuk menjadi anggota penuh PBB.¹¹

Walaupun telah banyak negara-negara yang telah mengakui keberadaan Palestina tidak halnya dengan Israel yang merupakan musuh abadi bagi Palestina. Israel bukanlah satu-satunya negara yang tidak mengakui Palestina menjadi

⁸ <http://news.liputan6.com/read/429841/oki-dukung-keanggotaan-penuh-palestina-di-pbb> diakses pada 01 oktober 2012

⁹ <http://www.republika.co.id/berita/internasional/timur-tengah/12/08/20/m91z4g-120-negara-dukung-kemerdekaan-palestina> diakses pada 01 oktober 2012

¹⁰ <http://www.beritakaget.com/berita/2930/panggilan-islam-di-depan-gedung-putih.html> diakses pada 27 Novembr 2012.

¹¹ <http://www.beritakaget.com/berita/2930/panggilan-islam-di-depan-gedung-putih.html> diakses pada 27 Novembr 2012.

sebuah negara yang berdaulat, Israel didukung penuh oleh Amerika Serikat dan beberapa negara yang selama ini menjadi sekutu Amerika Serikat. Amerika Serikat justru mengeluarkan ancaman veto jika Palestina tetap maju untuk menjadi anggota tetap PBB.

Seperti yang dikatakan oleh juru bicara AS Victoria Nuland :

*“ Tindakan pemerintah itu bukan sesuatu yang mengejutkan. AS menentang langkah Palestina yang berusaha mendirikan sebuah negara yang dapat dilakukan dengan negosiasi di New York, dan jika ada pemilihan suara di PBB, AS akan memveto ”.*¹²

Hal ini jelas menunjukkan sikap AS yang dengan segala cara akan menghadang langkah Palestina untuk mendapatkan hak nya di PBB.

Ancaman veto juga datang dari Jendral Konsulat AS di Jerusalem, Daniel Rubinstein. Ia mengatakan saat berada di pertemuan negosiator di Palestina:

*“Bila Otoritas Palestina mencari kemungkinan peningkatan status di PBB lewat Majelis Umum, Kongres AS akan mengambil langkah-langkah sanksi melawan itu, termasuk pemotongan bantuan AS, ”*¹³

Pada awalnya, Presiden Obama telah berjanji dalam pidatonya di Mesir tahun 2009 akan memberikan kemerdekaan kepada Palestina dan Pidatonya tersebut juga diulangi pada Sidang Umum PBB tahun 2010 yang akhirnya mendapat pujian dari berbagai negara peserta sidang. AS juga telah meminta Israel mengadakan negosiasi dengan menghentikan pembangunan illegal di wilayah Palestina dan kembali menepati wilayah mereka sebelum agresi Palestina tahun

¹² <http://www.republika.co.id/berita/internasional/palestina-israel/11/09/09/1r8v3r-as-soal-negara->

1967. Keadaan justru berbalik ketika Palestina melalui presiden Mahmud Abbas mengajukan permohonan untuk menjadi anggota tetap PBB.

Bagi Palestina, upaya menjadi anggota penuh PBB bukan sekedar untuk menegaskan keberadaan mereka sebagai sebuah negara merdeka yang berdaulat. Sebab, misi asli dari otoritas ini adalah untuk menegosiasikan perjanjian damai dengan Israel. Keanggotaan penuh PBB tentu dapat memperkuat posisi mereka dalam perundingan damai dengan Israel. Pemerintah Palestina akan mengupayakan dengan sungguh-sungguh keanggotaannya dalam PBB untuk mengakhiri ketidakadilan sejarah yang selama ini terjadi di negaranya dengan tujuan mencapai kebebasan dan kemerdekaan seperti negara-negara lain di dunia.

Namun, apa yang diharapkan oleh Palestina tidak sesuai dengan kenyataannya. Setelah mengajukan proposal kemerdekaan pada tanggal 23 September 2011 dan dibahas di Sidang Umum PBB yang bertempat di markas besar PBB New York, maka diputuskan untuk membawa isu tersebut kepada Dewan Keamanan PBB. Dan di dalam Dewan Keamanan PBB, salah satu syarat yang harus dipenuhi sebagai anggota tetap PBB yaitu Palestina harus didukung sedikitnya sembilan anggota tidak tetap Dewan Keamanan dan tidak mendapat veto dari anggota tetap Dewan Keamanan PBB. Tetapi ancaman veto Amerika Serikat di Dewan Keamanan PBB selalu menjadi bayang-bayang bagi Palestina, sehingga menjadikan langkah Palestina ini tidak berjalan mulus dan kemungkinan terpaksa menempuh opsi sebagai negara peninjau di PBB.

