

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Konflik antara Israel dengan Palestina salah satu konflik yang paling menyita perhatian dunia internasional hingga saat ini. Deklarasi berdirinya Israel pada 14 Mei 1948 mengawali timbulnya konflik antara Palestina dengan Israel.<sup>1</sup> Tindakan Israel yang terus berupaya melakukan perluasan wilayah di Palestina menimbulkan gelombang pengungsian besar-besaran warga Palestina ke negara-negara di Timur Tengah.<sup>2</sup> Keadaan para pengungsi menghadapi berbagai masalah sosial ditempat pelariannya. Untuk membantu masalah pengungsi ini Perserikatan Bangsa-Bangsa membentuk lembaga khusus *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugee in the Near East (UNRWA)*.<sup>3</sup>

UNRWA merupakan organisasi yang dibentuk sebagai badan khusus Perserikatan Bangsa Bangsa melalui *United Nations General Assembly Resolution 302 (IV)* pada Desember 1949 sebagai respon akibat pecahnya perang Israel-Palestina pada tahun 1948, yang menyebabkan banyak warga Palestina yang terpaksa mengungsi.<sup>4</sup> UNRWA mulai beroperasi sejak tahun 1950 dan melaksanakan mandatnya untuk memberikan pendidikan, kesehatan, layanan bantuan dan sosial, keuangan kecil, serta infrastruktur dan perkembangan tempat pengungsi pada lima wilayah operasi yaitu Lebanon, Yordania, Suriah, Jalur Gaza, dan Tepi Barat.

---

<sup>1</sup> Karim Makdisi, "Palestine And The Arab–Israeli Conflict: 100 Years Of Regional Relevance And International Failure", *Menara Working Papers*, No. 27, December 2018 Hal. 5

<sup>2</sup> Makdisi, "Palestine And The Arab–Israeli...: Hal. 16

<sup>3</sup>Riccardo Bocco, "Unrwa And The Palestinian Refugees: A History Within History", *Journal Of Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28, Nos 2 & 3 Hal. 231

<sup>4</sup>Jalal al-Husseini, "UNRWA and the Palestinian Nation-Building Process", *Journal of Palestine Studies*, Vol. 29, No. 2, 2000, Hal 51-64

Dana operasional UNRWA berasal dari negara-negara yang memberikan dana secara sukarela. UNRWA mencatat sejak tahun 2014, Amerika Serikat (AS) berada di urutan teratas, disusul oleh Uni Eropa, Inggris, Jerman, dan Arab Saudi yang menempati lima donatur utama UNRWA.<sup>5</sup> Pada era Pemerintahan Barrack Obama tahun 2010, AS tercatat mendonorkan dana untuk UNRWA senilai US\$400 juta.<sup>6</sup> Bantuan AS ini berawal setelah Palestina dan Israel bertemu untuk pertama kalinya pada Konferensi Madrid 1991 yang didorong oleh AS, pertemuan tersebut bertujuan membicarakan negosiasi damai diantara pihak yang berselisih.

Konferensi tersebut menghasilkan beberapa kesepakatan diantaranya, Palestina-Israel menyepakati pembentukan pemerintahan otonomi Palestina dan kesediaan AS membantu permasalahan Palestina untuk menyalurkan bantuan secara bilateral maupun multilateral ke Palestina yang ditujukan untuk pelayanan sosial, ekonomi, kemanusiaan dan pendidikan.<sup>7</sup> Dalam hal ini, *United State Agency for International Development (USAID)* bertanggung jawab selaku lembaga yang mengelola bantuan asing AS. Motif bantuan AS ini adalah untuk mendorong Palestina agar berpartisipasi dalam proses perdamaian dengan Israel yang dipimpin AS.<sup>8</sup>

Kebijakan luar negeri AS di kawasan Timur Tengah tak terlepas dari pengaruh kelompok kepentingan di AS, salah satu faktor dalam pengambilan kebijakan luar negeri AS adalah adanya keterlibatan kelompok lobi pro-Israel,

---

<sup>5</sup>UNRWA Funding Trends, <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends>

<sup>6</sup> News UNRWA, "President Obama Announces New Funds to UNRWA for Gaza and the West Bank" Diakses melalui <https://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/president-obama-announces-new-funds-unrwa-gaza-and-west-bank>, Pada 24 September 2019

<sup>7</sup> Thomas Melito, Foreign Assistance: Measures to Prevent Inadvertent Payments to Terrorists under Palestinians Aid Programs: *Report to Congressional Committees* (United States Government Accountability Office, 2009)

<sup>8</sup>Tamer Qarmout and Daniel Béland, "The Politics of International Aid to the Gaza Strip", *Journal of Palestine Studies* Vol. 41, No. 4, 2012, Hal. 32-47

yaitu *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC). AIPAC adalah sebuah organisasi lobi pro-Israel yang berdiri pada tahun 1959 di AS yang diprakarsai oleh seorang Yahudi yakni Isaiiah L. Kenen. Organisasi ini awalnya bernama *The American Zionist Council* (AZC) yang didirikan pada tahun 1951. Pada tahun 1954 AZC berubah menjadi *The American Zionist Committee for Public Affairs*.<sup>9</sup> Perubahan nama tersebut disebabkan karena adanya perbedaan pendapat di kalangan Yahudi AS terhadap konsep zionisme. Untuk menyatukan perbedaan pendapat tersebut, pada tahun 1959 Kenen mengubah kembali menjadi AIPAC.<sup>10</sup>

Misi AIPAC adalah untuk memperkuat, melindungi dan mempromosikan hubungan AS-Israel dengan cara meningkatkan keamanan Israel dan AS. AIPAC memiliki misi untuk menjadikan kepentingan Israel sebagai bagian dari kepentingan nasional AS, sehingga AS harus mendukung dan membantu Israel dalam bidang militer, ekonomi, dan diplomasi di PBB. Tujuan utama dari lobi AIPAC adalah menjalin kerjasama antara AS dan Israel sebagai salah satu sekutu AS di Timur Tengah. Sebagai kelompok lobi pro-Israel, AIPAC memberikan pengaruh terhadap kebijakan luar negeri AS. Buktinya adalah AIPAC berhasil melobi pemerintahan AS untuk memberikan paket bantuan ekonomi dan militer AS pada Israel setiap tahunnya.<sup>11</sup>

