

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Setiap negara pastinya memiliki tujuan-tujuan untuk mencapai kepentingan nasional negaranya. Semakin berkuasanya suatu negara, tentu saja negara tersebut membutuhkan banyak kerjasama dengan negara-negara lainnya. Adanya pengelompokan seperti negara-negara berkuasa, negara-negara berkembang, serta negara-negara terbelakang, menyebabkan adanya ketimpangan diantara para negara-negara tersebut, dan memunculkan persaingan. Tidak dapat dihindari juga fakta bahwa setiap negara memiliki kelemahan dan kelebihan masing-masing yang tidak dapat dicapai atau dilakukan sendiri dalam menyelesaikan atau menggapai suatu tujuan. Sehingga, dalam hal ini negara-negara di dunia membutuhkan yang namanya kerjasama antar negara. Melalui kerjasama ini negara-negara yang saling membutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuannya dapat menjadi wadah untuk menyatukan seluruh negara-negara yang akan menjadi anggota dalam kerjasama tersebut dengan kesepakatan-kesepakatan yang nantinya

ditentukan secara bersama dengan keinginan mendapatkan keuntungan, yaitu organisasi internasional.

Dalam membentuk organisasi internasional, negara-negara anggota organisasi tersebut akan melakukan usaha untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama. Tujuan-tujuan tersebut dicapai sebagai suatu kesatuan, dan organisasi internasional sebagai wadah pemersatu harus mampu untuk melaksanakan pencapaian tersebut atas nama semua negara anggotanya.<sup>1</sup> Terbentuknya organisasi internasional, merupakan wujud dari suatu manifestasi kerjasama internasional yang berkembang sejak akhir abad ke-19 seiring dengan makin berkembangnya masyarakat internasional dan hukum internasional. Banyak negara yang pada waktu itu menyadari bahwa makin banyak bidang-bidang kehidupan yang membutuhkan kerjasama dan aturan-aturan yang perlu ditetapkan secara bersama, sehingga hubungan bilateral ataupun multilateral tidak mencukupi. Oleh karena itu, karena adanya kesadaran bahwa

---

<sup>1</sup> Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Organisasi Internasional*, Tatanusa, Jakarta, 2015, hal. 5.

diperlukannya kerjasama dan aturan-aturan yang ditetapkan bersama, dibentuklah suatu organisasi internasional

United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO), merupakan salah satu organisasi internasional dibidang pendidikan, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan. Organisasi internasional ini merupakan organisasi di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Lahirnya UNESCO merupakan hasil dari Konferensi PBB di London pada 1 November 1945 dan dihadiri oleh 44 negara.<sup>2</sup> Tujuan di dirikannya organisasi ini adalah untuk mendukung perdamaian dan keamanan dengan mempromosikan kerjasama antar negara melalui pendidikan, ilmu pengetahuan, dan budaya dalam rangka meningkatkan rasa saling menghormati yang berlandaskan kepada keadilan, peraturan hukum, HAM, dan kebebasan hakiki. Sejak awal di dirikan UNESCO ditekankan pada pembangunan kembali sekolah, perpustakaan, museum yang hancur di Eropa selama Perang Dunia II. Sejak itu, kegiatan UNESCO

---

<sup>2</sup>1945: *UNESCO Berdiri*. 2016. Diakses dari Media Indonesia : <https://mediaindonesia.com/humaniora/77550/1945-unesco-berdiri> pada 28 Februari 2021

bersifat fasilitatif, yang bertujuan untuk membantu, melengkapi, serta mendukung upaya nasional negara-negara anggotanya untuk menghilangkan buta huruf dan memberikan serta memperluas pendidikan secara gratis.<sup>3</sup>

UNESCO sendiri memiliki 193 negara anggota dengan markas di Paris, Perancis. Badan PBB ini memiliki 50 kantor wilayah serta beberapa institut dan pusat di seluruh dunia. Di tahun 1980-an, UNESCO dikritik oleh Amerika Serikat dan beberapa negara lainnya atas dugaan pendekatan anti-Barat terhadap masalah budaya dan untuk ekspansi anggaran yang berkelanjutan. Sehingga, masalah ini mendorong Amerika Serikat untuk menarik diri dari badan PBB tersebut pada tahun 1984, serta Inggris dan Singapura juga ikut mengundurkan diri setahun setelahnya. Tahun 1997, setelah kemenangan Partai Buruh, Inggris bergabung kembali dengan UNESCO, serta pada tahun 2003 dan 2007, masing-masing Amerika Serikat dan Singapura juga mengikuti Inggris kembali menjadi