Setelah permasalahan Palestina dibawa ke Komisi Dewan Keamanan PBB,

yang berakhir tanpa kesepakatan. Para delegasi yang hadir dalam perundingan tersebut menunjukkan adanya perbedaan tajam sehingga tidak menghasilkan rekomendasi untuk menerima permintaan Palestina tersebut. Dewan Keamanan PBB gagal mencapai kesepakatan mengenai upaya Palestina untuk menjadi anggota PBB. Karena pada saat itu, Amerika Serikat sebagai anggota tetap Dewan Keamanan PBB yang juga sebagai sekutu kuat Israel mengeluarkan veto kepada Palestina. Sebab, apabila satu veto saja keluar dari salah satu pemegang hak veto di Dewan Keamanan PBB, maka keputusan tersebut tidak bisa ditolak lagi. Dan itu berarti upaya Palestina untuk menjadi anggota penuh PBB pun kandas.¹⁴

Komitmen Amerika Serikat untuk memveto Palestina tersebut diungkapkan Obama saat menyampaikan pidato pada Sidang Majelis Umum Ke-66 PBB di Markas Besar PBB, New York. Ia mengatakan: *"Komitmen Amerika bagi keamanan Israel tidak akan goyah. Amerika dan Israel memiliki persahabatan yang dalam dan akan terus berlanjut"*.¹⁵

Amerika merupakan negara yang sangat menjunjung tinggi Demokrasi dan Hak Asasi Manusia. Namun, sampai saat ini AS masih enggan memberikan pengakuan kemerdekaan Palestina dengan berbagai alasan. Di lain pihak AS sangat mendukung kemerdekaan Kosovo. Hal ini terlihat jelas dalam kebijakan luar negeri AS baik secara diplomasi, Finansial, dan militer telah dikerahkan AS untuk mendukung kemerdekaan Kosovo. Dukungan ini diperkuat dengan pernyataan Menteri Luar Negeri AS Hillary Clinton di Pristina bahwa AS masih

¹⁴ *Ibid*

kukuh mengakui kedaulatan dan integritas wilayah Kosovo. Ia bahkan menyinggung masalah ketegangan yang masih ada antara pemerintah Kosovo yang etnis Albania dan pemerintah Serbia yang tidak mengakui deklarasi kemerdekaan Kosovo tahun 2008 ¹⁶

Disinilah yang menimbulkan pertanyaan, mengapa Amerika Serikat yang merupakan demokratis dalam sikap politik, bisa memberikan pengakuan terhadap kemerdekaan Kosovo yang sama seperti Palestina telah berjuang dengan tetesan keringat, air mata, bahkan tumpahan darah. Namun, keadaan menjadi berbalik ketika keinginan ini berasal dari Palestina, AS menjadi sangat otoriter ketika berada di Dewan Keamanan PBB karena tidak pernah membiarkan ada proses pembuatan secara Demokratis (dengan suara terbanyak) untuk meminta Israel menghentikan serangan ke Gaza? Bahkan sekedar untuk membuat pernyataan mengecam serangan Israel saja mereka ancam dengan hak veto? Mengapa Amerika yang katanya sangat peduli pada hak-hak asasi manusia, malah tidak memperdulikan hak-hak sipil korban perang. ¹⁷

B. Rumusan Masalah

Pokok Permasalahan yang penulis ajukan dalam proposal skripsi ini adalah
“ Mengapa Amerika Serikat menolak pencalonan Palestina sebagai anggota tetap PBB?”

¹⁶ <http://www.voaindonesia.com/content/clinton-tegaskan-kembali-dukungan-as-bagi-kemerdekaan-kosovo/1536719> diakses tgl 27 November 2012.

C. Kerangka Pemikiran

Dalam upaya menjawab setiap permasalahan dibutuhkan analisa dalam bentuk konsep maupun teori. Berikut ini adalah konsep dan teori yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang dipaparkan .

Teori Decision Making Process

Untuk menjawab pertanyaan dari rumusan masalah, penulis menggunakan *Decision Making Theory* (Teori Pembuatan Keputusan) khususnya *Foreign Decision Making*. Teori ini mengarahkan perhatian secara langsung bukan kepada negara sebagai abstraksi metafisik, atau kepada pemerintah, atau bahkan kepada institusi besar yang disebut "Eksekutif", melainkan berusaha menonjolkan perilaku manusia khusus pembuat keputusan yang sesungguhnya membentuk kebijaksanaan pemerintah, yaitu mereka yang tindakan otoritatifnya, baik maksud maupun tujuannya adalah tindakan negara. Tindakan negara adalah tindakan yang diambil oleh mereka yang melakukannya atas nama negara.¹⁸

Teori Pembuatan Keputusan merupakan sebuah model untuk membantu menjelaskan mengapa sebuah fenomena terjadi. Teori ini sendiri berasumsi mengapa suatu kebijakan dapat dibuat oleh manusia. Keputusan juga merupakan sesuatu hal yang penting dalam sebuah proses politik, dalam batasan David Easton disebut dengan output dari sebuah sistem politik. Pembuatan Keputusan dipengaruhi oleh beberapa kategori seperti yang dijelaskan oleh William D.