Kebijakan luar negeri AS mengalami perubahan pasca pengakuan Yerusalem sebagai ibukota Israel pada Desember 2017. Keputusan pengakuan AS tersebut disebabkan oleh janji kampanye Donald Trump saat berpidato di hadapan

---

<sup>9</sup>Doug Rossinow, "The Edge of the Abyss": The Origins of the Israel Lobby, 1949–1954, *Modern American History*, Vol 1, Issue 1, 2018, Hal. 23-43

<sup>10</sup>*American Israel Public Affairs Committee*, (diakses melalui <http://middleeastexplorer.com/Israel/American-Israel-Public-Affairs-Committee> pada tanggal 1 Oktober 2019)

<sup>11</sup> Agus Setiawan, "Perkembangan Lobi Yahudi dan Pengaruhnya terhadap Politik Luar Negeri dan Kongres Amerika Serikat", *Wacana* Vol. 6 No. 2, 2004, Hal.185

para pelobi pada *Annual Conference AIPAC* 2016. Pengakuan tersebut menimbulkan ketegangan hubungan antara Palestina dengan AS, yang secara sepihak Palestina memutuskan kontak dan menentang pengakuan tersebut. Selama ketegangan berlangsung pada tanggal 24 Agustus 2018, Presiden Donald Trump mengumumkan akan memangkas bantuan yang disalurkan ke UNRWA.<sup>12</sup> Pada tahun 2017 AS menyalurkan dana sejumlah US\$364, namun ditahun 2018 AS telah memotong anggaran dan hanya berkontribusi US\$60.<sup>13</sup>

Penolakan dan perlawanan Palestina akhirnya berdampak pada keputusan AS menghentikan bantuannya secara resmi ke UNRWA pada tanggal 1 Februari 2019. Keputusan ini bagian dari respon atas sikap Palestina yang tidak menghormati bantuan yang diberikan oleh AS.<sup>14</sup> Presiden Donald Trump menegaskan langkah tersebut untuk memastikan bahwa dana yang digunakan sesuai kepentingan nasional AS. Keputusan itu berkaitan dengan janji kampanye Donald Trump yakni kebijakan *America First*, salah satu janjinya adalah mengakhiri pendanaan untuk organisasi internasional yang tidak substansial dan tidak sejalan dengan kepentingan AS.<sup>15</sup>

Keputusan penghentian bantuan ini tidak terlepas dari pengaruh AIPAC, pada tanggal 3 Maret 2018 AIPAC mengadakan konferensi tahunan dengan mengundang kongres AS dan Wakil Presiden Mike Pence. Dalam konferensinya

---

<sup>12</sup>Jim Zanotti, *U.S. Foreign Aid to the Palestinians Congressional Research Service* (diakses melalui <https://crsreports.congress.gov/RS22967> pada tanggal 14 September 2019)

<sup>13</sup> Donor Charts UNRWA 2017. Pledges to UNRWA's Programmes - Top 20 Donors as 31 December 2017 [https://www.unrwa.org/sites/default/files/top\\_20\\_donors\\_overall\\_pledges.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/top_20_donors_overall_pledges.pdf)

<sup>14</sup> U.S. Ends Aid To United Nations Agency Supporting Palestinian Refugees (diakses Melalui [https://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/us-aid-cuts-wont-end-the-right-of-return-palestinians-say/2018/08/31/8e3f25b4-ad0c-11e8-8a0c-70b618c98d3c\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/us-aid-cuts-wont-end-the-right-of-return-palestinians-say/2018/08/31/8e3f25b4-ad0c-11e8-8a0c-70b618c98d3c_story.html) pada tanggal 27 September 2019)

<sup>15</sup>*America First a Budget Blueprint To Make America Great Again, Office of Management and Budget*, (diakses melalui [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2018\\_blueprint.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2018_blueprint.pdf) pada tanggal 1 Oktober 2019) Hal. 2

tersebut, AIPAC mendesak kongres untuk menyusun skema penghentian bantuan finansial AS yang ditujukan pada Palestina dan peningkatan keamanan Israel dari aksi terorisme Hamas. Dalam konferensi tahunan itu juga Mike Pence menyampaikan di depan para hadirin untuk menjanjikan langkah AS yang menghentikan kontribusi AS pada Palestina sesuai janji kampanye Presiden Donald Trump.<sup>16</sup>

AIPAC mendesak kongres mengadopsi Undang-Undang *Taylor Force Act* (H.R. 1164). Tindakan ini bertujuan untuk menghilangkan dana secara langsung bagi Otoritas Palestina apabila Palestina melanjutkan praktek penyalahgunaan dana bantuan untuk membayar gaji teroris. Tindakan ini menjatuhkan sanksi kepada orang asing dan pemerintah yang memberikan dukungan kepada kelompok teroris Hamas. Dalam hal ini, AIPAC menuding UNRWA sebagai lembaga yang turut menyuburkan terorisme Hamas di Palestina.<sup>17</sup> Serangan terorisme Hamas yang menembakkan rudal ke wilayah Israel adalah buntut dari Pengakuan AS atas Yerusalem yang menjadi perhatian oleh AIPAC untuk mendesak pemerintah AS segera menghentikan bantuan finansial. Hal ini bertujuan sebagai penekanan pada Palestina untuk kembali ke meja perundingan bersama Israel dan kembali berunding untuk proses perdamaian.

Berdasarkan fakta diatas terlihat bahwa AIPAC memberikan pengaruh signifikan terhadap perubahan kebijakan luar negeri AS terkait penghentian dana bantuan pada UNRWA yang ditujukan untuk pengungsi Palestina pada tahun 2019.

