



FAKTOR EKSTERNAL DAN INTERNAL YANG MEMPENGARUHI PRESIDEN DONALD TRUMP UNTUK MENGAKUI STATUS KOTA YERUSALEM SEBAGAI IBUKOTA ISRAEL

Agra Haydar Allam

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

On December 6th 2017, the United States under Donald Trump presidency recognized the political status of Jerusalem City as the capital of Israel. Right away the decision gathered criticisms and controversy. States all over the world especially Muslim majority countries gathered on the streets to protest the policy. It was to be expected as Jerusalem is considered to be one of the key elements for peace process between Israelis and the Palestinians. Although the United States and Israel have a very close relations, there had been no president of the United States before President Trump to issue such declaration in their presidencies. This research aims to look for what factors that influenced President Trump's decision regarding Jerusalem. In order to do that, this research uses neoclassical realism as a framework to analyze the case. Broadly speaking, this theory analyzes foreign policies from external and internal factors. Accordingly, this research argues that international circumstances were very supporting for the United States to issue the foreign policy. Moreover, President Trump's closest advisers and his supporter bases were those who had pro-Israel view so that it's not surprising that if President Trump wanted to fulfill their wishes in order to maintain and increase the president's popularity among the people of the United States.

Keywords: *foreign policy, United States, President Donald Trump, Jerusalem City, Israel*

PENDAHULUAN

Hubungan dekat Amerika Serikat dan Israel sudah tidak bisa diragukan lagi. Sejak awal berdirinya negara Israel, AS adalah negara pertama yang mengakui kemerdekaan Israel. Selanjutnya, bantuan-bantuan baik ekonomi maupun militer pun banyak digelontorkan oleh AS kepada Israel. Sebuah laporan dari Congressional Research Service (Sharp 2018) menyebutkan bahwa Israel merupakan negara penerima bantuan luar negeri kumulatif terbesar dari AS sejak Perang Dunia II. Sampai Februari 2018, AS telah menyediakan bantuan sebesar \$US 134,7 miliar kepada Israel, yang hampir semuanya adalah bantuan militer. Belum lagi, pada September 2016 AS dan Israel menandatangani nota kesepahaman (MoU) dimana AS akan memberikan bantuan militer sebesar \$US 38 miliar dari tahun fiskal 2019-2028, yang kemudian kesepakatan ini dikatakan sebagai "the largest such aid package in U.S. history" (Spetalnick 2016).

Meski hubungan bilateral sangat kuat dalam hal bantuan militer, ekonomi, dan hubungan politik, tampaknya AS tidak se yakin itu ketika berbicara tentang status Kota Yerusalem: apakah AS mengakui Kota Yerusalem sebagai ibukota negara Israel atau tidak? Tentu, sejak awal Israel

sendiri mengklaim bahwa Yerusalem adalah ibukotanya dan posisinya tetap seperti itu. Sedangkan AS sendiri secara umum posisinya mendukung Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 181 tahun 1947 yang disebut sebagai Palestine Partition Plan (Rencana Pembagian Palestina). Salah satu isi resolusi tersebut adalah bahwa Kota Yerusalem akan dijadikan sebagai wilayah *corpus separatum*. Artinya, sebuah badan atau rezim internasional khusus akan bertanggung jawab terhadap Kota Yerusalem, terpisah dari wilayah Palestina yang lain. Maka jika ditelusuri, AS belum pernah mengakui Kota Yerusalem sebagai ibukota Israel.