---

<sup>3</sup> Tanti Yulianingsih. 2019. *16-11-1945: Atas Nama Pendidikan... UNESCO Didirikan.* Diakses dari liputan6 :<https://www.liputan6.com/global/read/4111998/16-11-1945-atas-nama-pendidikan-unesco-didirikan> pada 28 Februari 2021

anggota UNESCO. Namun, pada tahun 2011, muncul konflik antara UNESCO dan Amerika Serikat akibat diakuinya Palestina sebagai anggota tetap UNESCO.

Amerika Serikat yang merupakan negara *superpower* memiliki kekuasaan dan peran yang sangat besar dalam organisasi internasional, terutama UNESCO. Amerika Serikat sebagai negara *superpower* dengan kekuatan politik serta perekonomiannya yang kuat berperan aktif dalam membantu UNESCO mencapai tujuannya. Sejak berdirinya UNESCO, Amerika Serikat telah hadir menjadi negara yang memberikan kontribusi finansial terbesar. Amerika Serikat memberikan dana bantuan operasional sebesar 22% dari anggaran tahunan UNESCO. Hal ini menunjukkan bahwa Amerika Serikat terbukti sebagai negara yang memberikan kontribusi terbesar kepada UNESCO. Namun, penerimaan Palestina menjadi anggota tetap UNESCO membuat Amerika Serikat menolak keputusan UNESCO tersebut. Walaupun Amerika Serikat menolak, UNESCO tetap tidak membatalkan keputusan penerimaan Palestina. Menurut UNESCO, penerimaan Palestina menjadi anggota tetap UNESCO mampu mempengaruhi kebijakan negara-negara lain

melalui intervensi ekonomi dan politik dalam mengikuti kehendak mereka. Amerika Serikat yang merupakan sekutu dari musuh Palestina, yaitu Israel sebelumnya selalu menolak keanggotaan Palestina di badan-badan dunia terutama PBB.

Hak veto Amerika Serikat selalu digunakan untuk menolak langkah-langkah Palestina untuk mendapatkan pengakuan resmi sebagai suatu negara oleh Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB), walaupun ada banyak negara yang mengakui Palestina sebagai sebuah negara yang berdaulat. Oleh karena itu, Palestina mencari jalan lain untuk mendapatkan pengakuan internasional sebagai sebuah negara yang berdaulat, yaitu melalui UNESCO. Penerimaan keanggotaan tetap Palestina di UNESCO menimbulkan konsekuensi sendiri bagi UNESCO. Keputusan UNESCO ini berdampak pada penarikan dana bantuan operasional dari Amerika Serikat. Penolakan Amerika Serikat atas penerimaan keanggotaan Palestina di UNESCO berdasarkan pada landasan politik domestiknya. Legislasi federal Amerika Serikat dari tahun 1990 dan 1994 melarang pemerintahan Amerika Serikat menyediakan bantuan

dana bagi organisasi PBB yang menganggap Palestina memiliki posisi yang setara dengan negara.<sup>4</sup>

Keputusan penerimaan Palestina merupakan suatu dilema yang dihadapi oleh UNESCO. Di satu sisi, UNESCO dilema akan perjuangan Palestina yang sangat serius untuk mendapatkan pengakuan internasional yang terbukti pada tahun 2011, di mana presiden Palestina saat itu mengajukan Palestina menjadi anggota tetap PBB kepada Sekjen PBB dan ditanggguhkan oleh Amerika Serikat sebagai pemegang hak veto. Di satu sisi lainnya, UNESCO dilema akan ancaman Amerika Serikat yang ingin memutus bantuan dana operasional bagi UNESCO. Keputusan UNESCO dalam menerima Palestina, dinilai bertolak belakang dengan sikap negara pendonor dana terbesarnya. Meskipun UNESCO tidak ada veto di dalamnya dan berhak mengambil keputusan sendiri, UNESCO dinilai tidak serta merta membuat organisasi internasional ini mengambil kebijakan yang serupa

