

Analisis Kebijakan Penghentian Bantuan Amerika Serikat Terhadap United Nations Relief and Works Agency For Palestine Refugees (UNRWA)

Firsto Farisky Herse¹, Muhammad Yusra², Poppy Irawan³

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Andalas, Padang, Indonesia

Email: 1fhfirsto@gmail.com, 2muhammadyusra@soc.unand.ac.id,
3poppyirawan@soc.unand.ac.id

Abstract

This study aims to analyze a United States foreign policy that suspends its foreign aid to the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near-East (UNRWA). Historically, the United States has long been a country that consistently provides foreign aid to UNRWA. Until the Donald Trump administration, US foreign aid to UNRWA was stopped. Joe Biden as the next president-elect took a different policy by returning US foreign aid to the humanitarian agency for Palestine. However, after the October 7, 2023 attack on Israel, the Joe Biden administration issued a policy to stop all US foreign aid to UNRWA. The researcher assumes that there are other goals besides those conveyed by the United States government that underlie this policy. This study was analyzed using the theory of foreign policy analysis with descriptive analysis method. This research found that the purpose of the United States government in stopping its foreign aid to UNRWA was a political effort by the United States to suppress all forms of criticism and acts of struggle and resistance from the Palestinian people against the oppression and colonization carried out by Israel.

Keywords: Foreign policy, Israel-Palestine, United States, UNRWA

Pendahuluan

Bantuan Luar negeri telah menjadi salah satu instrumen kebijakan luar negeri yang sering digunakan oleh Amerika Serikat dalam hubungan luar negerinya. Secara umum bantuan luar negeri merupakan transfer sumber daya dari satu pemerintah ke pemerintah lain yang dapat berbentuk barang atau dana. Bantuan luar negeri Amerika Serikat terhadap isu kemanusiaan seperti halnya

terhadap United Nations Relief And Works Agency For Palestine Refugees In The Near East (UNRWA) disalurkan melalui suatu badan yaitu The United States Agency for international Development (USAID). (USAID 2024)

Amerika Serikat melalui USAID telah memberikan bantuan signifikan kepada Palestina melalui kebijakan legislatif yaitu *Nita M. lowey Middle East partnership for Peace Act* (MEPPA) yang disahkan oleh kongres pada tahun 2020. Undang-undang ini bertujuan untuk memajukan hidup berdampingan secara damai antara Israel dan Palestina guna memungkinkan solusi dua negara yang berkelanjutan dengan mengalokasikan bantuan dana hingga US\$ 250 juta. Dilihat dari kepentingan AS melalui MEPPA adalah untuk program pembangunan perdamaian antar masyarakat, memajukan pembangunan komunitas bersama, hidup berdampingan secara damai, dialog, dan rekonsiliasi Israel dan Palestina. (USAID 2024)

UNRWA merupakan badan tambahan dari PBB yang dibentuk pada tanggal 8 Desember 1949 yang memulai operasinya pada tanggal 1 Mei 1950 UNRWA dibentuk berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB 302, yang dibentuk khusus untuk para pengungsi Palestina. Saat ini UNRWA menjadi lembaga yang memberikan bantuan kemanusiaan terbesar di Palestina. UNRWA beroperasi di lima daerah operasi, yaitu di Yordania, Lebanon, Suriah, Gaza, dan Tepi Barat. UNRWA memberikan layanan mencakup pendidikan, layanan Kesehatan, bantuan dan layanan sosial, serta perbaikan infrastruktur dan perbaikan untuk 58 kamp pengungsi Palestina. (Margesson and Zanotti 2024)

Dalam menjalankan mandatnya, UNRWA sebagai lembaga kemanusiaan sangat bergantung pada dana yang diberikan oleh negara donor. AS merupakan negara donor terbesar dan konsisten memberikan bantuan kepada lembaga tersebut. Pada masa pemerintahan Presiden Harry S. Truman, AS mengesahkan bantuan kepada UNRWA senilai US\$16 juta pasca pecahnya perang Arab-Israel pada tahun 1949. Bantuan yang diberikan bertujuan untuk menjaga stabilitas jangka panjang di Timur Tengah dengan mengintegrasikan pengungsi Palestina kedalam kehidupan ekonomi di wilayah tersebut. Pada tahun 2021 AS

memberikan bantuan dana terbesar dengan jumlah US\$ 338,4 juta atau setara 46 persen dari total seluruh bantuan yang diterima oleh UNRWA. Pada tahun 2022 dengan jumlah US\$ 343,9 juta atau setara total 44 persen dari total seluruh bantuan yang diterima UNRWA. Secara total AS telah memberikan kontribusinya dengan jumlah US\$ 7,1 miliar sejak tahun 1950. Namun, AS menghentikan bantuan luar negerinya pada 26 Januari 2024, setelah adanya kritikan Amerika Serikat terhadap UNRWA pada konflik 7 Oktober 2023. (UNRWA 2023)

Konflik 7 Oktober merupakan konflik yang terjadi antara faksi perlawanan Palestina yaitu Hamas dengan Israel. Bagi Amerika Serikat, Serangan dipimpin dan dimulai oleh kelompok Hamas tersebut. Menanggapi serangan tersebut, Israel menyatakan perang terhadap Hamas dan meluncurkan serangkaian pemboman udara dan operasi darat di Gaza. Akibat dari serangan tersebut, lebih dari 31.000 warga Palestina di Gaza terbunuh. Konflik ini juga mengakibatkan sekitar 1,7 juta warga Gaza terpaksa mengungsi dari total 2,1 juta populasi Gaza. Banyaknya korban jiwa pada konflik ini, mengakibatkan krisis kemanusiaan yang terjadi di Gaza. Krisis kemanusiaan ini mengakibatkan bantuan kemanusiaan sangat diperlukan bagi warga Gaza terutama bantuan untuk kebutuhan dasar mereka. Oleh karena itu, peran Lembaga kemanusiaan seperti UNRWA sangat dibutuhkan oleh rakyat Palestina. (Zanotti and Sharp 2024)