Pola tersebut tampaknya telah dipatahkan oleh Presiden Donald Trump. Pada tanggal 6 Desember 2017, Donald Trump selaku Presiden Amerika Serikat memberikan sebuah pidato yang menyatakan bahwa AS mengakui kedudukan Yerusalem sebagai Ibukota Israel. Maka dengan diambilnya keputusan Presiden Trump untuk mengakui Kota Yerusalem sebagai Ibukota Israel, apakah ada yang berubah dari segi kepentingan keamanan nasional AS dari masa presiden sebelum Presiden Trump hingga pada masa Presiden Trump sendiri? Apakah ada faktor lain yang mendorong Presiden Trump mengeluarkan keputusan untuk mengubah kebijakan luar negeri tersebut? Perubahan pola inilah yang menjadi daya tarik tersendiri bagi penulis untuk melakukan penelitian. Pasalnya, sebelum Presiden Trump belum ada satu presiden pun yang mengakui status Kota Yerusalem sebagai Ibukota Israel. Sekali pun ketika Kongres AS mengeluarkan undang-undang yang secara spesifik menginstruksikan presiden untuk memindahkan kedutaan besarnya ke Kota Yerusalem, Ibukota Israel yang sah menurut Kongres AS melalui Jerusalem Embassy Act of 1995.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apa saja faktor yang mempengaruhi perubahan politik luar negeri AS pada masa pemerintahan Presiden Donald Trump dalam mengakui Yerusalem sebagai Ibukota Israel. Lebih jauh lagi, penelitian ini akan menggunakan teori realisme neoklasik dalam menjawab permasalahan yang ada. Secara umum, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya penelitian mengenai analisis politik luar negeri, khususnya yang menggunakan teori realisme neoklasik yang tergolong baru. Secara khusus, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya sudut pandang mengenai hubungan AS-Israel kontemporer, terutama dalam hal pengakuan Kota Yerusalem sebagai Ibukota Israel oleh Amerika Serikat.

Untuk menjawab permasalahan tersebut, penelitian ini menggunakan teori realisme neoklasik. Pada intinya teori realisme neoklasik berasumsi bahwa politik luar negeri suatu negara didorong oleh faktor-faktor eksternal dan faktor-faktor internal. Faktor eksternal yang dimaksud oleh teori realisme neoklasik adalah faktor-faktor sistem internasional, khususnya kekuatan relatif. Adapun faktor internal yang dimaksud antara lain pemimpin negara, kelompok kepentingan, atau struktur domestik negara. Meski kekuatan relatif suatu negara menentukan posisinya di sistem internasional dan kemudian menjadi determinan yang penting dalam menentukan politik luar negeri, Rose (1998) berargumen bahwa faktor-faktor di tingkat unit seperti pemimpin dan elit politik juga memiliki pengaruh dalam menentukan politik luar negeri karena tidak ada “sabuk” (Rose 1998, p. 147) yang mengikat antara kapabilitas material dengan perilaku politik luar negeri.

PEMBAHASAN

Faktor Sistemik yang Memungkinkan Kebijakan Presiden Trump Perihal Kota Yerusalem

Jika berbicara tentang faktor eksternal kekuatan relatif negara, alih-alih karena ancaman internasional, penulis berargumen bahwa keputusan Presiden Trump ini diambil karena adanya kesempatan yang tersedia di ranah internasional bagi Presiden Trump untuk melancarkan kebijakannya. Itu juga berarti bahwa ancaman yang ada di ranah eksternal juga dipersepsikan

sebagai minimal. Negara Arab khususnya negara Teluk anggota GCC memusatkan perhatiannya dengan Iran, isu yang dipersepsikan juga sebagai ancaman oleh Israel dan Amerika Serikat.

Dua hal terjadi akibat persepsi ancaman terhadap Iran tersebut. Pertama, negara Arab semakin mempererat hubungan dengan Israel khususnya di bidang pertahanan dan intelijen untuk membendung ancaman Iran. Kedua, konsekuensinya, isu Palestina bukan lagi jadi prioritas negara Arab karena Israel berperan penting dalam tujuan membendung Iran tersebut. Sejak Presiden Trump menjabat sebagai presiden Amerika Serikat, banyak upaya yang telah dilakukan sang presiden untuk memastikan supaya hubungan dua pihak tetap erat bahkan lebih.

Sekilas, ketika nama Amerika Serikat terlibat, maka tampak jelas dan gamblang bahwa dapat dipastikan Amerika Serikat memiliki kekuatan dan kemampuan yang luar biasa mengalahkan negara lain. Namun perlu diingat bahwa ini kali pertama dalam sejarah AS yang memiliki kebijakan ini mengenai Yerusalem sejak Israel merdeka dan selama itu pula AS telah menjadi (salah satu) *superpower* di sistem internasional. Tidak salah jika realisme neoklasik menyatakan fakta bahwa dua negara yang memiliki kemampuan yang sama bisa jadi akan bertindak berbeda antara satu sama lain (Rose 1998). Sama halnya dengan tindakan antarmasa pemerintahan di suatu negara. Berbeda pemerintahan, berbeda pula kebijakannya, meski situasi sistem internasional cenderung stagnan.