---

<sup>4</sup> Laura C. Engel dan David Rutkowski. 2012. *UNESCO Without U.S. Funding? Implications For Education Worldwide* Center for Evaluation & Education Policy. Indiana University. Diakses dari [http://ceep.indiana.edu/projects/PDF/SP\\_UNESCO.pdf](http://ceep.indiana.edu/projects/PDF/SP_UNESCO.pdf) pada 28 Februari 2021

dengan Amerika Serikat. Padahal, seharusnya keputusan UNESCO sebagai organisasi internasional yang dana terbesar di sumbangkan oleh Amerika Serikat seharusnya sejalan dengan sikap politik Amerika Serikat.<sup>5</sup>

Selain keputusan UNESCO terkait penerimaan Palestina sebagai anggota tetap, organisasi internasional tersebut juga dikecam oleh para kritikus sebagai wadah yang anti terhadap Israel karena mengecam pendudukan Israel terhadap Yerusalem Timur dan menyatakan situs-situs kuno Yahudi sebagai situs warisan Palestina. Fakta bahwa Amerika Serikat dan Israel memiliki hubungan yang sangat erat tidak dapat dipungkiri. Faktor utamanya dikarenakan adanya kelompok lobi Yahudi yang dilakukan oleh para pro-Israel di Amerika Serikat . Oleh karena itu, pada bulan Oktober tahun 2017 Amerika Serikat menyerahkan pernyataan untuk menarik diri dari

---

<sup>5</sup> Michael Weiss & Houriya Ahmed. 2011. *Political Implications of the Palestinian Accession to UNESCO*. The Henry Jackson Society, Project for Democratic Geopolitics. Diakses dari <http://www.henryjacksonsociety.org/cms/harriercollectionitems/UNESCO.pdf> pada 28 Februari 2021



keanggotaan UNESCO yang kemudian di resmikan pada 1 Januari 2019.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang diajukan adalah : **“Mengapa Amerika Serikat keluar dari keanggotaan UNESCO tahun 2019?”**

## **C. Tinjauan Literatur**

Tinjauan literatur sangat diperlukan dalam penulisan skripsi. Tinjauan literatur diperlukan untuk membandingkan hasil-hasil penelitian yang didapat oleh peneliti terdahulu dan memiliki hubungan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan. Dalam penulisan skripsi ini peneliti menggali informasi dari penelitian-penelitian sebelumnya sebagai bahan perbandingan, baik mengenai kekurangan atau kelebihan yang sudah ada. Penelitian ini dilakukan dengan melakukan perbandingan dengan penelitian-penelitian atau tulisan-tulisan sebelumnya yang tidak jauh dari topik pembahasan utama penelitian ini yaitu seputar UNESCO, kebijakan Amerika Serikat terhadap penerimaan keanggotaan Palestina di UNESCO, dan

alasan keluarnya Amerika Serikat dari keanggotaan UNESCO tahun 2019.

Penelitian pertama dari sebuah tesis yang ditulis oleh Stefania Ferrucci berjudul *UNESCO's "benign organism": The 'World Heritage regime' and its international influence* (2011). Penelitian ini menjelaskan tentang bagaimana UNESCO selaku organisasi internasional yang menginisiasikan berdirinya sebuah *heritage regime* dapat mempengaruhi keputusan-keputusan dari negara-negara anggotanya. Stefania Ferrucci juga menyebutkan bahwa *heritage regime* berhasil mempengaruhi perilaku negara-negara anggotanya dalam bentuk alat sosial budaya, yaitu menanamkan kesadaran dalam menghormati *heritage* yang berdampak pada pemberdayaan kelompok-kelompok negara berkaitan dengan badan lokal maupun Lembaga Swadaya Masyarakat untuk menentang tindakan yang merugikan *heritage* melalui norma-norma internasional yang kuat.

Penelitian kedua oleh Qothrunnada QQA dalam skripsi yang berjudul *Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Terhadap UNESCO Pasca Penerimaan Keanggotaan Palestina Periode 2012-*

2017 (2018). Qothrunnada menekankan pada faktor kebijakan penarikan dana Amerika Serikat dari UNESCO karena adanya undang-undang domestik Amerika Serikat yang melarang pemerintahan Amerika Serikat menyediakan bantuan dana bagi organisasi PBB yang menganggap Palestina memiliki posisi yang setara dengan negara. Penelitian ini juga menjelaskan bahwa kebijakan Amerika Serikat juga dipengaruhi oleh *partisan influencer* atau partai politik dan kelompok kepentingan.