Kebijakan penghentian bantuan ini dinilai merugikan Palestina ditengah krisis akibat konflik yang terjadi dan melanggar komitmen AS dalam mencari solusi damai dua negara sesuai undang-undang *Nita M. lowey Middle East partnership for Peace Act* (MEPPA). Oleh karena itu, kebijakan luar negeri AS ini menarik untuk diteliti untuk mengetahui alasan mengapa AS melakukan kebijakan penghentian bantuan terhadap UNRWA tahun 2024 ini.

METODE

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan jenis deskriptif analisis yang menjelaskan fenomena secara naratif dan memuat analisis didalamnya mengenai alasan Amerika Serikat menghentikan bantuannya terhadap United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA). Penelitian ini dibatasi oleh penulis pada rentang waktu 2023 hingga saat ini. Tahun 2023 merupakan tahun dimana konflik terbaru antara Israel-Palestina terjadi. Kemudian rentang waktu hingga saat ini ditetapkan dikarenakan penghentian bantuan luar negeri AS masih berlangsung hingga saat ini. (Creswell 2018)

Peneliti menggunakan teknik pengumpulan data yang bersumber dari data primer dan sekunder. Data primer bersumber dari wawancara mentah, rekaman dan video pidato, serta pernyataan yang terdapat di media sosial pejabat negara Amerika Serikat maupun dari pihak pejabat UNRWA. Sedangkan, data sekunder bersumber dari studi Pustaka yang berkaitan dengan topik seperti buku, jurnal, artikel, situs resmi, berita, dan penelitian terdahulu.

Tinjauan Pustaka

Penelitian ini menggunakan salah satu studi pustaka yang berkaitan dengan penelitian penulis yaitu *A Critical Appraisal of the UNRWA-USA Framework Cooperation (2021-2022) Regarding Palestinian Refugees*, tulisan dari Hamza Salman, Rohaida Nordin, dan Shahrul Mizan Ismail. Tulisan ini menjelaskan tentang bantuan kemanusiaan AS kepada UNRWA sangat bersifat politis. Pada masa pemerintahan Presiden Trump AS pernah memberhentikan bantuan kemanusiaan kepada UNRWA, namun bantuan tersebut dikembalikan pada masa Presiden Biden. Pemberian kembali bantuan tersebut diberikan dengan banyaknya kebijakan AS yang harus diikuti oleh UNRWA. Kebijakan tersebut merupakan upaya AS dalam menjaga kepentingan nasionalnya terutama kepentingan Israel sebagai negara yang menjajah Palestina.

AS menerapkan kebijakan kerangka kerja kontra-terorisme dalam syarat pemberian bantuan kepada UNRWA. AS menyatakan UNRWA haruslah bersikap netral dan menjalankan misinya sesuai mandat yang ditetapkan PBB. Dalam penyaluran bantuan, UNRWA diberikan beberapa persyaratan yang mana melarang pemberian kepada pengungsi yang menerima pelatihan militer untuk pembebasan Palestina. Menurut UNRWA hal ini bersifat politis dan mencoba mengatur UNRWA sebagai lembaga yang independen. Persyaratan ini tentu saja membuat UNRWA kesulitan dalam menyalurkan bantuan dan dinilai upaya dalam melemahkan UNRWA.

Strategi kontra-terorisme dinilai mengesampingkan nilai-nilai kemanusiaan dengan melakukan pembatasan politik demi kepentingan negara pemberi donor. Jurnal ini mengatakan bahwa aturan yang diajukan AS membuat UNRWA menjalankan kepentingan AS dan menjadikannya sebagai lembaga yang mendukung agenda politik AS. Hal ini sejalan dengan isu yang peneliti angkat bagaimana AS melakukan intervensi terhadap UNRWA dengan memberhentikan bantuan pendanaan kemanusiaannya sebagai upaya perang melawan terorisme. UNRWA dijadikan sebagai lembaga yang digunakan oleh kelompok teror yang mengancam kepentingan AS dan Israel dalam konflik yang terjadi. (Salman, Nordin and Ismail 2022)

Hasil dan Pembahasan

Tujuan Kebijakan Penghentian Bantuan Amerika Serikat Terhadap UNRWA

Berdasarkan teori *Foreign Policy Analysis* milik Frederic Morin dan Jonathan Paquin untuk mengidentifikasi tujuan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap UNRWA dapat dilihat dari empat indikator, yaitu tujuan yang dikomunikasikan oleh Pemerintah AS, Doktrin AS pada masa pemerintahan saat sekarang ini, kepentingan nasional AS, dan kemudian menarik kesimpulan dari tujuan kebijakan luar negeri AS terhadap UNRWA. (Morin and Paquin 2018)

1. Tujuan yang dikomunikasikan oleh Pemerintah Amerika Serikat

Terdapat beberapa kebijakan luar negeri AS yang memiliki pola yang sama dengan kebijakan penghentian pemberian bantuan AS terhadap UNRWA. Kebijakan yang pertama dapat dilihat dari kebijakan legislasi AS yang disahkan oleh kongres pada tahun 2018 yaitu undang-undang Taylor Force atau *Taylor Force Act*. Menurut Menteri Luar Negeri AS tahun 2017, Rex Tillerson pemerintah AS tidak dapat membenarkan pemberian bantuan kepada warga Palestina yang melakukan tindakan kekerasan dan pembunuhan. Hal ini yang menjadi tujuan dari undang-undang Taylor Force yang dibuat untuk menghentikan bantuan ekonomi Amerika Serikat kepada Palestina sampai Palestina berhenti membayar kompensasi dana martir kepada warganya.