---

<sup>16</sup>Transkrip Pidato Vice President U.S Conference AIPAC 2018, “Transcript: Vice President Mike Pence” (diakses melalui [www.policyconference.org/article/transcripts/2019/pence.asp](http://www.policyconference.org/article/transcripts/2019/pence.asp) pada tanggal 1 Oktober 2019)

<sup>17</sup> The AIPAC Book, “AIPAC Briefing Book Edition 2019” Hal.52

## 1.2 Rumusan Masalah

Konflik yang terjadi antara Israel dan Palestina merupakan salah satu masalah di dunia yang tak kunjung usai dan telah menyebabkan sejumlah kerugian besar bagi warga Palestina. UNRWA sebagai badan khusus PBB yang diberi mandat untuk membantu pengungsi Palestina yang tersebar di lima wilayah operasi dalam mendapatkan perlindungan serta haknya sebagai pengungsi. Untuk menyelenggarakan mandatnya, pendanaan UNRWA dibantu oleh negara-negara donor secara sukarela, AS adalah donor terbesar yang paling konsisten memberikan donornya. Namun pada tahun 2018, kebijakan AS secara bertahap mulai menghentikan bantuannya ke UNRWA yang ditujukan untuk pengungsi Palestina. Pada tahun 2018, dana yang disalurkan hanya US\$60 juta yang semula pada tahun 2017 US\$364 juta hingga akhirnya resmi dihentikan pada bulan Februari 2019. Pengambilan keputusan ini terkait oleh AIPAC selaku kelompok kepentingan. Hal ini menarik untuk diteliti penghentian bantuan AS ke Palestina yang kemudian menjadi alasan peneliti untuk melihat pengaruh dari AIPAC dalam proses pengambilan kebijakan tersebut.

## 1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas maka pertanyaan penelitian ini adalah bagaimana strategi AIPAC mempengaruhi perubahan keputusan AS terhadap penghentian bantuan ke Palestina?

## 1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan proses yang dilakukan AIPAC dalam mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri AS terkait penghentian bantuan pengungsi Palestina.

## 1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah, penelitian ini diharapkan memberi sumbangan secara praktis, bagi mahasiswa, dosen, masyarakat dan peneliti untuk mendapatkan kajian informasi seputar peranan kelompok kepentingan dalam proses pembuatan keputusan luar negeri suatu negara.

Selain itu secara akademis penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan kepastakaan dalam Ilmu Hubungan Internasional dalam kajian kebijakan luar negeri khususnya pada proses lahirnya kebijakan tersebut dan mampu memberikan tambahan informasi bagi peneliti selanjutnya yang memiliki keinginan untuk mengkaji fenomena yang serupa.

## 1.6 Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa tulisan dari penelitian-penelitian yang sudah ada sebelumnya yang relevan dengan penelitian ini. Beberapa penelitian sebelumnya berfungsi sebagai tolak ukur dan landasan berpikir bagi penulis dalam mengembangkan ruang lingkup penelitian serta membantu menjawab pertanyaan penelitian yang ada.

Studi pustaka pertama adalah tulisan Robert C. Lieberman yang berjudul *The "Israel Lobby" and American Politics*.<sup>18</sup> Tulisan ini membahas tentang peran kelompok lobi Israel yang mendominasi dalam kebijakan luar negeri AS ke Timur Tengah. Dalam tulisan ini membahas bahwa dukungan AS untuk Israel tidak sepenuhnya untuk kepentingan AS. Tulisan ini mengamati bahwa kebijakan luar negeri AS mengenai Timur condong kearah mendukung Israel yang dipengaruhi oleh pengaruh lobi Israel dalam politik domestik AS. Penelitian ini melihat

---

<sup>18</sup> Robert C. Lieberman, "The "Israel Lobby" and American Politics", *Perspectives on Politics* Vol. 7, no. 2; 2009 hal 238

kelompok lobi yang sangat berperan dalam proses pembentukan kebijakan luar negeri AS. Kesimpulan dari tulisan ini adalah lobi Israel dapat dikategorikan sebagai *input* dalam kebijakan luar negeri berupa *interest*. Lobi Israel berperan sebagai satu-satunya sumber akses informasi kebijakan luar negeri AS.<sup>19</sup> Penelitian ini memiliki kontribusi terhadap penelitian penulis karena berkaitan dengan pengaruh kelompok kepentingan dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri AS. Adapun perbedaan penelitian ini terletak pada aktor yang ada dalam penelitian tersebut serta perbedaan dalam batasan masalah.

Penelitian kedua tulisan Arsenije Dusanic and Plamen P. Penev yang berjudul *The Influence of the Neoconservative Movement on U.S. Foreign Policy*.<sup>20</sup> Tulisan ini mengkaji gerakan dari kelompok neokonservatif di pemerintahan AS. Kelompok ini merupakan suatu kelompok yang awalnya berpaham liberal dan kemudian beralih menuju paham nekonservatif.<sup>21</sup> Neokonservatif merupakan gerakan ideologi politik dengan pandangan-pandangan sangat berbeda baik dalam kebijakan dalam negeri maupun luar negeri AS. Penelitian ini memiliki kontribusi terhadap penelitian penulis, dimana dalam penelitian ini penulis melihat adanya keterlibatan dari kelompok Neokonservatif terkait kebijakan luar negeri AS di Timur Tengah.<sup>22</sup> Penulis merasa perlu menggunakan penelitian ini untuk melihat Pemerintahan AS dalam lingkaran kelompok kepentingan khususnya dalam menyikapi konflik Israel-Palestina yang erat kaitannya dengan kelompok-kelompok kepentingan. Adapun perbedaan

---

<sup>19</sup> Lieberman, "The Israel Lobby and American...: Hal. 240

<sup>20</sup> Arsenije Dusanic, "The Influence of the Neoconservative Movement on U.S. Foreign Policy" *Connections* Vol 8, No. 2, 2009

diakses melalui, [https://www.jstor.org/stable/26326171?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26326171?seq=1#metadata_info_tab_contents)

<sup>21</sup> Dusanic, "The Influence of the Neoconservative...: hal 95

<sup>22</sup> Dusanic, "The Influence of the Neoconservative...: hal 97



penelitian penulis dengan penelitian ini terletak pada keterlibatan kelompok kepentingan yang berbeda tujuan.