Penelitian ketiga oleh Ilman Akbar Effendi pada tahun 2019 dalam skripsi yang berjudul *Alasan Amerika Serikat Keluar dari UNESCO pada Tahun 2019*. Penelitian ini menekankan pada dua alasan utama Amerika Serikat yang mempengaruhi tindakannya untuk keluar dari keanggotaan UNESCO. Alasan-alasan tersebut adalah kepentingan permanen Amerika Serikat di Timur Tengah yang terancam dan meningkatkan kepentingan variabel Amerika Serikat dalam bidang ekonomi. Alasan-alasan tersebut muncul dikarenakan pengakuan keanggotaan Palestina oleh UNESCO yang menyudutkan posisi Israel. Di mana Israel merupakan bagian penting dari kerangka kebijakan luar negeri Amerika Serikat di Timur

Tengah. Amerika sendiri memerlukan Israel untuk menjaga kestabilan kawasan, terutama dalam menumpas kelompok-kelompok radikal. Sehingga, Amerika Serikat ketika UNESCO menerima Palestina sebagai anggota tetap UNESCO merasa terancam sejak itu. Konflik antara Amerika Serikat dan UNESCO juga mengalami eskalasi semenjak keputusan tersebut.

Penelitian-penelitian diatas menjadi dasar tinjauan literatur penulis untuk melakukan penelitian. Penelitian diatas menghasilkan kesimpulan bahwa Amerika Serikat menolak keras keanggotaan Palestina dalam UNESCO karena adanya faktor domestik Amerika Serikat serta disudutkannya Israel dalam keanggotaan UNESCO. Sehingga, dalam penelitian ini penulis berusaha menjelaskan tentang klaim bias anti-Israel yang ditujukan pada UNESCO yang menyebabkan Amerika Serikat keluar dari keanggotaannya.

#### **D. Kerangka Konseptual**

Penulis menggunakan kepentingan nasional untuk mempermudah proses pembuatan skripsi serta untuk menjawab rumusan masalah.

## **Konsep Kepentingan Nasional**

Kepentingan nasional tercipta dari kebutuhan suatu negara. Konsep ini merupakan tujuan fundamental dan faktor penentu akhir yang mengarahkan para pembuat keputusan dari suatu negara dalam membuat atau merumuskan kebijakan luar negerinya. Menurut Hans J. Morgenthau, konsep kepentingan nasional memuat berbagai macam hal yang secara logika, kesamaan dengan isinya, kekuasaan dan kepentingan, sebagai sarana dan sekaligus tujuan dari tindakan politik internasional, kemudian konsep ini ditentukan tradisi politik serta konteks kultural dalam politik luar negeri yang kemudian diputuskan oleh negara yang bersangkutan. Kepentingan nasional di suatu negara merupakan hasil keputusan yang diciptakan oleh para pengambil kebijakan di negara tersebut, sehingga terdapat perbedaan kepentingan nasional antara satu negara dan negara lainnya, baik yang sama ataupun yang bertentangan.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Yani, Yanyan Mochammad, dkk. 2017. *Pengantar Studi Keamanan*. Malang : Instrans Publishing

Konsep kepentingan nasional menurut Morgenthau, mencakup Kekuasaan (*power*), dan Kepentingan (*interest*), merupakan sarana dan tujuan dari Tindakan politik internasional, yang kemudian konsep ini akan ditentukan oleh tradisi politik serta konteks kultural politik luar negeri suatu negara. Kepentingan nasional inilah yang menjadi tujuan fundamental serta penentu akhir yang mengarahkan pembuat kebijakan luar negeri suatu negara. Tetapi, hal terpenting dalam merumuskan kepentingan nasional adalah kapabilitas suatu negara yang tercakup dalam kekuasaan. Kekuasaan berperan penting sebagai taktik atau strategi untuk mencapai kepentingan nasional. Kemampuan suatu negara meliputi kemampuan domestik suatu negara ataupun hubungannya dengan kemampuan terhadap negara lain, yang nantinya akan membentuk suatu kekuasaan (*power*) negara tersebut.<sup>7</sup>

Namun, kekuasaan yang merupakan kapabilitas suatu negara ini merupakan definisi

---

<sup>7</sup> Yani, Yanyan Mochammad & Perwita. 2005. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: Rosdakarya