Tidak dipungkiri lagi konstelasi politik antarnegara Arab dan khususnya mengenai Israel dan Yerusalem perlahan telah mengalami pergeseran. Ketika negara Arab semakin kompak dan tegas melawan prospek hegemoni Iran di kawasan, mereka juga semakin nyaman untuk membangun hubungan dengan Israel walaupun tidak secara terbuka. Negara-negara Arab yang dulu terlibat secara langsung dalam konflik Arab-Israel sekarang bahkan tidak lagi menaruh banyak perhatian terhadap konflik Israel-Palestina. Negara Arab lain yang tidak terlibat secara langsung seperti Arab Saudi tidak lagi menentang pendudukan Israel atau perjuangan kemerdekaan Palestina seperti di awal masa kemerdekaan Israel.

Negara-negara yang terlibat secara langsung dan kompak dalam konflik Arab-Israel sekarang telah memilih jalannya masing-masing dalam berurusan dengan Israel. Beberapa negara tetap konsisten menentang pendudukan Israel di Palestina serta kemerdekaannya di tanah Palestina, baik dalam prinsip maupun praktik, seperti Suriah. Beberapa paragraf di bawah akan memberikan sebagian contoh negara Arab yang akan menggambarkan berbagai jalan yang telah diambil terkait dengan Israel. Sebagian negara Arab yang lain hanya menentang secara prinsip namun praktiknya mereka bekerja sama dengan Israel meski tidak secara terbuka, seperti Mesir dan Yordania. Ada pula negara yang Timur Tengah yang mendukung Israel di masa awal kemerdekaannya namun memutar haluan 180 derajat memusuhi Israel secara terang-terangan dan dengan tegas, seperti Iran.

Arab Saudi telah banyak berkontribusi di masa lalu terhadap perjuangan Arab dan Palestina melawan Israel. Namun seiring berjalannya waktu Arab Saudi semakin banyak melakukan kerjasama dan memiliki ikatan yang semakin kuat dengan Israel. Sama seperti negara lain di kawasan, Arab Saudi juga mengalami jatuh bangun dalam menghadapi Israel. Menilik ke belakang, Arab Saudi merupakan salah satu dari 13 negara yang memberikan vote menolak Resolusi 181 Palestine Partition Plan.

Perubahan konstelasi Timur Tengah seperti disebut di atas akan menjadi lahan yang subur bagi siapa pun Presiden AS yang bisa melihat situasi untuk mempertimbangkan kebijakan yang akan diambil perihal Israel dan Timur Tengah. Namun kedekatan GCC dan Israel tidak diusahakan hanya oleh kedua pihak. Amerika Serikat juga terlibat dalam pergeseran aliansi tersebut. Jika Presiden Obama memberikan rasa khawatir kepada negara Teluk dan Israel yang

berakhir pada kesadaran bahwa Iran adalah musuh bersama, maka Presiden Trump menggunakan dan memelihara kekhawatiran tersebut untuk terus mendorong Israel dan negara Arab lebih dekat satu sama lain. Jika Presiden Obama sempat berkomitmen untuk membuat AS mundur dari urusan Timur Tengah, maka Presiden Trump memiliki komitmen untuk membuat urusan Timur Tengah sebagai *deal of the century*—kesepakatan abad ini.

Beberapa hal disampaikan oleh Presiden Trump dalam pidatonya di KTT Arab Islam Amerika pada 21 Mei 2017, namun utamanya adalah mengenai Iran sebagai ancaman kawasan di hadapan 55 perwakilan negara Arab dan Islam. Pidato tersebut berdampak besar bagi negara-negara di kawasan Timur Tengah. Negara Arab telah lama berupaya keras menangkal dan membendung pengaruh Iran di kawasan. Dengan datangnya negara superpower Amerika Serikat yang membawa misi yang sama dengan negara Arab dalam melawan Iran tentu merupakan kabar baik yang diterima dengan tangan terbuka oleh negara Arab. Mereka tidak lagi memiliki keraguan dalam bertindak melawan Iran menyusul adanya dukungan secara terbuka dan tegas dari Presiden AS. Langkah tindak lanjut yang lebih signifikan dan bersinergi antara negara Arab paska KTT Arab Islam Amerika adalah ketika beberapa negara anggota GCC serta negara Arab lainnya memutuskan untuk memutus hubungan diplomatik dan memboikot Qatar. Empat negara awal yang memboikot Qatar—Arab Saudi, Mesir, Bahrain, dan UEA—membuat daftar 13 poin permintaan yang harus dipenuhi Qatar sebagai syarat dihentikannya boikot. Di antara 13 poin tersebut antara lain supaya Qatar memutus hubungan diplomatik dengan Iran serta mengusir anggota Garda Revolusi Iran dari Qatar (The Associated Press 2017).