Coplin :

¹⁸ James E Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations; a Comprehensive Study*, terjemahan Amien Rais, Harwanto Dahlan dan Tulus Warsito (Yogyakarta : Fisipol UMY, 1995); hal. 373

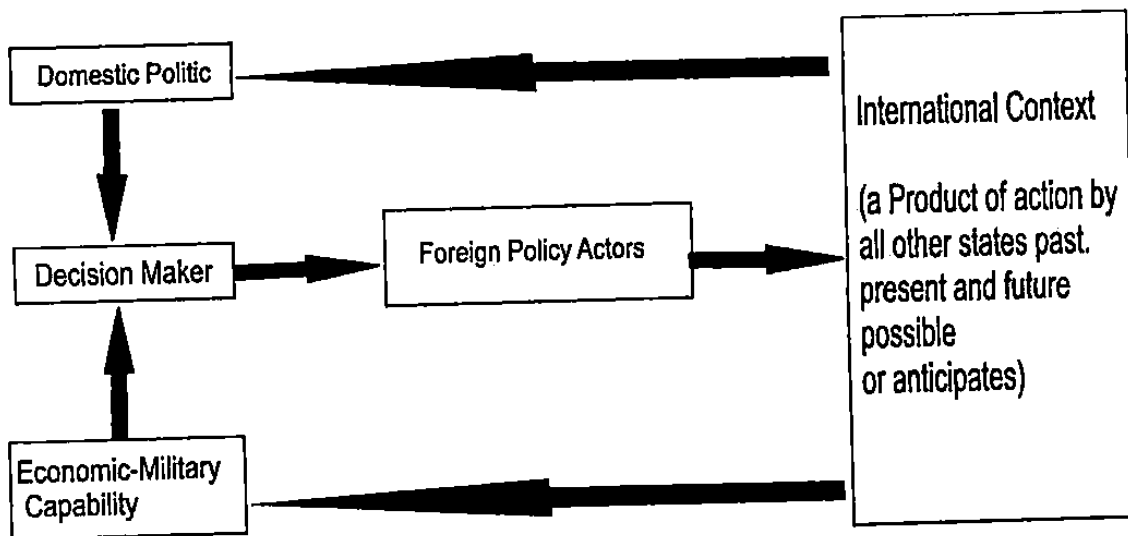
“Foreign Policy act may be viewed as the result of three broad categories of consideration. The first is domestic politics within the foreign policy decision maker’s of the state. The second is the economic and military capability of his state. The third is international context the particular position in which his state finds”.¹⁹

Dari ketiga kategori di atas, adanya interaksi satu sama lain sehingga dapat menghasilkan Kebijakan Luar Negeri. Dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1

Gambar Proses Pengambilan Keputusan Luar Negeri Menurut William D.

Coplin



Sumber : William D. Coplin *“Introduction to International Relation”*, New York, 1970, hal. 10

Menurut Coplin, adanya pembuatan kebijakan luar negeri suatu Negara akan dipengaruhi oleh :

1. Kondisi Politik Dalam Negeri

Dalam sebuah sistem politik banyaknya tuntutan dan dukungan yang bisa kita kategorikan ke dalam sebuah input, dalam suatu sistem politik sangat dipegaruhi langkah selanjutnya dalam proses pengambilan kebijakan. Input-input yang berupa dukungan dan tuntutan inilah yang nantinya akan membentuk kondisi politik dalam negeri suatu negara. Kondisi politik dalam negeri inilah yang akan sangat mempengaruhi para pembuat keputusan dalam mengambil Kebijakan Luar Negeri.

Dalam menganalisis peran politik dalam negeri terhadap tindakan politik luar negeri dibagi menjadi dua konsep. Konsep pertama didasarkan atas perbedaan sistem politik terbuka dari sistem politik tertutup. R. Barry Farrell menulis : Istilah "Sistem politik terbuka" akan digunakan sebagai sinonim bagi demokrasi konstitusional. Karakteristiknya antara lain adalah pemilihan regular yang bersifat kompetitif, legalisasi dua atau lebih organisasi yang bertujuan menggantikan kepemimpinan dalam pemerintahan, suatu tingkat toleransi yang tinggi terhadap kelompok-kelompok autonom dalam politik, dan adanya kesepakatan terhadap aturan-aturan konstitusional bagi penguasa pemerintahan. Sistem politik tertutup (bisa ditandai oleh enam hal berikut): adanya suatu ideologi resmi, terdiri atas partai tunggal yang presentase seluruh populasinya relatif kecil, suatu sistem yang dikendalikan oleh polisi yang bersifat teoritis, penguasaan partai atas hampir seluruh sarana komunikasi massa yang efektif, demikian pula dengan alat-alat persenjataan, dan seluruh arah perekonomian dikontrol dari pusat, khususnya

yang meliputi berbagai asosiasi dan kelompok-kelompok kerja.²⁰ Dan konsep kedua terdiri atas empat kategori *Policy influencers* yaitu : (1) birokrat, (2) Partisan, (3) Kelompok Kepentingan , dan (4) Media Massa.