Tulisan ketiga ditulis oleh Lex Takkenberg berjudul *UNRWA and the Palestinian Refugees After Sixty Years: Some Reflections*.<sup>23</sup> Tulisan ini mendeskripsikan upaya-upaya yang dilakukan oleh UNRWA selama 60 tahun operasionalnya dalam membantu pengungsi Palestina di lima wilayah operasi. Tulisan ini melihat UNRWA menjadi sumber bergantungnya secara langsung pengungsi Palestina terhadap bantuan yang disalurkan oleh UNRWA. Upaya-upaya yang dilakukan UNRWA diantaranya dengan diperkenalkannya program keuangan mikro yang mampu memberikan kontribusi kemajuan bagi pengungsi Palestina.<sup>24</sup> Penulis merasa tulisan ini memiliki kontribusi dalam menginformasikan latar belakang berdirinya UNRWA dalam operasionalnya dibantu oleh negara donor untuk mengurus pengungsi Palestina dan upaya-upaya UNRWA di berbagai bidang. Perbedaan tulisan ini dengan penelitian penulis adalah, tulisan ini hanya melihat kinerja UNRWA dalam sejak dibentuk. Walaupun berkaitan dengan UNRWA penulis lebih berfokus pada kebijakan negara AS sebagai negara donor terbesar menghentikan bantuannya pada UNRWA.

Tulisan keempat yang ditulis oleh Maya Spitzer yang berjudul *The Other Pro-Israel Lobby: The Mearsheimer and Walt Controversy and the Rise of J Street*.<sup>25</sup> Tulisan menyelidiki pengaruh lobi pro-Israel yang dapat membentuk

---

<sup>23</sup> Lex Takkenberg, "UNRWA and the Palestinian Refugees After Sixty Years: Some Reflections", *Refugee Survey Quarterly*, Vol 28, Issue 2-3, 2009, hal 255 diakses melalui <https://academic.oup.com/rsq/article/28/2-3/253/1584817> pada tanggal 21 November 2019

<sup>24</sup> Takkenberg, "UNRWA and the Palestinian Refugees...": hal 257

<sup>25</sup>Spitzer, Maya, "The Other Pro-Israel Lobby: The Mearsheimer and Walt Controversy and the Rise of J Street", *CUREJ: College Undergraduate Research Electronic Journal*, Vol. 4 no. 1, 2013

kebijakan publik maupun kebijakan luar negeri AS yang sangat kuat eksistensinya. Tulisan ini menggambarkan AIPAC sebagai pusat dari seluruh jaringan lobi pro-Israel yang hampir tidak pernah gagal memaksa para pembuat kebijakan untuk tunduk pada kehendaknya. Namun, tulisan ini menemukan bahwa ada satu organisasi lobi Israel tapi tidak pro pada Israel, yaitu *J Street*. Organisasi ini selalu berlawanan dan menentang dominasi lobi AIPAC di pemerintahan AS.<sup>26</sup> Peneliti merasa tulisan ini berkontribusi untuk melihat kelompok pro-Israel yang berbeda pandangan dalam mempengaruhi kepentingannya di pemerintahan AS. Meski sama-sama membahas AIPAC, namun penelitian yang peneliti tulis berfokus pada pemerintahan Donald Trump yang berhubungan dengan AIPAC.

Tulisan kelima yang berjudul *Selective Isolationism Grand Strategy: United States Foreign Policy During Trump Administration* karya Agastya Wardhana & Vinsensio M. A. Dugis.<sup>27</sup> Tulisan ini membahas mengenai pola kebijakan luar negeri AS di bawah kepemimpinan Presiden Donald Trump melalui analisis *Grand Strategy* di tengah kondisi turunnya hegemoni AS. Tulisan ini melihat Presiden Trump merespons situasi penurunan hegemoni AS dengan *Grand Strategy* kebijakan luar negeri yang berpola Isolasionisme Selektif, yang memiliki dua indikasi utama yaitu adanya definisi kepentingan nasional yang sempit dan pengurangan komitmen internasional. Dalam tulisan ini Trump menjadi objek yang menarik untuk dianalisis karena dalam sejarah panjang politik luar negeri AS terdapat beberapa norma dan nilai yang diterapkan oleh para pemimpinnya mulai dari realisme, idealisme, konservatif, liberal internasional hingga

---

<sup>26</sup> Maya, Hal. 8

<sup>27</sup> Agastya Wardhana & Vinsensio M. A. Dugis, "Selective Isolationism Grand Strategy: United States Foreign Policy During Trump Administration", *Global Strategis*, Vol. 13, No. 2, 2019

isolasionis. Namun, Donald Trump justru tidak menganut nilai tersebut dan justru bertindak diluar norma dan nilai tersebut.<sup>28</sup> Tulisan ini mengungkap bagaimana pola kebijakan luar negeri AS dibawah Trump utamanya di tengah kondisi turunya hegemoni AS. Peneliti merasa tulisan ini berkontribusi untuk melihat posisi AIPAC sebagai aktor domestik yang aktif mempengaruhi lembaga eksekutif dan legislatif. Terdapat perbedaan mendasar dalam tulisan ini dengan penelitian penulis yang terletak pada aktor dalam perumusan kebijakan luar negeri AS.