Undang-undang Taylor Force ini menyatakan bahwa AS menanggukuhkan semua bantuan secara langsung yang menguntungkan pihak Palestina hingga serangkaian ketentuan yang terdapat dalam undang-undang ini dipenuhi oleh Palestina. Isi ketentuan undang-undang tersebut dinilai sebagai upaya mengakhiri tindakan perjuangan rakyat Palestina yang dianggap oleh AS sebagai aksi teror yang dapat mengganggu kepentingan AS dan sekutu. Karena secara jelas undang-undang ini mengharuskan pihak Palestina untuk mengambil langkah-langkah kredibel untuk dapat mengakhiri kekerasan terhadap warga Israel dan secara terbuka mengutuk tindakan tersebut, kemudian bekerja sama dengan pihak AS untuk dapat menyelidiki untuk membawa pelaku ke pengadilan. (Zanotti 2018)

Tidak hanya itu, AS juga memiliki undang-undang *Anti-Terrorism Clarification Act* yang merupakan kebijakan legislasi AS yang memperkuat aturan-aturan tentang tindakan terorisme, terutama mengenai yuridiksi pengadilan AS dalam kasus-kasus terorisme internasional. Undang-undang ini memungkinkan warga negara Amerika Serikat untuk menuntut di pengadilan AS warga negara Palestina yang menerima bantuan luar negeri AS atas dugaan keterlibatan dalam tindakan perang. Akibat dari undang-undang ini, pihak palestina melalui pejabat seniornya Saeb Erekat mengirim surat kepada

Departemen Luar Negeri AS meminta untuk menghentikan pendanaan kepada Palestina karena takut ada tuntutan hukum yang diberikan warga negaranya. Permintaan ini direspon oleh pemerintah AS dengan menghentikan seluruh bantuan USAID terhadap Palestina yang sesuai dengan ketentuan yang ada dalam undang-undang kalifikasi antiterorisme. Dari isi undang-undang ini, kita mengetahui bahwa undang-undang ini bias yang dinilai merupakan upaya AS untuk menekan upaya militan warga Palestina dalam melakukan perlawanan terhadap Israel. AS terlihat ingin menekan warga Palestina dengan tekanan ekonomi yang ditetapkan melalui langkah konstitusi. (Congress 2018)

Presiden Biden dalam kebijakannya yang memberikan bantuan luar negeri AS terhadap UNRWA, terdapat dokumen kerangka kerja yang perjanjiannya harus disepakati oleh UNRWA. Dokumen perjanjian kerangka kerja AS-UNRWA ditanda tangani langsung oleh komisar jenderal UNRWA Phillipe Lazzarini. Perjanjian kerangka kerja ini menerapkan standar kontra terorisme dalam pemberian bantuan kepada UNRWA. Isi perjanjian kerangka kerja memasukkan pasal 301 C undang-undang bantuan luar negeri AS tahun 1961 yang menyatakan bahwa AS tidak akan memberikan kontribusi kepada UNRWA, kecuali dan sampai UNRWA mengambil semua tindakan untuk memastikan bahwa tidak ada bagian dari kontribusi AS yang digunakan untuk memberikan bantuan kepada pengungsi manapun yang menerima pelatihan militer sebagai anggota tentara pembebasan atau organisasi gerilya atau yang terlibat dalam tindakan terorisme apapun. (Salman, Nordin and Ismail 2022)

Berkaitan dengan kebijakan AS terbaru terhadap UNRWA yang mana Presiden Biden menghentikan bantuan luar negerinya terhadap UNRWA pada 26 Januari 2024 yang lalu. Pemerintahan Biden mengumumkan bahwa AS menghentikan seluruh bantuan luar negerinya terhadap UNRWA sebagai respon terhadap isu terorisme yang dilakukan oleh pegawai UNRWA. Melalui pernyataan Departemen Luar Negeri AS, pemerintah AS khawatir atas dugaan keterlibatan karyawan UNRWA pada serangan 7 Oktober. Dalam menindak lanjuti tuduhan ini, Menteri Luar Negeri AS Anthony J. Blinken telah berbicara

dengan sekretaris jenderal PBB untuk segera melakukan penyelidikan dan melakukan tindakan yang komprehensif kepada siapa saja yang berpartisipasi dalam serangan 7 Oktober. Menurut ketua kongres AS Mike Johnson, bahwa kongres dan Pemerintahan Biden telah sepakat untuk melarang seluruh pendanaan AS untuk UNRWA sambil menunggu penyelidikan atas tuduhan karyawan UNRWA dalam serangan teror 7 Oktober. (State 2024)

Dapat disimpulkan berdasarkan analisis diatas, tujuan penghentian bantuan yang dikomunikasikan oleh pemerintah Amerika Serikat adalah bahwa Amerika Serikat ingin mengakhiri kekerasan dan segala bentuk tindakan terorisme. Namun peneliti menyimpulkan bahwa berdasarkan beberapa data undang-undang serta dokumen perjanjian yang dikeluarkan oleh AS bahwa Amerika Serikat berupaya untuk menekan UNRWA karena UNRWA dinilai sebagai upaya perjuangan rakyat Palestina dalam melakukan perlawanan terhadap penjajahan Israel. Hal ini didasari dalam ketentuan isi undang-undang yang bias yang mempersulit aturan pemberian bantuan luar negeri dan definisi kegiatan terorisme yang bias dan subjektif. Lebih lanjut, menurut salah seorang senator AS bahwa upaya penghentian bantuan merupakan upaya politik jangka panjang karena UNRWA dinilai sebagai sarana melanjutkan harapan rakyat Palestina dalam memperjuangkan tanah mereka sendiri.