Salah satu tipe *policy influencers* yaitu *bureaucratic influencers* (birokrat yang mempengaruhi). Peranan *bureaucratic influencers* dalam proses penyusunan politik luar negeri, dalam sistem politik terbuka dan sistem politik tertutup tidak jauh berbeda. Dalam kedua tipe sistem politik ini kepentingan-kepentingan birokratis sering beroperasi di belakang layar melalui pemberian informasi untuk mengambil keputusan serta digunakan sebagai instrumen bagi pelaksana keputusan itu. Proses dan pengaruh pengambilan keputusan ditentukan oleh tingkat kepercayaan kelompok birokratis itu kepada para pemimpin. Oleh karena itu, dukungan rakyat dalam sistem politik terbuka kurang berperan dalam upaya kelompok birokratis untuk mempengaruhi kebijakan.

Tipe *policy influencers* kedua yaitu partai-partai politik atau disebut juga *partisan influencers* (partai yang mempengaruhi). *Influencers* ini bertujuan menerjemahkan tuntutan-tuntutan rakyat yang nantinya menjadi tuntutan politis, yaitu tuntutan kepada para pengambil keputusan yang menyangkut kebijakan-kebijakan pemerintah. *Influencers* berupaya mempengaruhi kebijakan dengan cara menekan para penguasa dan dengan menyediakan personel-personel yang

²⁰ William D. Coplin, *Introduction to International Politics: A Theoretical Overview*, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis (Terjemahan: M. Marbun), CV. Sinar Baru, Bandung, edisi kedua 2003, hal. 81, dikutip dari, R. Barry Farrell, *Foreign Policies of Open and Closed Political Societies*, dalam *Approaches to Comparatives and International Politics*, ed. Farrell (Evanstone, III: Northwestern University Press, 1966). Hal. 168

berperan dalam pengambilan keputusan. *Influencers* akan mempengaruhi pembentukan politik dalam negeri juga politik luar negeri negara tersebut.

The *policy influencers* ketiga yaitu *interest influencers* (kepentingan yang mempengaruhi), yang terdiri atas kelompok orang yang bergabung bersama melalui serangkaian kepentingan yang sama yang belum cukup luas untuk bisa menjadi dasar aktivitas kelompok partai, namun sangat dibutuhkan untuk menyerahkan sumber-sumber untuk mendapatkan dukungan dari *policy influencers*.

Interest influencers memainkan peran yang lebih besar dalam sistem politik terbuka. Pada dasarnya organisasi dan kelompok kepentingan dan non-ekonomis. Dalam sistem politik terbuka juga ada kecenderungan-kecenderungan bagi organisasi-organisasi untuk berkembang berdasarkan isu politik tertentu karena hak untuk protes biasanya diakui sebagai bagian dari peraturan dalam sistem politik yang demokratis.

Interest influencers menggunakan beberapa teknik, untuk membentuk dukungan untuk memenuhi kepentingan mereka. Mereka akan melakukan hal-hal seperti menulis surat kepada para pengambil keputusan. Selain itu, mereka bisa menjanjikan dukungan finansial bahkan memberikan ancaman kepada para pengambil keputusan tersebut. Terkadang mereka akan membiyai kampanye untuk membina dukungan dari masyarakat umum yang gilirannya akan menekan para pengambil keputusan serta partisan influencers.²¹