Peran Aktor Domestik dalam Mendorong Kebijakan Presiden Trump perihal Kota Yerusalem

Jika faktor eksternal merupakan kesempatan bagi Presiden Trump untuk mengakui Kota Yerusalem sebagai Ibukota Israel, maka faktor internal tidak kalah penting dalam mendorong keputusan tersebut. Konstelasi politik antarnegara Timur Tengah memang sudah mengalami perubahan yang signifikan dari masa awal ketika Israel mendeklarasikan kemerdekaannya. Negara Arab khususnya negara Teluk memiliki ancaman bersama yaitu Iran dan dari sana mereka mendapat sekutu menjanjikan yaitu Israel. Amerika Serikat yang merupakan sekutu dari kedua pihak tersebut tentu menerima dengan lapang dada mengenai perkembangan tersebut sebab AS juga menilai Iran sebagai ancaman. Sejak tahun 2011, Israel dan negara Teluk telah banyak mengadakan berbagai kerjasama meski kebanyakan dilakukan di balik layar (Ulrichsen 2016). Di masa pemerintahan Presiden Trump, segitiga persekutuan Amerika Serikat-Israel-Arab/Teluk tersebut semakin terlihat jelas.

Presiden Trump telah banyak berusaha untuk memenuhi janji-janji kampanyenya mulai dari membuka banyak lapangan pekerjaan hingga isu imigrasi dan perbatasan meski tidak jarang kebijakannya menuai banyak kritikan. Pada bulan Maret 2016, Trump yang pada saat itu merupakan kandidat presiden berjanji akan memindahkan kedutaan Amerika ke Yerusalem dihadapan kelompok lobi American Israel Public Affairs Committee (AIPAC) (Begley 2016). Maka dari itu keputusannya untuk mengakui status Yerusalem sebagai Ibukota Israel salah satunya merupakan usahanya untuk memenuhi janji pada masa kampanye.

The Associated Press melaporkan dari berbagai sumber bahwa dalam proses pembahasan, Menteri Luar Negeri Rex Tillerson dan Menteri Pertahanan James Mattis mengutarakan kekhawatiran jika Presiden Trump memutuskan untuk mengakui Kota Yerusalem sebagai Ibukota Israel. Mereka mengutarakan bahwa tindakan tersebut akan membahayakan diplomat dan pasukan AS di negara-negara Muslim (Lee & Klapper 2017).

Namun pada akhirnya Presiden Trump mengabaikan peringatan tersebut dan tetap mengeluarkan pernyataan pada 6 Desember 2017. Adapun para penasihat yang mendukung pernyataan itu merupakan orang-orang terdekat Presiden Trump yang juga merupakan penganut Yahudi pendukung Israel. Ada tiga arsitek utama yang mendukung dan membantu merealisasikan kebijakan Kota Yerusalem: menantu Presiden Trump Jared Kushner selaku penasihat senior presiden, Jason Greenblatt selaku perwakilan khusus AS untuk negosiasi internasional, dan David Friedman selaku Duta Besar AS untuk Israel. Ketiganya tidak memiliki pengalaman di ranah politik namun telah diangkat oleh Presiden Trump sebagai tokoh terdekat dalam lingkaran kepresidenan untuk memberi nasihat mengenai Israel, merupakan para penganut Yahudi Ortodoks, dan memiliki sikap yang pro-Israel selama hidup mereka.

Mayoritas penduduk Kristen Evangelis memilih Presiden Trump di pemilu 2016 dan dukungan dari kelompok ini masih terus kuat setelah Presiden Trump menjabat. Delapan puluh persen Evangelis kulit putih memilih Presiden Trump di pemilu 2016, angka perolehan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Presiden Ronald Reagan maupun Presiden George W. Bush yang juga populer di kalangan evangelis (Tett 2018). Perlu diketahui bahwa sebagian besar penganut Kristen Evangelis di AS mendukung keputusan Kota Yerusalem sebagai Ibukota Israel. Maka, Presiden Trump akan sangat memperhatikan apa yang dibutuhkan dan diinginkan oleh kelompok Evangelis dan juga sebaliknya. Kelompok Evangelis akan terus mendukung Presiden Trump jika sang presiden tetap mengambil kebijakan yang memenuhi aspirasi Evangelis yang salah satunya adalah dengan mendukung Israel dan klaimnya atas Kota Yerusalem.