2. Doktrin Amerika Serikat Pada Masa Joe Biden

Presiden Biden memang dikenal dalam gaya kepemimpinannya sebagai pemimpin yang sangat diplomatis, dimana Biden cenderung menghindari jalur konflik dan kekerasan. Biden merupakan seorang pemimpin yang berkomitmen terhadap pentingnya untuk mewujudkan dan mempertahankan demokrasi. Dalam mewujudkan kepentingan AS secara global, Biden menekankan jalur diplomasi, melalui pembangunan, dan jalur ekonomi yang harus menjadi instrumen utama kebijakan luar negeri AS dimasa pemerintahannya. Presiden Biden memiliki pedoman strategi nasionalnya dan menjadi pedoman prioritas dalam arah kebijakan luar negerinya. Strategi ini disebut oleh Biden sebagai *“Renewing America’s Advantages”* yang mana strategi ini akan menjadi

pedoman bagi Biden dalam menghadapi tantangan global yang dihadapi Amerika Serikat salah satunya adalah ekstrimisme dan terorisme. (Whitehouse 2021)

Dalam dokumen strategi keamanan nasional, pemerintahan Biden dalam isu Timur Tengah akan mempertahankan komitmen kuat terhadap keamanan Israel, dengan berupaya untuk lebih meningkatkan integrasi dengan negara-negara tetangganya serta melanjutkan peran AS sebagai pendukung solusi dua negara bagi penyelesaian konflik Israel-Palestina. Dalam isu yang sama yaitu keawatiran akan ancaman kelompok terorisme seperti yang dinyatakan seperti Al-Qaeda dan ISIS AS mencegah kebangkitan organisasi tersebut, mengatasi krisis kemanusiaan, dan meningkatkan upaya untuk menyelesaikan konflik bersenjata yang mengancam stabilitas kawasan. Biden percaya cara yang ditempuh tidak menggunakan kekuatan militer dalam penyelesaian konflik termasuk tidak membiarkan sekutu mengambil kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan nilai-nilai Amerika. (Whitehouse 2021)

Biden memang memiliki kebijakan yang berbeda dengan Trump soal bantuan luar negerinya terhadap UNRWA. Sejatinya pada awal kepemimpinan Biden, AS mengembalikan bantuan luar negeri terhadap UNRWA yang sempat dihentikan oleh Trump. Dengan keyakinan melalui jalur yang diplomatis dan demokratis, Biden meyakini untuk mencapai solusi konflik yang damai dan saling menguntungkan diperlukan posisi yang setara antara kedua negara. Kebijakan Biden ini sesuai dengan tujuan konstitusi AS *Nita M Lowy Middle East partnership for Peace Act* (MEPPA) yang memberikan bantuan dana untuk mewujudkan hidup berdampingan secara damai dan memajukan pembangunan komunitas bersama. Namun, dengan doktrin yang dimiliki oleh Biden tentang kebebasan, kemakmuran, dan demokrasi, mempengaruhi pengambilan kebijakan luar negerinya ketika menjabat sebagai Presiden. Kebijakan AS dalam menghentikan bantuannya terhadap UNRWA mencerminkan Biden yang tegas dalam menangani segala tindakan yang dianggap teror dan kekerasan. Cara yang digunakan Biden dengan tidak menggunakan militer dalam melawan tindakan

terorisme, namun lebih diplomatik menunjukkan komitmen akan demokrasi yang dimilikinya.

Berdasarkan analisis ini, dapat disimpulkan bahwa pemerintahan Amerika Serikat pada masa Biden, memiliki doktrin *liberal-internationalism* yang artinya mengutamakan diplomasi dalam kebijakan luar negerinya. Biden juga memiliki kekhawatiran akan perlawanan rakyat Palestina akan penjejahan Isarel. Hal ini dicerminkan dalam pedoman strategi keamanan nasional AS yang dinamakan “*Renewing America’s Advantages*” yang salah satu fokus dalam arah kebijakan luar negerinya adalah tentang tindakan terorisme yang mengancam kepentingan AS dan sekutu. Jika dianalisis dari beberapa kebijakannya, Biden memang mengedepankan konsep demokrasi yang coba ia pertahankan. Namun kebijakan dalam memberikan bantuan terhadap UNRWA maupun megentikan bantuan terhadap UNRWA merupakan satu strategi Biden yang mencegah upaya perjuangan dan perlawanan rakyat Palestina yang disampaikan dengan isu terorisme dan isu demokrasi melawan otoritarianisme.