²¹ Ibid, hal 87-88

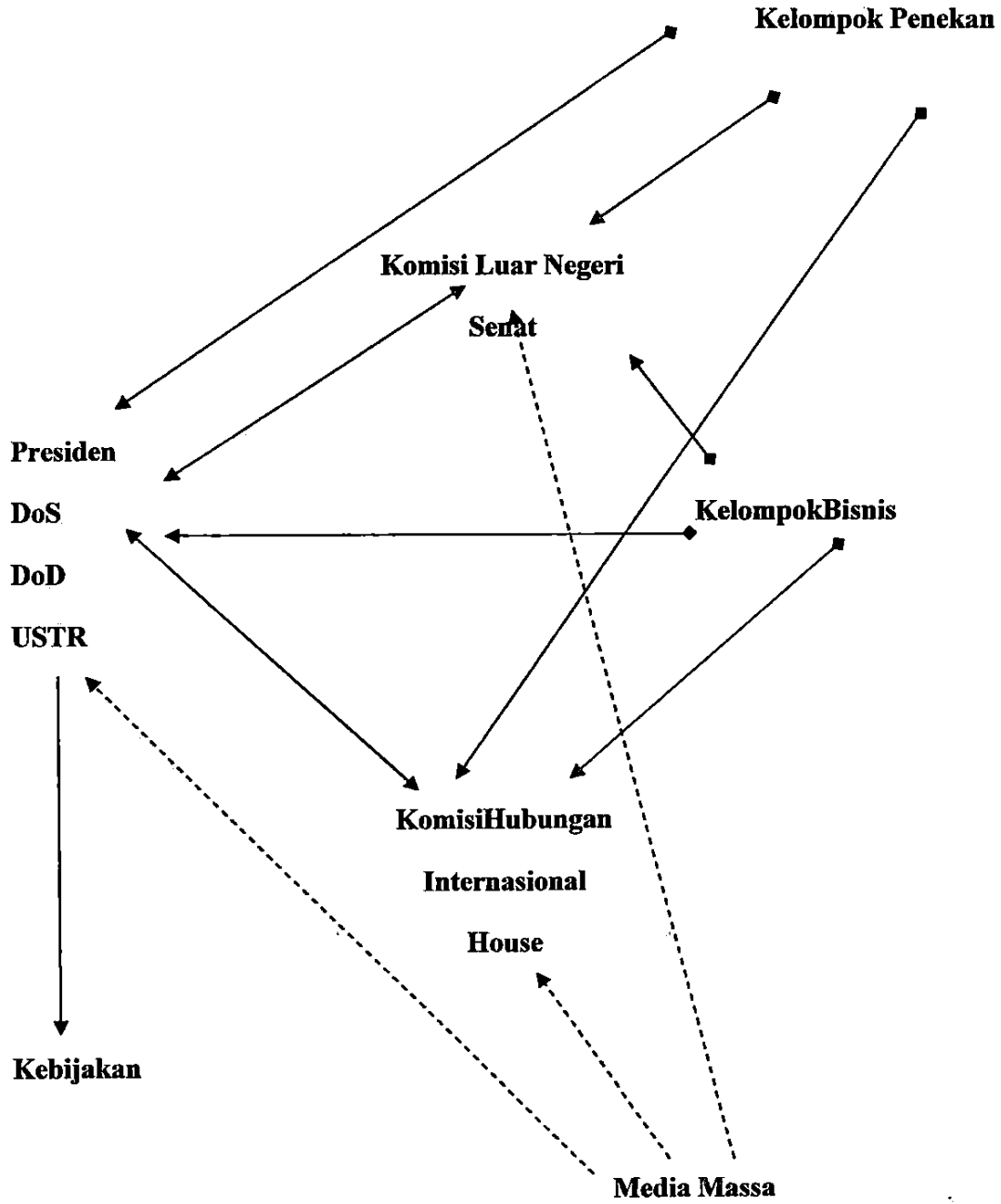
Hubungan aktor-aktor pembuat kebijakan AS juga bisa dilihat melalui *Multiple autonomous group*. *Multiple autonomous group* adalah satuan pengambil keputusan yang terdiri dari berbagai kelompok atau koalisi yang tak seorang pun memiliki kemampuan menentukan atau memaksakan kehendaknya kepada kelompok lain²². Setiap masing-masing kelompok harus memiliki kemampuan untuk mempengaruhi pembuat kebijakan luar negeri.

Tipe *policy influencer* yang keempat adalah opini publik atau *mass influencers*. Hal ini mengacu kepada iklim opini yang dimiliki oleh populasi yang dipertimbangkan oleh para pengambil keputusan pada saat menyusun politik luar negeri²³. Opini publik ini biasanya diperlukan dalam pemilu, karena setiap kebijakan yang ada akan berpengaruh pada jumlah suara pemilu nantinya. Para pembuat keputusan menggunakan opini publik untuk merasionalisasikan tindakan politik luar negeri saja bukan untuk membuat suatu kebijakan.

Posisi para aktor pembuat kebijakan di Amerika dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri AS bisa dilihat dalam bagan berikut :²⁴

Gambar 2

Bagan Multiple Autonomous Grup



Keterangan:

↔ : Tawar-menawar, Kompromi, Konsensus

◆→ : Menekan (Pressure)

-----→ : Mempengaruhi

→ : Memproduksi

Sebuah kebijakan yang berhubungan dengan administrasi, maka eksekutif akan lebih cepat memprosesnya. Sedangkan kebijakan luar negeri yang berhubungan dengan undang-undang akan memerlukan waktu yang cukup lama untuk memprosesnya, karena pembuatan undang-undang akan melibatkan Senator, Representatif, Komisi Luar Negeri (Senat) dan Komisi Hubungan Internasional (House). Sebelum Rancangan Undang-undang (RUU) menjadi sebuah UU harus disetujui oleh kedua kamar sebelum nantinya disepakati oleh presiden dan disahkan.

Aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri memiliki peran yang berlainan²⁵. Senator, Representatif, pejabat departemen memainkan peran besar karena mereka lah aktor utama pembuat undang-undang. Sedangkan eksekutif adalah badan yang akan menjalankan undang-undang yang telah disepakati sebelumnya. Seorang presiden tidak bisa menjalankan kebijakan luar negeri bila Kongres tidak memberikan ijinnya. Sebaliknya usulan Kongres tidak akan disahkan bila tidak mendapatkan dukungan dari anggota komisi.

²⁵ Ibid hal. 29

Disinilah kelompok kepentingan akan memainkan peran sebagai akselerator proses legislasi.