## **1.7 Kerangka Konsep**

### **1.7.1 Kelompok Kepentingan**

Kelompok kepentingan merupakan kelompok terorganisasi yang memiliki tujuan kolektif yang secara aktif berusaha dalam mempengaruhi pemerintahan. Sesuai dengan fungsinya, kelompok kepentingan terbatas pada agregasi dan artikulasi kepentingan saja dengan kata lain, tujuan dari kelompok kepentingan adalah sekelompok individu yang tergabung dalam ikatan tertentu dengan tujuan menaruh perhatian pada permasalahan yang terjadi dikelompok tersebut. Kelompok kepentingan dibentuk untuk meningkatkan posisi maupun keinginan kebutuhan individu-individu yang tergabung. Almond juga menggambarkan kelompok kepentingan sebagai himpunan yang mencoba untuk mempengaruhi kebijakan negara demi mencapai keuntungan atau cita-cita bagi kelompoknya.<sup>29</sup>

Kelompok kepentingan menurut Gabriel A. Almond, dapat dibedakan dalam beberapa kelompok seperti kelompok anomik, yakni kelompok kepentingan yang terbentuk secara mendadak dengan tingkat pengorganisasian yang rendah dalam

---

<sup>28</sup> Dugis, hal 143

<sup>29</sup> Gabriel Almond, "Comparative Politics Today: A World View", (Boston: Little, Brown and Company, 1974) hal. 47

menanggapi isu tertentu. Kedua adalah non-assosiasional, dengan berfokus pada kajian spesifik yang terbatas namun lebih terorganisir lebih baik dibandingkan anomik. Ketiga adalah institusional yang level lembaga lebih jelas dan formal yang memiliki jaringan organisasi yang luas. Terakhir adalah assosiasional.<sup>30</sup> Kelompok assosiasional status kelembagaanya lebih formal dan terorganisir secara baik, dengan keanggotaan yang resmi serta memegang bidang-bidang tertentu yang menjadi perhatiannya. Kelompok ini secara khusus berfungsi mengartikulasikan kepentingan kelompok secara terus menerus dan menjalin hubungan dengan pemerintah. Dari empat jenis kelompok kepentingan diatas, yang paling efektif kinerjanya dalam menyampaikan aspirasinya serta mempengaruhi pemerintah adalah kelompok assosiasional dan institusional.

Keberadaan kelompok kepentingan dalam suatu negara tidak terlepas dari pengaruh demokrasi. Adanya asosiasi-asosiasi tersebut juga menandai perkembangan demokrasi yang sehat dan kuat, disebabkan demokrasi meningkatkan partisipasi politik sehingga berdampak pada keleluasaan bagi gerakan maupun organisasi kepentingan untuk terbentuk. Situasi ini dikemukakan oleh Alexis de Tocqueville seorang filsafat Prancis di abad 19 disaat ia berkunjung ke AS, ia menemukan banyaknya asosiasi-asosiasi yang telah menjadi bagian terpenting dalam budaya politik AS dan menjadi sumber utama bagi berlangsungnya kehidupan demokrasi di AS yang tidak dijumpai pada masyarakat manapun saat itu.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup>Almond, "Comparative Politics...: Hal.52

<sup>31</sup>Almond, "Comparative Politics...: Hal.67

Adapun motif dari kelompok kepentingan. Pertama, mereka mewakili identitasnya dalam mempengaruhi agenda politik negara dengan cara lobi-lobi untuk memenuhi tuntutan. Kedua, kelompok kepentingan membuka peluang pada anggotanya untuk berkontribusi dalam proses politik yang aktif ditaraf satu isu tertentu, yang berdampak pada anggotanya untuk terlibat mempengaruhi pemerintah. Ketiga, mereka memberikan bantuan edukasi individu atau masyarakat yang tergabung dalam keanggotaan untuk tetap fokus pada isu-isu tertentu, sehingga memiliki pandangan yang selaras antara anggota dan organisasi. Keempat, kelompok kepentingan membantu individu untuk mengambil sikap terhadap isu tertentu, sehingga dapat membentuk dan menggiring perhatian umum. Kelima, kelompok kepentingan menjadi kontrol dan mengawasi terhadap agenda-agenda pemerintah. Mereka bisa memberi masukan pada program pemerintah, serta kontributor untuk penilaian kinerja program pemerintah.

Sementara dalam menyampaikan aspirasinya, menurut William A. Maloney dan Grant Jordan, ada dua tahapan yang dilalui oleh kelompok kepentingan dalam menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah. Pertama, kelompok kepentingan menyampaikan isu-isu yang berkaitan dengan kebutuhan nasional untuk diadopsi oleh partai-partai politik.<sup>32</sup> Pada tahap ini, kelompok kepentingan lebih eksis perannya apabila sistem politik suatu negara berjalan secara demokratis dan terbuka. Adanya kondisi *cheks and balances* di antara lembaga-lembaga politik dapat memaksimalkan kelompok kepentingan dalam melakukan pendekatan

---

<sup>32</sup> Bert Fraussen, Darren R Halpin, "Political Parties and Interest Organizations at the Crossroads: Perspectives on the Transformation of Political Organizations", *Political Studies Association*, Vol 16, Issue 1, 2018, Hal 22

dengan partai politik dan melakukan tawar menawar untuk menyampaikan kepentingannya.<sup>33</sup> Sedangkan cara kedua adalah kelompok kepentingan menyampaikan langsung aspirasinya pada pemerintah dengan didahului proses perdebatan yang muncul dalam masyarakat, khususnya melalui media massa. Agar menjadi pusat perhatian umum, kelompok kepentingan bisa menggiring satu isu tertentu ke media massa yang bertujuan supaya pemerintah turut mengambil sikap.<sup>34</sup>

Munculnya keberadaan kelompok kepentingan dipengaruhi oleh isu-isu yang berkembang menjadi perhatian umum, baik ditingkat domestik maupun nasional yang memperjuangkan melalui desakan, usulan, petisi dan lobi-lobi tertentu yang telah diartikulasikan. Adapun strategi atau langkah yang digunakan oleh kelompok kepentingan untuk mempengaruhi pemerintah menurut Janda, Berry dan Goldman, yaitu:

Pertama, kelompok kepentingan menjalankan aksi *lobbying* dengan membangun komunikasi langsung dengan para pejabat pemerintah yang terkait, atas masalah yang diperjuangkan. Lobby didefinisikan oleh Wise Cummings sebagai “communication with legislator or other government officials to try to influence their decision” yang berarti lobi tidaklah selalu ditujukan pada pejabat-pejabat legislatif saja melainkan lembaga-lembaga pemerintahan yang lain juga ditujukan. Kelompok kepentingan dengan kedudukan besar memiliki para pelobi-pelobi handal bahkan, pelobi-pelobi profesional dibidang tertentu juga didatangkan dari luar untuk dibayar.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Fraussen, "Political Parties and Interest...: Hal 45