3. Kepentingan Nasional Amerika Serikat

Dalam isu Israel-Palestina, Amerika Serikat berulang kali mengupayakan solusi dua negara untuk mencapai proses perdamaian. Solusi dua negara sejatinya merupakan kerangka kerja yang diusulkan untuk menyelesaikan konflik Israel-Palestina dengan mendirikan dua negara yaitu Israel dan Palestina. Pada tahun 1993 pemerintah Israel dan Organisasi Pembebasan palestina menyetujui rencana untuk menerapkan solusi dua negara melalui perjanjian Oslo dengan membentuk Otoritas Palestina. Pemerintah Amerika Serikat melalui Presiden Bill Clinton mengambil peran untuk memediasi kedua pihak dalam upacara penandatanganan Perjanjian Oslo pada 13 September 1993. (StateHistory 2024)

Kemudian pada masa pemerintahan Trump, AS mencoba untuk menghidupkan kembali solusi dua negara yang dalam prosesnya menemui kegagalan karena berbagai kendala. Trump mengupayakan solusi dua negara dengan merencanakan kesepakatan damai antara Israel-Palestina yang diberi nama “*The Deal of The Century*” pada tahun 2018. Namun, upaya perdamaian

yang diinisiasi oleh Trump ini gagal dikarenakan terdapat kesepakatan AS yang tidak disetujui oleh pihak Palestina. Kemudian pada tahun 2020, kongres mengesahkan satu undang-undang yang bertujuan untuk memungkinkan Israel-Palestina untuk hidup berdampingan secara damai guna mencapai solusi dua negara. dalam pelaksanaan undang-undang ini, AS menyalurkan bantuan luar negeri kepada Palestina dan UNRWA yang bertujuan untuk program pembangunan perdamaian antar masyarakat, memajukan pembangunan komunitas bersama, hidup berdampingan secara damai, melakukan dialog dan rekonsiliasi dengan Israel.

Dari analisis diatas, kepentingan AS terhadap pemberian bantuan kepada Palestina sesuai dalam undang-undang *Nita M Lowey Middle East Partnership for Peace* (MEPPA) adalah untuk memungkinkan solusi dua negara. namun, dalam prosesnya terdapat berbagai hambatan yang salah satunya datang dari Hamas yang menolak solusi dua negara dan terus berjuang dengan melakukan aksi militannya. Dapat dianalisis juga dari kebijakan-kebijakan terkait bantuan luar negeri AS yang memfokuskan pada aturan mengenai terorisme, menjadi faktor pendukung bahwa AS memang berkepentingan mendegradasi upaya-upaya militan yang dilakukan Hamas dan rakyat Palestina. Hal ini sejalan dengan penghentian bantuan luar negeri AS terhadap UNRWA, merupakan satu kebijakan dalam upaya menekan serangkaian aksi yang dilakukan oleh rakyat Palestina dalam melakukan kekerasan terhadap Israel.

4. Hasil Deduksi Tujuan Kebijakan Penghentian Bantuan

Indikator keempat ini merupakan bentuk kesimpulan yang ditarik dari tiga indikator sebelumnya. Melalui indikator keempat ini, peneliti dapat menyimpulkan tujuan sebenarnya yang ingin dicapai oleh negara melalui kebijakan luar negerinya. Jika suatu kebijakan dipertahankan untuk jangka waktu yang lama dan para pembuat keputusan memiliki banyak kesempatan untuk menilai dan memodifikasinya, kita dapat menyimpulkan bahwa hasilnya sesuai dengan tujuan yang dikejar

Melalui indikator pertama yaitu *the goals communicated*, menyimpulkan bahwa tujuan yang dikomunikasikan oleh pemerintah Amerika Serikat melalui pernyataan pejabat-pejabat pemerintahannya adalah bahwa Amerika Serikat ingin mengakhiri segala bentuk kekerasan dan tindakan terorisme terhadap Israel. Untuk mencapai target ini, Amerika Serikat menggunakan cara-cara yang diplomatis dan politis dengan menggunakan kebijakan luar negerinya. Selanjutnya, melalui indikator *doctrine* yang ada dalam pemerintahan Biden, peneliti menyimpulkan bahwa pemerintah Amerika Serikat pada masa Biden memiliki doktrin *liberal-internationalism* yang mana pendekatan dalam kebijakan luar negerinya Biden menekankan pada promosi demokrasi ke seluruh dunia sekaligus memperkuat aliansi dengan sekutu untuk melawan ekstrimisme dan terorisme. Doktrin ini membawa Biden sebagai pemimpin diplomatis dan tidak menggunakan kekuatan militer.

Indikator ketiga yaitu *national interest*, peneliti menyimpulkan bahwa Amerika Serikat memiliki kepentingan untuk mengakhiri kekerasan yang terjadi antara Israel-Palestina melalui *Two-State Solution*. Solusi dua negara merupakan tujuan yang ditegaskan dalam undang-undang legislasi Amerika Serikat yaitu undang-undang MEPPA. Kepentingan ini dalam prosesnya selalu sulit untuk dicapai karena serangkaian penolakan yang terjadi terutama dari kelompok Hamas. Tujuan yang sebenarnya dari sebuah kebijakan luar negeri dapat dilihat dari kepentingan nasional Amerika Serikat dalam isu Israel-Palestina. Solusi dua negara untuk mengakhiri konflik kekerasan bagi kedua negara mengalami berbagai hambatan. Solusi dua negara menjadi satu kepentingan bagi AS yang terdapat dalam undang-undang legislasi.