Kelompok kepentingan lebih banyak memanfaatkan tekanan (pressure) dalam keikutsertaan mereka pada proses pembuatan kebijakan luar negeri. Kelompok ini biasanya menekan Senator dan Representatif. Mereka tidak dapat secara langsung terlibat dalam proses tawar-menawar dan kompromi dengan para legislator²⁶. Kelompok kepentingan akan hadir dalam dengar pendapat, selain itu mereka juga dapat berhubungan langsung dengan pengambil kebijakan baik eksekutif maupun legislatif.

Dalam hubungannya dengan kebijakan luar negeri AS menolak pencalonan Palestina menjadi anggota tetap PBB, kebijakan ini mendapat dukungan dari beberapa pihak terkait aktor-aktor pembuat kebijakan luar negeri AS. pengaruh birokrat, partisan, kelompok kepentingan, dan media masa sangat ditekankan disini. Pengaruh dari keadaan politik dalam negeri AS merupakan faktor kuat penolakan AS karena didalam politik dalam negeri akan melibatkan beberapa aktor politik dan juga beberapa kepentingan yang akan membawa AS menolak Palestina menjadi anggota tetap PBB.

2. Decision Maker

Dalam politik Internasional, meski negara sebagai aktor pelaku, namun manusia dengan peran sebagai pembuat keputusan melakukan aksi dan reaksi.

Manusia bukan aktor yang disebut negara, ia menandakan dan

memainkan konsep kepentingan nasional, merencanakan strategi, memaknakan isu, membuat keputusan untuk bertindak serta mengevaluasi tindakan yang dilakukan. Pembuatan keputusan di dalam politik luar negeri sangat berpengaruh terhadap kelangsungan suatu bangsa. Pada kebanyakan negara, pimpinan pemerintah (Presiden, Perdana Menteri maupun Raja) memainkan peran sebagai pembuat keputusan suatu negara.²⁷

Perilaku pemerintah yang dipengaruhi oleh persepsi, pengalaman, pengetahuan, dan kepentingan individu-individu dalam pemerintahannya menjadi hal yang penting dalam penentuan kebijakan luar negeri. Perilaku para pembuat keputusan ini sangat bergantung pada pemerintahan yang berkuasa saat itu. Decision maker sendiri merupakan sebuah sistem yang membuat suatu kebijakan politik.

Coplin juga menerangkan bahwa Decision maker tentu saja berbeda dengan policy influencer, namun terkadang dalam prakteknya terkadang sangat susah untuk membedakan keduanya. Dalam birokrasi politik luar negeri, decision maker memainkan dua perannya sekaligus, peran yang mempengaruhi kebijakan dan pengambil keputusan. Sistem pengaruh kebijakan (policy influence system) Negara manapun bisa dianggap sebagai rangkaian hubungan timbal balik yang sangat kompleks, antara pengambil keputusan dengan *policy influencer*-nya. Disatu pihak pengambil keputusan membutuhkan *policy influencers*, karena mereka merupakan sumber dukungan bagi rezim mereka. Baik dalam Negara

²⁷ Jack C. Plano & Roy Olton. "Kamus Hubungan Internasional". terjem. Wawan Juanda. Putra A.

demokrasi maupun dalam Negara autokrasi, para pemimpinnya banyak bergantung pada kemauan anggota masyarakatnya untuk member dukungan. Apakah dukungan itu berupa kesetiaan angkatan bersenjata, dukungan finansial para pengusaha, dukungan rakyat dalam pemilu, atau keenganan rakyat untuk angkat senjata melawan pemerintah, dukungan tersebut vital bagi pengambil keputusan, karena membuat kedudukannya dalam jabatannya lebih pasti dan member sumber-sumber yang bisa digunakannya untuk melaksanakan kebijakan-kebijakannya.

Semakin demokratis suatu Negara, makin besar pula jumlah orang yang harus didengar oleh para pemimpin. Karena demokrasi berarti antara lain pemilihan umum, setiap orang yang memberikan suaranya akan memiliki kemampuan untuk meminta perhatian pengambil keputusan, meskipun dalam banyak hal kemampuan itu kecil²⁸.

3. Kapabilitas Ekonomi dan Militer

Kemampuan ekonomi dan militer suatu negara sangat berpengaruh terhadap kebijakan yang akan diambil, karena dapat mendukung kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Perekonomian suatu negara dapat dijadikan sebuah tolak ukur bagi kemampuan dan *bargaining position* negara dalam pergaulan internasional. Besarnya anggaran negara yang digunakan untuk sarana militer juga bisa dijadikan ukuran kekuatan negara untuk melindungi kepentingan

kapabilitas yang dibutuhkan negara untuk menjamin terwujudnya kepentingan nasional. Semakin baik perekonomian dan militer suatu negara akan mampu menyeimbangkan kepentingan nasional dengan kapabilitasnya.²⁹

Kemampuan ekonomi dan militer AS sudah tidak diragukan lagi, hampir seluruh kebijakan luar negeri AS berlandaskan kepentingan ekonomi dan militer AS. Amerika Serikat sendiri tidak memiliki kepentingan ekonomi dengan Palestina, bahkan AS juga tidak menjual persenjataan militer kepada Palestina ataupun Israel atas adanya konflik ini. AS selalu memberikan sumbangan militer secara Cuma-Cuma kepada Israel.