<sup>34</sup> Fraussen, "Political Parties and Interest...: Hal 49

<sup>35</sup> M. Cummings, D. Wise, "Democracy under pressure an introduction to the American Political System, Ed. Harcourt Brace Jovanovich, Washington, 1985, Hal 192

Kedua, menggunakan pengaruh media massa. Kelompok kepentingan menarik perhatian publik untuk fokus dan memberikan sentimen khusus melalui media massa, sehingga pemerintah segera mengambil kebijakan sesuai isu yang telah digiring oleh kelompok kepentingan. Strategi ini bersifat interaksi secara tidak langsung dengan pejabat pemerintah.<sup>36</sup>

Strategi ketiga adalah *grassroots pressure*. Penekanan strategi ini digalang dari masyarakat level bawah untuk fokus isu-isu tertentu dengan cara mengadakan konferensi besar, pelatihan, unjuk rasa, parade massal di tempat-tempat publik ataupun di gedung pemerintah.

Adapun keberhasilan kelompok kepentingan dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah memiliki indeks yang berbeda-beda tergantung sistem politik suatu negara dan periode waktunya. Sehubungan dengan itu William D. Coplin menilai peran dari kelompok kepentingan berdasarkan dari sistem politik negara tersebut. Coplin menerangkan bahwa dalam sistem politik tertutup, kelompok kepentingan hanya bertindak dibelakang layar dan tidak dapat memperjuangkan tujuannya secara terbuka karena dibatasi oleh aturan yang terkandung didalamnya. Sedangkan dalam sistem politik terbuka, kelompok kepentingan memiliki peran yang lebih besar karena diantara mereka memiliki kemampuan finansial atau dukungan publik untuk mempengaruhi kemampuan partai politik dan para pengambil keputusan.<sup>37</sup>

Dalam teori pengambilan keputusan, kelompok kepentingan disebut Coplin sebagai *policy influencer* yang merupakan aktor yang turut mempengaruhi

---

<sup>36</sup> M. Cummings, D. Wise, "Democracy under pressure...: Hal. 195

<sup>37</sup> William D. Coplin, *Introduction to International Politics: A Theoretical Overview*. Ditelaah oleh Marsedes Marbun, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis, (Bandung: Penerbit Sinar Baru Algensido, 2003)

perilaku politik luar negeri suatu negara. Menurut Coplin, kelompok kepentingan merupakan salah satu elemen yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Kelompok ini terdiri dari kumpulan orang-orang dengan kepentingan yang sama, dan organisasinya tidak berbentuk seperti partai.<sup>38</sup>

Berdasarkan penjelasan pada kerangka konsep diatas, maka dalam penelitian ini penulis mengklasifikasikan AIPAC sebagai kelompok kepentingan assosiasional dalam pendekatan Gabriel A. Almond. Keberadaan AIPAC di AS didukung oleh undang-undang mengenai lobi yaitu *The Federal Regulation of Lobbying Act of 1946* (FRLA 1946).<sup>39</sup> FRLA 1946 merupakan undang-undang yang mengatur kegiatan pelobi domestik. Merujuk definisi dari Coplin mengenai sistem politik negara, penulis mengetahui bahwa AS sebagai negara yang menganut sistem politik terbuka, sehingga memungkinkan keberadaan AIPAC berperan besar dalam aktifitas organisasinya mempengaruhi pejabat pemerintah untuk urusan kebijakan luar negeri AS.

Berdasarkan motifnya, AIPAC merepresentasikan identitas satu etnis yaitu Yahudi berjuang untuk memperkuat hubungan negara yahudi yang erat dengan AS, untuk mensukseskan tujuannya, AIPAC turut memberikan peluang kepada anggotanya untuk mempelajari Israel secara langsung mendatangi negara tersebut, dan AIPAC juga menyediakan bantuan biaya untuk perjalanan anggota kongres AS dalam hal mendukung pandangan mereka terhadap Israel, dan motif AIPAC lainnya adalah mengawasi lembaga pemerintah terkait kebijakan AS khususnya menyangkut Israel.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup>William D. Coplin, Hal 81-91

<sup>39</sup>The Washington Lobby, *Congressional Quarterly Inc*, 1987, Hal. 36.

<sup>40</sup> Stephen M. Walt , John J. Mearsheimer, "Dahsyatnya Lobi Israel", Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Hal. 235



Untuk menyampaikan aspirasinya, AIPAC bekerjasama dengan media-media massa di AS untuk membentuk opini publik yang nantinya dapat memberikan dampak pada pemerintah dan masyarakat, AIPAC juga memiliki situs resmi dan media sosial sebagai penunjang aktifitasnya yang berisi terkait perkembangan situasi nasional hubungan AS dan Israel, dan strategi yang dipakai untuk mempengaruhi pejabat pemerintah adalah lobi. Oleh sebab itu untuk melihat pengaruh AIPAC peneliti menggunakan konsep hasil elaborasi kelompok kepentingan William D. Coplin dan Gabriel A. Almond serta untuk melihat strategi AIPAC menggunakan konsep menurut Janda, Berry dan Goldman karena konsep tersebut relevan dalam menjelaskan perilaku AIPAC. Sehingga dapat dikenali proses-proses AIPAC dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri AS.

## **1.8 Metodologi Penelitian**

Metodologi penelitian merupakan prosedur dalam memperoleh pengetahuan tentang fenomena, bertujuan untuk membantu penulis dalam menganalisa fenomena-fenomena secara sistematis dan konsisten sehingga data yang didapatkan menuntun penulis untuk mendapatkan hasil penelitian yang baik seperti yang diharapkan.