Namun dalam proses menganalisis, peneliti melihat adanya perbedaan antara tujuan yang dinyatakan dengan yang sebenarnya ingin dicapai oleh Amerika Serikat. Jika dianalisis berdasarkan kebijakan-kebijakannya, Amerika Serikat menerapkan standar kegiatan terorisme yang bias dengan merujuk pada definisi kegiatan apapun yang bersifat kritis terhadap Israel sesuai bunyi pasal 31 C undang-undang bantuan luar negeri Amerika Serikat. Peneliti menyimpulkan

dari hasil analisis kebijakan penghentian bantuan luar negeri AS terhadap UNRWA merupakan suatu upaya pemerintah AS untuk menekan UNRWA agar AS dan sekutu dapat mencapai segala kepentingannya dalam menjajah Palestina, sehingga hal ini dapat menekan kritikan dan upaya perlawanan yang dilakukan masyarakat Palestina. Upaya penekanan ini ditujukan agar AS dapat mencapai kepentingannya yaitu solusi dua negara yang sarat akan politisasi, dimana kebijakan-kebijakannya merugikan pihak Palestina. Hal ini sesuai dengan teori yang dijelaskan oleh Morin dan Paquin, alasan suatu negara menyembunyikan tujuan sebenarnya adalah untuk menjaga reputasi dan legitimasi secara internasional.

Mobilisasi dan Eksploitasi Pemerintah Amerika Serikat Dalam Kebijakan Penghentian Bantuan

Dalam isu yang diteliti yaitu kebijakan penghentian bantuan AS terhadap UNRWA, pemerintah AS menggunakan sumber daya material yang berupa bantuan ekonominya terhadap UNRWA dan sumber daya ideasional yang berupa kemampuan moral AS untuk menentukan terkait netralitas UNRWA. Berdasarkan analisis, dari segi sumber daya material dengan status AS sebagai negara pendonor terbesar dapat dieksploitasi oleh AS agar UNRWA dapat menjalankan segala bentuk strategi kontra terorisme dalam programnya. Strategi kontra terorisme mengatur tentang pemberian bantuan luar negeri AS untuk tidak diberikan kepada penerima manfaat UNRWA yang melakukan tindakan kritis terhadap Israel, penerima pelatihan militer, turut serta dalam aksi gerilya dan terorisme. Apabila UNRWA gagal dalam menjalankan strategi kontra terorisme ini, maka AS menerapkan sanksi berupa penghentian seluruh bantuan luar negrinya terhadap UNRWA.

Kemudian, dari segi sumber daya ideasional, AS mampu meyakinkan publik terutama sesama negara pendonor UNRWA terhadap gagalnya UNRWA dalam menjaga netralitas lembaganya. Hal ini menunjukkan bahwa AS memiliki legitimasi moral serta penggunaan ide yang dapat menjadi tolak ukur benar dan

salah. Kepercayaan publik internasional ini, menjadikan kemampuan tambahan bagi AS untuk dapat menerapkan sanksi ekonominya atau kebijakan untuk menghentikan bantuan luar negerinya terhadap UNRWA. Kebijakan penghentian ini juga diikuti oleh berbagai negara donor lainnya, seperti Kanada, Swiss, dan Uni-Eropa.

Instrumen Kebijakan Luar Negeri *Coercion* yang Digunakan Pemerintah Amerika Serikat

Instrumen kebijakan luar negeri *coercion* atau paksaan merupakan metode yang dilakukan oleh suatu negara untuk mempengaruhi atau memaksa negara lain agar mengambil tindakan tertentu atau menghentikan tindakan tertentu yang dianggap merugikan kepentingan suatu negara, tanpa melakukan intervensi langsung di wilayah tersebut. Instrumen kebijakan luar negeri *coercion* ini memiliki dua strategi utama yaitu *dissuasion* (pencegahan) dan *Compellence* (pemaksaan). *Dissuasion* bertujuan untuk mencegah negara lain mengambil tindakan yang tidak diinginkan dengan menimbulkan kerugian konsekuensi yang cukup berat jika tindakan tersebut dilakukan dengan menerapkan sanksi positif (strategi berbasis penghargaan). Sedangkan, *compellence* bertujuan untuk memaksa negara lain untuk mengubah tindakan atau kebijakan yang sudah diambil. Hal ini melibatkan penerapan tekanan atau ancaman sampai negara target mengubah perilakunya sesuai dengan keinginan negara yang melakukan paksaan dengan menerapkan sanksi negatif (strategi berbasis hukuman).

Kebijakan penghentian bantuan Amerika Serikat terhadap UNRWA merupakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah AS untuk memaksa UNRWA mengambil tindakan tertentu untuk menghentikan segala tindakan rakyat Palestina yang menerima bantuan luar negeri AS yang merugikan kepentingan AS. Sejatinya, pemerintah AS menggunakan kedua strategi dalam kebijakan luar negerinya terhadap UNRWA. Pertama, berdasarkan analisis ketika pemberian bantuan AS terhadap UNRWA masih berjalan sebelum dihentikan seperti saat ini, AS menggunakan instrumen paksaan menggunakan strategi

dissuasion. Hal ini dikarenakan terdapat serangkaian perjanjian kerja antara pemerintah AS dan UNRWA untuk menyepakati strategi kontra terorisme dalam kerangka kerja UNRWA. Bagaimana AS mensyaratkan tidak boleh adanya bantuan luar negeri AS yang diberikan kepada rakyat Palestina yang menerima pelatihan militer, melakukan tindakan kritis terhadap Israel, atau yang terlibat dalam tindakan terorisme apapun. Apabila terdapat pelanggaran atas perjanjian ini, maka ancaman yang akan diterima UNRWA adalah AS akan menghentikan bantuan luar negerinya. Artinya pemerintah Amerika Serikat akan menerapkan sanksi ekonomi berupa penghentian pendanaan terhadap UNRWA sebagai tindakan pencegahan atas tindakan apapun yang merugikan kepentingan Amerika Serikat.