Menurut Asisten Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Andro Chapiro menyatakan bahwa AS telah memberikan bantuan militer selama 10 tahun terakhir senilai 30 miliar dollar, belum termasuk bantuan kerjasama pembuatan sistem keamanan Kubah Baja Anti Roket Jarak dekat senilai 2,5 juta dolar untuk melindungi pemukiman Israel³⁰. Fakta ini membuktikan bahwa terkait konflik Palestina-Israel AS tidak memiliki kepentingan militer dan ekonomi. Masuknya Palestina menjadi anggota tetap PBB pun tidak akan memberikan dampak signifikan dalam hal ekonomi dan militer AS.

²⁹ Theodore A. Coulumbis dan James H. Wolfe, *Pengantar Hubungan Internasional "Keadilan dan Power"*, terjem. Mercedes Marbun, CV Putra A. Bardin, Jakarta, 1999, hal. 115
³⁰ <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/internasional/10/07/18/125230-amerika-berikan-bantuan-militer-pada-israel-terbesar-dalam-satu-dekade>

Dari beberapa penjelasan, maka kita dapat mengetahui bahwa politik dalam negeri suatu Negara dapat mempengaruhi suatu kebijakan luar negeri Negara tersebut. Hal ini terjadi pula pada AS, dalam setiap pengambilan kebijakan luar negerinya AS banyak dipengaruhi oleh politik dalam negerinya. Banyaknya kepentingan dalam pemerintahan AS menjadi faktor yang mendominasi.

Kerangka konseptual untuk politik dalam negeri ini berfokus pada kolerasi antara pengambil keputusan (decision maker) dengan aktor-aktor politik dalam negeri yang berupaya mempengaruhi politik luar negeri. Aktor-aktor yang berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri Amerika Serikat ialah Presiden, Departemen Luar Negeri, Central Intelligence Agency (CIA), Departemen Pertahanan, Office of The U.S. Trade Representative (USTR), Kongres, Media Massa, dan juga Kelompok Kepentingan.

Dalam hubungannya dengan kebijakan luar negeri AS, Kongres lah aktor utama dalam pembuatan keputusan di AS. Kongres pada dasarnya memang memiliki peran strategis melalui komisi dan subkomisi di Kongres. Komisi Hubungan Luar Negeri memainkan peran besar dalam mengendalikan Politik Luar Negeri Amerika. Jika Presiden memutuskan untuk memberi bantuan ekonomi atau militer kepada Negara lain maka rancangan bantuan tersebut harus disahkan Senat dan House. Tanpa pengesahan dari kedua badan perwakilan tersebut dengan sendirinya Presiden tidak mungkin menjalankan program bantuan

luar negerinya. Oleh karena itu, Kongres dengan sendirinya memiliki peran menentukan dalam proses pembuatan keputusan politik luar negeri Amerika.³²

Disamping itu, terdapat aktor-aktor lain diluar sistem pembuatan keputusan di AS yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan tersebut seperti kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan di AS sangat populer karena adanya jaminan undang-undang bagi individu untuk membentuk kelompok. Kelompok kepentingan di AS sendiri bukanlah partai politik, karena mereka tidak mengincar posisi politik yang ada di pemerintahan tetapi mereka mempengaruhi setiap kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah agar sesuai dengan kepentingan kelompoknya.

Peran kelompok kepentingan di AS memang sangat kuat, dalam setiap membuat kebijakan politik apapun harus melibatkan kelompok kepentingan yang ada. Anggota Kongres juga tidak mungkin mengabaikan kelompok kepentingan. Pemilihan anggota Kongres memerlukan dukungan dana dari masyarakat dalam hal ini kelompok kepentingan. Oleh karena bila mereka terpilih maka terbuka kemungkinan bagi kelompok kepentingan yang mendanai kampanye untuk menuntut imbalan dari anggota Senat atau House yang terpilih.³³

Dilihat dari sisi peran masing-masing, kelompok kepentinganlah yang paling kuat dalam mempengaruhi sistem membuat kebijakan luar negeri AS. Dalam hal kebijakan luar negeri yang berhubungan dengan Palestina ada beberapa kelompok kepentingan yang telah memainkan perannya. Tentu saja tak lepas dari kelompok

kepentingan Israel di Amerika yang biasa disebut Lobbi Yahudi di Amerika. Kelompok kepentingan ini akan selalu mempengaruhi AS untuk membela semua kepentingan Israel di Timur Tengah apalagi kepentingan Israel atas Palestina.