### **1.8.1 Jenis Penelitian**

Pada penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan metode penelitian yang menggambarkan penelitian melalui kata-kata, gambar-gambar, dan objek atau yang biasa disebut dengan deskriptif. Lebih lanjut metode penelitian kualitatif menggunakan analisis, melibatkan proses dan penggunaan teori di dalam penelitiannya.<sup>41</sup> Proses penelitian kualitatif ini

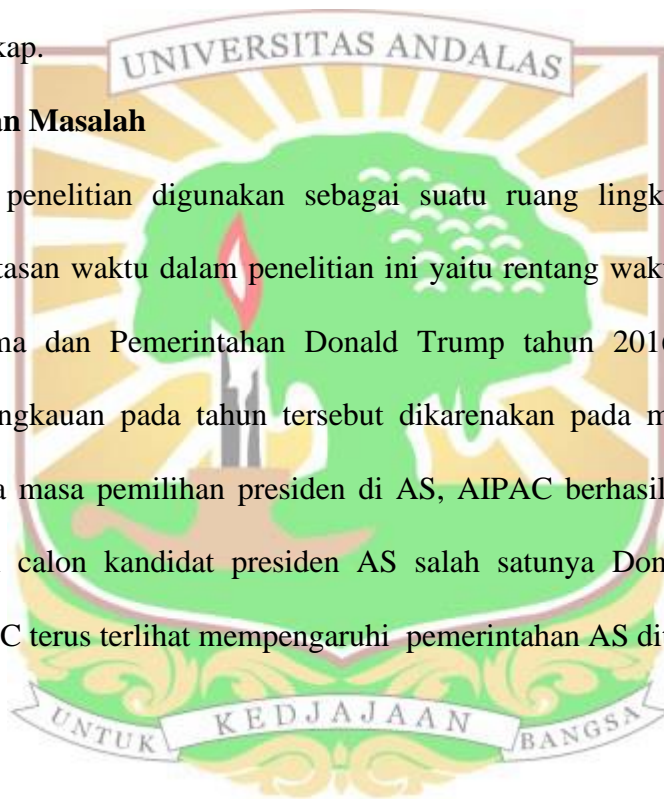
---

<sup>41</sup>Sugiyono. Metode Penelitian Pendidikan, Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, Dan R&D. Bandung: Alfabeta, 2012, Hal.247.

melibatkan upaya-upaya seperti menganalisis data dan menafsirkan makna data. Metode kualitatif digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang membutuhkan penjelasan atau pemahaman dari suatu fenomena sosial.<sup>42</sup> Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, peneliti mencoba menggambarkan bagaimana AIPAC dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri AS terhadap bantuan ke Palestina. Penggunaan metode penelitian kualitatif pada penelitian ini diharapkan dapat menyampaikan maksud dari masalah yang peneliti angkat secara jelas dan lengkap.

### **1.8.2 Batasan Masalah**

Batasan penelitian digunakan sebagai suatu ruang lingkup dari sebuah penelitian. Batasan waktu dalam penelitian ini yaitu rentang waktu pemerintahan Barrack Obama dan Pemerintahan Donald Trump tahun 2016-2019. Penulis mengambil jangkauan pada tahun tersebut dikarenakan pada masa itu peneliti melihat bahwa masa pemilihan presiden di AS, AIPAC berhasil melobi dengan mendatangkan calon kandidat presiden AS salah satunya Donald Trump dan aktifitas AIPAC terus terlihat mempengaruhi pemerintahan AS ditahun 2019.



---

<sup>42</sup>Jane Ritchie Dan Jane Lewis, *Qualitative Research Practice: A Guide For Social Science Students And Researchers* (London: Sage Publication, 2003), Hal. 5.

### 1.8.3 Unit dan Level Analisis

Unit analisis merupakan sesuatu yang perilakunya hendak dideskripsikan, dijelaskan dan dipahami. Dengan kata lain, unit analisis ini bisa juga disebut sebagai variabel dependen, yaitu variabel yang keberadaannya dipengaruhi oleh variabel lainnya. Sedangkan unit eksplanasi merupakan sesuatu yang dampaknya terhadap unit analisis hendak diamati, Oleh sebab itu, unit eksplanasi bisa juga disebut sebagai variabel independen, yaitu variabel yang keberadaannya mempengaruhi variabel dependen. Dalam penelitian ini, penulis mengangkat unit analisis yaitu kelompok kepentingan AIPAC. AIPAC menjadi unit analisis adalah karena yang akan penulis bahas dalam penelitian ini ialah bagaimana ia mempengaruhi kebijakan Amerika Serikat dalam proses penghentian bantuan ke Palestina. Unit eksplanasi dari penelitian ini adalah dihentikannya bantuan luar negeri AS sehubungan dengan ancaman terorisme oleh Hamas di Palestina. Tingkat analisis merupakan tingkatan objek yang menjadi fokus utama dalam pembahasan dan penjabaran sebuah penelitian. Tingkat analisis dalam penelitian ini berada pada tingkat *state* atau negara. Hal ini ditentukan karena dalam penelitian ini penulis melihat tindakan yang diambil dan dilakukan oleh Amerika Serikat karena dipengaruhi oleh rangkaian peristiwa kelompok kepentingan.

### 1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini data yang peneliti gunakan adalah data sekunder yang berupa penelitian, literatur-literatur terdahulu, situs resmi dan dokumen publikasi. Data sekunder ini dikumpulkan dengan menggunakan teknik studi pustaka, dimana teknik ini adalah teknik pengumpulan data yang membatasi pengambilan data pada literatur maupun dokumen tertulis yang sudah ada. Data-data di dalam

penelitian ini diambil dari beberapa sumber melalui situs resmi, buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah, surat kabar, berita, maupun dokumen-dokumen resmi. Kata kunci yang digunakan oleh penulis untuk memudahkan dalam mencari sumber yaitu, *AIPAC, United States, Palestine*, dan *UNRWA* termasuk hal-hal yang berkaitan dengan pengaruh lobi-lobi yahudi di AS. Dalam penelitian ini, tulisan utama yang penulis jadikan sumber adalah tulisan dari John J. Mearsheimer serta Stephen Walt yang berjudul *The Israel Lobby and U.S Foreign Policy* dalam jurnal *Middle East Policy* tahun 2006. Mearsheimer dan Waltz dalam tulisannya menjelaskan bagaimana pengaruh kelompok lobi pro-Israel dalam ranah kebijakan luar negeri AS yang menciptakan sejumlah peristiwa-peristiwa di dunia, diantaranya adalah kebijakan yang diterapkan AS di Timur Tengah.