Dalam menganalisis kebijakan Amerika Serikat yang menghentikan bantuan luar negerinya terhadap UNRWA, peneliti menganalisis bahwa pemerintah AS menggunakan instrumen kebijakan luar negeri paksaan dengan strategi *compellence*. Hal ini dikarenakan AS memaksa adanya perubahan atau penghentian atas tindakan yang dilakukan, yang dapat merugikan kepentingan AS dan sekutu dalam hal ini terorisme. Pemerintah AS sudah menerapkan ancaman atau sanksi terhadap UNRWA atas keterlibatan staf mereka dalam tindakan terorisme dan berbagai tindakan yang menurut AS melanggar prinsip netralitas. Sanksi yang diterapkan AS berupa kebijakan AS yang menghentikan seluruh bantuan luar negerinya terhadap Palestina termasuk terhadap UNRWA. Berdasarkan analisis diatas dapat disimpulkan bahwa instrumen kebijakan luar negeri yang dipilih oleh pemerintah AS dalam kebijakan penghentian bantuan terhadap UNRWA adalah *coercion* atau paksaan, dengan menggunakan strategi *compellence* dikarenakan pemerintah AS memberikan sanksi ekonomi berupa penghentian pendanaan terhadap UNRWA untuk menekan dan merubah segala tindakan yang dilakukan oleh warga Palestina yang dapat merugikan kepentingan AS dan sekutu.

Proses Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Dalam Penghentian Bantuan Terhadap UNRWA

Dalam kebijakan penghentian bantuan Amerika Serikat terhadap UNRWA, AS kerap kali mengatakan bahwa adanya keterlibatan staf UNRWA dalam aksi teror yang dilakukan pada 7 Oktober. Kemudian isu netralitas yang ditujukan terhadap UNRWA juga menjadi satu hal yang sering disampaikan oleh AS dan Israel. Hal ini dianalisis sebagai upaya framing yang dilakukan oleh Amerika Serikat terhadap UNRWA. Kemudian, dalam upaya memobilisasi dan meyakinkan orang-orang penting, AS melalui Menteri Luar Negerinya Anthony Blinken melakukan pertemuan dengan Sekretaris Jenderal PBB Antonio Guterres untuk menindak lanjuti dan melakukan penyelidikan atas dugaan keterlibatan staf UNRWA dalam aksi terorisme terhadap Israel. Terdapat satu pilihan kebijakan apabila UNRWA tidak dapat menjalankan strategi kontra-terorisme Amerika Serikat dalam kerangka kerja UNRWA yang mana sesuai dengan ketentuan perjanjian kerja yaitu AS akan menghentikan seluruh bantuan luar negerinya terhadap UNRWA. Keterlibatan karyawan UNRWA pada serangan 7 Oktober dan beberapa temuan pada UN Watch tentang netralitas badan tersebut yang pada akhirnya AS memutuskan untuk memutuskan dan menerapkan kebijakan penghentian bantuan luar negerinya. Dalam penerapannya, kebijakan ini diperkuat dengan pengesahan undang-undang mengenai alokasi penyediaan dana untuk departemen luar negeri yang melarang seluruh pendanaan AS untuk lembaga kemanusiaan yang beroperasi di Gaza. Terakhir pada tahap evaluasi yang merupakan interpretasi terbuka, terdapat berbagai tanggapan terkait kebijakan ini, menurut salah seorang senato AS dari Demokrat Chris Van Hollen mengatakan framing terhadap UNRWA merupakan upaya politik untuk melemahkan UNRWA, karena UNRWA dinilai sebagai sarana untuk melanjutkan harapan rakyat Palestina akan tanah mereka sendiri, upaya bagi Israel untuk menghentikan solusi dua negara.

Hasil Kebijakan Penghentian Bantuan Amerika Serikat Terhadap UNRWA

Kebijakan penghentian bantuan luar negeri Amerika Serikat terhadap UNRWA mendapatkan respon yang positif dari publik internasional. Hal ini dikarenakan, dari hasil penelitian bahwa banyaknya negara yang ikut serta menghentikan bantuan luar negerinya terhadap UNRWA. Artinya kebijakan tersebut terdapat pembenaran atau legitimasi dari banyak pihak, seperti Swiss, Canada, Inggris, Jepang, termasuk Uni-Eropa. Kemudian, adanya respon dari UNRWA yang telah menghentikan karyawannya yang terlibat dalam serangan tersebut, serta turut menyediliki dan mengadili stafnya apabila terbukti terlibat, lebih lanjut sulitnya UNRWA dalam menjalankan tugasnya akibat krisis yang terjadi. Kemudian Komisioner Jenderal UNRWA meminta seluruh staf UNRWA untuk tetap menjaga netralitas dan fokus dalam menjalankan mandatnya yaitu memberikan pelayanan kepada rakyat Palestina. Umpan balik yang positif ini diperkuat dengan disahkannya undang-undang anggaran belanja AS yang salah satunya untuk departemen luar negeri oleh kongres, yang melarang seluruh dana kepada UNRWA dan Palestina. Hal ini menunjukkan kebijakan penghentian ini cukup berhasil dan mampu menekan berbagai pihak, baik UNRWA maupun rakyat Palestina sendiri, lebih lanjut kebijakan penghentian bantuan AS terhadap UNRWA ini masih berlanjut hingga saat ini.