Ada beberapa kelompok kepentingan yang selama ini memberikan pengaruhnya terhadap kebijakan politik luar negeri AS atas Palestina seperti American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), AIPAC merupakan lembaga lobi yang telah berhasil meloloskan para kandidat dukungannya untuk menduduki kursi di dewan legislatif maupun sebagai anggota Kongres.³⁴

Kelompok kepentingan tersebut akan melakukan berbagai macam cara untuk melancarkan aksinya agar kebijakan yang diambil AS sesuai dengan kepentingan Israel. Pada tahun 2008 AIPAC melakukan kontak pada para anggota kongres terkait agresi Israel di Gaza. Dari hal ini, terbentuk sebuah resolusi tidak mengikat dari anggota kongres yang berisi dukungan terhadap agresi Israel tersebut.³⁵

Dengan adanya tekanan dari kelompok kepentingan yang membela kepentingan Israel maka seluruh kebijakan luar negeri AS terhadap Palestina akan selalu berpihak kepada kepentingan Israel. Dengan diberikannya veto terhadap keinginan Palestina bergabung dengan PBB merupakan bukti konkret peran Kongres sebagai pembuat segala keputusan luar negeri AS khususnya yang berkaitan dengan Palestina dan Israel.

³⁴ Ruslani&Toto Suparto.*Obama di Balik Aksi Yahudi*, Yogyakarta, 2010. Hal.52

³⁵ Ruslani&Toto Suparto.*Obama di Balik Aksi Yahudi*, Yogyakarta, 2010. Hal.52

D. Hipotesa

Berdasarkan permasalahan yang permasalahan yang ada diatas, dan didukung oleh kerangka teori yang diterapkan maka dapat diterapkan hipotesa sebagai berikut :

Amerika Serikat menolak Palestina sebagai anggota tetap PBB karena adanya artikulasi kepentingan American Israel Public Affairs Commite (AIPAC).

E. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian dalam tulisan ini berfungsi untuk membatasi pembahasan pada topic yang akan diangkat. Dengan demikian, pembahasan tidak mengalami perluasan yang dapat menyebabkan hasil dari penulisan menjadi kurang focus, rancu dan kurang ilmiah tentunya.

Untuk itu jangkauan penulisan dalam karya ilmiah ini dibatasi pada topik yang diangkat oleh penulis, yaitu pada tahun 2011 disaat Palestina mengajukan diri menjadi anggota tetap PBB sampai ancaman pemberian hak veto AS terhadap Palestina atas hal ini, akan tetapi tidak menutup kemungkinan bagi penuls menambahkan referensi diluar periode tersebut selama referensi itu dianggap dapat membantu dalam membahas maupun menjawab masalah yang diangkat .

Selain itu, dalam skripsi ini penulis menekankan pada kondisi dalam negeri AS yang mempengaruhi kebijakan AS menolak menolak Palestina menjadi anggota tetap PBB, khususnya pada kelompok kepentingan yang memiliki peran yang besar dalam pengambilan kebijakan di AS.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode desripsi analitis. Metode ini merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan mendeskripsikan keadaan subjek atau penulisan pada saat sekarang berdasarkan data-data yang ada. Penulisan ini lebih kepada Library Research atau studi kepustakaan dengan menggunakan data-data sekunder seperti buku-buku, surat kabar, majalah, jurnal, dan media lain yang relevan dengan penelitian ini.

A. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pembahasan, tulisan ini terbagi dalam 5 (lima) bab, dimana pembahasan dalam masing-masing bab nya akan dijelaskan dan dijabarkan ke dalam sub-sub bab. Sistematika penulisan tersebut adalah sebagai berikut :

BAB I pada bagian ini berisi tentang latar belakang masalah yang memberikan penjelasan ringkas mengenai tulisan tentang sikap Amerika menolak Palestina menjadi anggota tetap Perseikatan Bangsa-Bangsa, kemudian pada sub bab berikutnya berisi tentang pokok permasalahan yang menjadi pertanyaan mendasar dalam tulisan ini, berikkutnya kerangka pemikiran yang berisi teori maupun konsep yang digunakan untuk menjawab pertanyaan dalam pokok permasalahan, hipotesa yang merupakan jawaban sementara dari pokok permasalahan, jangkauan penulisan yang berfungsi membatasi masa ataupun agar

BAB II pada bab ini, penelitian akan mengambil fokus kajian pada pemaparan Pandangan Umum kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap konflik Israel-Palestina .

BAB III pada bab ini, akan berisi tentang proses pengajuan diri Palestina kepada Sekretaris Jendral PBB mengenai keanggotaannya di Perserikatan Bangsa-Bangsa. Selain itu, dalam bab ini akan menjelaskan proses penolakan AS terhadap pencalonan Palestina menjadi anggota tetap PBB.

BAB IV pada bab ini, akan dijelaskan mengenai kebijakan AS menolak langkah Palestina ini. Kelompok kepentingan AIPAC yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan yang mendorong AS mengeluarkan hak veto nya terhadap Palestina.

BAB V pada bab terakhir ini penulis akan menyimpulkan secara keseluruhan atas penelitian yang dilakukan penulis dalam mengangkat permasalahan yang