Pada penelitian ini, peneliti banyak mengambil data dan informasi yang berkaitan dengan perkembangan lobi yahudi di AS terhadap pengaruhnya pada kebijakan AS ini dari berita-berita seperti misalnya CNN News, Washington Post, BBC News, Fox News, dan situs-situs berita lainnya. Peneliti mengumpulkan beberapa berita dan artikel yang berkaitan langsung dengan entitas Yahudi dan pemerintahan AS dan kemudian menjelaskan tentang interaksi kedua aktor tersebut dalam konteks pembahasan lobi Yahudi. Selain itu, peneliti juga mengumpulkan data dari beberapa dokumen seperti misalnya dokumen kongres AS, jurnal akademik lainnya seperti *Congressional Research Service*, dan artikel-artikel akademik mengenai lobi Yahudi dalam pemerintahan AS. Penulis mengambil sumber dari situs resmi AIPAC melalui website <http://www.aipac.org> dan beberapa dokumen yang dipublikasikan oleh AIPAC dan Pemerintah AS.

Data-data tersebut kemudian dikumpulkan dan dijadikan referensi dalam melakukan penelitian ini.

### **1.8.5 Teknik Analisis Data**

Untuk menjawab pertanyaan penelitian dari penelitian ini, penulis melakukan analisis data yang digunakan penelitian sebagai berikut:

Pertama, tahap pengelompokan data. Peneliti melakukan pengelompokan data yang sudah dikumpulkan menjadi beberapa kategori sesuai dengan alur dan jalannya penelitian ini. Awalnya, peneliti mengumpulkan dan mengelompokkan data-data terkait bantuan luar negeri AS dan sejarahnya membantu proses perdamaian Palestina-Israel. Kemudian hal-hal yang menjadi kepentingan AS di kawasan Timur Tengah khususnya dalam konflik Israel-Palestina dan yang terakhir adalah keterlibatan pihak kelompok kepentingan dalam proses perumusan kebijakan luar negeri AS untuk mencapai kepentingannya.

Kedua, tahap reduksi data, dimana peneliti melakukan penyaringan terhadap data-data yang sudah terkumpul dan sudah dikelompokkan sebelumnya. Tujuan dari tahap reduksi data ini adalah untuk menyeleksi data-data yang relevan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan ini. Dalam tahap ini, peneliti akan mengeliminasi data-data yang tidak berkaitan sama sekali dengan kebijakan AS di Timur Tengah, bantuan luar negeri AS untuk Palestina dan pengaruh kelompok kepentingan dalam proses perumusan kebijakan luar negeri AS di Timut Tengah. Hal ini dapat membantu peneliti dalam menjawab pertanyaan penelitian. Data-data dari hasil penyaringan inilah yang kemudian menjadi sumber dasar untuk melakukan penelitian ini. Proses seleksi data dilakukan dengan proses membaca

secara garis besar apakah data tersebut dapat membantu menjawab pertanyaan penelitian ini atau tidak.

Ketiga, tahap interpretasi dan penyajian data. Hal ini dilakukan sebagai bentuk pemaknaan terhadap setiap bahan yang telah dikumpulkan, dan kemudian data-data yang tersedia tersebut kemudian disajikan dalam bentuk deskripsi. Pada Bab I, peneliti mengedepankan hal-hal dasar yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini dan hal tersebut yang menjadi landasan mengapa penelitian ini penting untuk dilakukan. Pada Bab II, peneliti menyajikan pembahasan mengenai dasar dan sejarah dari perkembangan kebijakan luar negeri AS terhadap Palestina serta dinamika aktor dalam proses perumusan kebijakan berdasarkan kepada data-data yang telah dikelompokkan dan disaring sebelumnya. Pada bagian Bab III, peneliti menjelaskan profil berdirinya AIPAC di AS yang berujung sebagai input dalam kebijakan luar negeri AS serta melihat peranan AIPAC dalam permasalahan Israel-Palestina. Kemudian pada Bab IV, peneliti melakukan analisis dengan menggunakan kerangka konseptual hasil elaborasi yaitu kelompok kepentingan. Analisis pada Bab IV ini peneliti lakukan berdasarkan kepada fenomena-fenomena dari interaksi antara kelompok lobi AIPAC dan pemerintahan AS yang kemudian diidentifikasi sebagai bentuk kelompok kepentingan dalam mempengaruhi kebijakan AS.

## **1.9 Sistematika Penulisan**

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini menggambarkan secara keseluruhan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka, kerangka konseptual, metodologi penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data serta sistematika penulisan.

### **BAB II : KEBIJAKAN LUAR NEGERI AS TERHADAP PALESTINA**

Bab ini menjelaskan secara rinci mengenai proses perkembangan bantuan AS ke Palestina yang di dalamnya terlibat pengaruh AIPAC.

### **BAB III : DINAMIKA AIPAC DALAM PEMERINTAHAN AS**

Bab ini menjelaskan mengenai sejarah berdirinya AIPAC di AS, sebagai kelompok lobi Yahudi di AS yang pro-Israel. Penjelasan tersebut meliputi bagaimana pengaruh AIPAC dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan AS.

### **BAB IV : PENGARUH AIPAC DALAM PERUBAHAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT TERHADAP BANTUAN KE PALESTINA**

Bab ini menjelaskan mengenai pengaruh AIPAC secara umum dalam pemerintahan AS. Pada bab ini akan menganalisis terkait AIPAC terhadap pengaruhnya di eksekutif dan legislatif AS.

### **BAB V : PENUTUP**

Bab ini merangkum keseluruhan mengenai kesimpulan dan saran sebagai hasil dari penelitian ini.