Sanksi ekonomi ini mungkin dinilai efektif dalam menekan UNRWA dan rakyat Palestina, berdasarkan umpan balik yang didapat. Namun pada kenyataannya tindakan perlawanan dan yang dianggap terorisme oleh AS masih terjadi hingga saat ini. Sesuai tujuannya, penghentian bantuan sebenarnya upaya untuk mencegah segala tindakan yang merugikan AS dan sekutu, karena peneliti melihat AS mencoba melihatkan konsekuensi dari tindakan teror yang dilakukan agar tindakan serupa tidak terulang.

Jika dianalisis lebih lanjut, AS telah memainkan *political dissuasion* yang mana AS mengancam akan menghentikan bantuan terhadap UNRWA jika terdapat pelanggaran pada strategi kontra-terorismenya. Belum lagi, aturan-

aturan perjanjian kerja yang menyulitkan UNRWA dalam memberikan bantuan karena berbagai klasifikasi kriteria dan syarat penerima bantuan yang bias tentang terorisme dan ekstrimisme. Artinya memang tujuan dari awal AS terhadap UNRWA merupakan persoalan yang politis. Penghentian hanya konsekuensi dari perlawanan atas penindasan.

Faktor lain kebijakan penghentian bantuan AS ini dinilai efektif dikarenakan AS merupakan negara pendonor terbesar kepada UNRWA. Artinya akan terjadi masalah yang besar jika UNRWA tidak lagi mendapat bantuan dana yang cukup. Hal ini akan terjadinya krisis kemanusiaan besar-besaran di Palestina. penghentian merupakan bagian dari *political compellence* yang merupakan strategi yang memaksa seluruh rakyat Palestina mematuhi segala ketentuan AS terkait tindakan terorisme. Kebijakan penghentian bantuan AS ini efektif bukan karena ukuran organisasi perlawan seperti Hamas mundur, tetapi berhasil menunjukkan kepada UNRWA dan rakyat Palestina akan penderitaan atas segala tindakan yang dapat merugikan AS dan Israel.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis menggunakan teori Foreign Policy Analysis, peneliti menemukan bahwa tujuan dari kebijakan penghentian bantuan Amerika Serikat terhadap UNRWA adalah upaya dari Amerika Serikat untuk menekan UNRWA sebagai pemberi harapan hidup rakyat Palestina sehingga hal ini juga dapat menekan segala kritikan dan tindakan perjuangan serta perlawanan dari rakyat Palestina atas penindasan dan penjajahan yang dilakukan Israel. Amerika Serikat menggunakan sumber daya material dan ideasional dalam kebijakan penghentian bantuannya, yaitu berupa kekuatan ekonominya yang menjadikannya sebagai negara donor terbesar dan moral yang dimiliki untuk menentukan benar dan salah, sehingga kebijakannya diyakini dan mendapat legitimasi internasional. Amerika Serikat menggunakan instrumen kebijakan luar negeri *coercion* dengan memainkan strategi *Political dissuasion* dan *political compellence*. Kebijakan ini juga melewati proses yang bertahap berdasarkan

proses pada teori Foreign Policy Analisis yang digunakan. Sanksi ekonomi ini juga berhasil dan efektif diterapkan oleh Amerika Serikat dalam mencapai tujuannya, sehingga kebijakan ini tetap bertahan hingga saat ini.

Daftar Pustaka

- Congress. 2018. *Anti-Terrorism Clarification Act of 2018*. Accessed Juli 5, 2024. <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate->.
- Creswell. 2018. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. United States of America: Sage Publications Inc.
- Morin, and Paquin. 2018. *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Canada: Palgrave Macmillan
- Margesson, and Zanoliti. 2024. "The United Nations Relief and Works Agency for Palestine refugees in the Near East (UNRWA): Overview and the U.S. Funding pause." *Congressional Research Service*.
- Salman, Nordin, and Ismail. 2022. "A Critical Appraisal of the UNRWA-USA Framework for Cooperation (2021-2022) Regarding Palestinian refugees." *IIUM Law Journal*. 2022.
- State. 2024. *Statement on UNRWA Allegations*. Accessed Juli 10, 2024. <https://www.state.gov/statement-on-unrwa-allegations/>.
- StateHistory. 2024. *The Oslo Accords and the Arab-Israeli Peace process*. Accessed Juli 15, 2024. <https://history.state.gov/milestones/1993-2000/oslo>.
- UNRWA. 2023. *Donor Charts*. Accessed Maret 20, 2024. <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends/donor-charts>
- UNRWA. 2023. *Donor Charts*. Accessed Maret 20, 2024. <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends/donor-charts>.
- USAID. 2024. *Nita M. Lowey Middle East Partnership for Peace Act (MEPPA)*. Accessed Mei 16, 2024. <https://www.usaid.gov/west-bank-and-gaza/meppa>.

—. 2024. *USAID History*. Accessed Mei 16, 2024. <https://www.usaid.gov/about-us/usaaid-history>.

Whitehouse. 2021. *Interim National Security Guidance*. Accessed Juli 5, 2024. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

Zanotti. 2018. "U.S Foreign Aid to the Palestinian." *Congressional Research Service*.

Zanotti, and Sharp. 2024. "Israel and Hamas Conflict In Brief: Overview, U.S. Policy, and Option for Congress ." *Congressional Research Service*.