*power* yang bersifat statis. Jika suatu negara melakukan interaksi-interaksi dengan negara-negara lainnya maka akan diperoleh kekuasaan yang bersifat dinamis. Kapabilitas suatu negara dapat diukur dengan menggunakan ketahanan dan kekuatan nasional suatu negara. Menurut Morgenthau, kepentingan nasional adalah kemampuan suatu negara untuk melindungi dan mempertahankan identitas fisik, politik, dan kultur dari gangguan-gangguan negara lain. Tercapainya kepentingan nasional suatu negara akan membuat kondisi suatu negara menjadi stabil. Konsep ini memberikan keabsahan bagi sebuah negara untuk mencapai tujuan-tujuannya tanpa memperdulikan negara-negara lainnya selama tujuan-tujuan tersebut tercapai. Kepentingan nasional itu sendiri tercapai jika suatu negara melakukan interaksi dengan negara lain, baik melalui sebuah kerjasama ataupun dengan cara menggunakan tekanan-tekanan. Kerjasama atau tekanan ini yang kemudian nantinya menghasilkan suatu kebijakan luar negeri negara tersebut.

Kebijakan luar negeri yang termasuk kepentingan nasional, memiliki kriteria seperti

kebijakan itu berfokus pada keberlangsungan keamanan negara tersebut. Dalam penelitian ini konsep kepentingan nasional dapat digunakan dalam contoh bagaimana Lobi Yahudi dapat membuat Amerika Serikat mengubah kebijakan luar negerinya. Contoh lainnya, yaitu terancamnya Amerika Serikat dan Israel akibat penetapan keanggotaan penuh Palestina oleh UNESCO. Seperti yang diketahui Amerika Serikat merupakan rekan dekat Israel. Dengan adanya keputusan UNESCO yang menerima Palestina menjadi anggota tetap organisasinya, menyebabkan kepentingan nasional Amerika Serikat sendiri terancam. Karena, pengakuan Palestina menjadi anggota penuh UNESCO sama saja dengan mengakui Palestina sebagai sebuah negara, yang kemudian mengancam posisi Israel di wilayah Yerusalem.

### **E. Hipotesis**

Amerika Serikat keluar dari keanggotaan UNESCO tahun 2019 karena :

1. Amerika Serikat memiliki hubungan yang erat dengan Israel terkait dengan besarnya



pengaruh Lobi Yahudi yang telah berhasil mengubah kebijakan luar negeri Amerika Serikat.

2. Amerika Serikat merasa kepentingan nasionalnya terancam karena UNESCO menunjukkan sikap bias terhadap Israel dengan menerima Palestina sebagai anggota tetap UNESCO.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian sangatlah penting dalam suatu penelitian, karena metode penelitian merupakan langkah yang dilakukan peneliti untuk mengumpulkan atau mendapatkan informasi serta data untuk penelitian. Jika suatu penelitian menggunakan metode yang tepat maka akan ditemukannya fakta yang bisa dipertanggungjawabkan. Dalam proses penelitiannya, peneliti menggunakan metode tinjauan pustaka sebagai metode penelitian. Data serta informasi yang diperoleh dari metode ini bersumber dari buku, situs internet seperti jurnal, artikel resmi, dan artikel berita, serta sumber-sumber lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

## **G. Batasan Penelitian**

Batasan penelitian berfungsi untuk membatasi pembahasan penelitian agar tidak meluas dan keluar dari pembahasan. Penelitian ini mempunyai batasan tentang sikap anti-Israel UNESCO yang menyebabkan Amerika Serikat keluar dari keanggotaan UNESCO di tahun 2019, ketika Amerika Serikat masih di bawah pimpinan Presiden Donald Trump.

## **H. Sistematika Penulisan**

Penulis merencanakan penyusunan skripsi yang terdiri dari lima bab, yaitu :

BAB I mencakup latar belakang masalah, rumusan masalah, tinjauan literatur, kerangka konseptual, hipotesis, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II penulis akan membahas tentang UNESCO, termasuk sejarah dan tujuan organisasi internasional tersebut, serta menjelaskan tentang perjuangan Palestina yang telah berhasil menjadi anggota UNESCO.

BAB III penulis akan menjelaskan tentang keanggotaan Amerika Serikat di Organisasi

Internasional, termasuk peran Amerika Serikat sebagai negara *superpower* dalam UNESCO.

BAB IV penulis akan menjawab pertanyaan dari rumusan masalah tentang mengapa Amerika Serikat keluar dari keanggotaan UNESCO tahun 2019.

BAB V merupakan penutup dari penelitian, yang berisikan kesimpulan dari penelitian.