Sebagian besar kelompok-kelompok Yahudi berpengaruh di AS mendukung keputusan Yerusalem Presiden Trump. Setidaknya ada tujuh organisasi Yahudi Amerika berskala besar dan berpengaruh yang menerima keputusan ini. Mereka adalah Union of Orthodox Jewish Congregations of America, American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations, American Jewish Committee (AJC), the Republican Jewish Coalition (RJC), Zionist Organization of America (ZOA), dan Anti-Defamation League (ADL). Salah satu kelompok di atas, AIPAC, merupakan kelompok lobi pro-Israel paling berpengaruh dalam perpolitikan Amerika Serikat, telah melobi pemindahan kantor kedutaan besar AS untuk Israel dari Tel Aviv ke Yerusalem sejak tahun 1995 (Bruck, 2014).

KESIMPULAN

Jerusalem Embassy Act of 1995 memberikan kesempatan bagi presiden untuk menunda pemindahan kantor kedutaan dengan jangka waktu enam bulan sekali. Presiden boleh menandatangani penundaan hanya jika didasarkan pada alasan kepentingan keamanan nasional. Maka boleh diasumsikan bahwa para pembuat undang-undang paham betul akan dampak yang akan ditimbulkan dari keputusan mengakui status Kota Yerusalem dan memindahkan kantor kedutaannya ke sana. Tiga presiden sejak Jerusalem Embassy Act of 1995 disahkan pun tidak ingin mengambil risiko itu. Bahkan Menteri Luar Negeri Rex Tillerson dan Menteri Pertahanan James Mattis saat itu memberi alasan keamanan nasional kepada Presiden Trump untuk tidak memberikan deklarasi, karena akan membahayakan para diplomat dan pasukan militer Amerika Serikat yang ditugaskan di negara lain.

Inilah yang kemudian menjadi pertanyaan inti penulis: mengapa Presiden Trump tampak berani menyalahi tradisi dan membuat keputusan yang kontroversial tentang Kota Yerusalem? Dengan menggunakan teori realisme neoklasik maka penulis menarik hipotesis bahwa faktor eksternal, yaitu sistem internasional, dan faktor internal, yaitu pemimpin, elit politik luar negeri, dan kelompok kepentingan, menjadi faktor dalam keputusan Presiden Trump tersebut.

Dapat disimpulkan bahwa pertama, lingkungan internasional memungkinkan Presiden Trump melakukan hal tersebut. Negara Arab yang selama ini menjadi penghalang dalam hubungan AS-Israel telah berada di dalam lingkaran Amerika Serikat termasuk nama-nama besar seperti Arab Saudi, Mesir, Yordania, dan Uni Emirat Arab. Tidak saja mereka bersisian dengan Amerika, negara-negara itu juga tidak lagi enggan bekerja sama dengan Israel untuk membendung pengaruh Iran di kawasan, meski dalam skala kecil dan terjadi di balik layar.

Kedua, aktor domestik yang mengamati perkembangan itu tidak buang-buang waktu lagi untuk menggunakan kesempatan itu. Presiden Trump sudah kepalang tanggung karena telah memberikan janji di masa kampanye dan kepopuleran Presiden Trump di konstituennya juga dihasilkan karena sang presiden diamati telah berhasil atau dalam proses yang sungguh-sungguh untuk memenuhi janji-janjinya dalam berbagai isu. Sedikit turun dalam piramida kekuasaan, lingkaran terdekat Presiden Trump yang memberi nasihat kepada presiden tentang konflik Palestina merupakan orang-orang yang terkenal sangat pro-Israel. Bagi mereka, status Kota Yerusalem sebagai Ibukota Israel merupakan fakta yang tak terhindarkan. Kelompok kepentingan dari kalangan agama seperti kalangan Kristen Evangelis sangat penting dalam kelangsungan kekuasaan Presiden Trump. Kelompok lobi Israel seperti AIPAC telah lama memiliki pegangan erat dalam perpolitikan Amerika.

Presiden Donald Trump, yang pada akhirnya memiliki kekuasaan untuk menentukan, dengan gaya kepemimpinan bagai pebisnis, sang presiden menginginkan sesuatu yang baik untuk dirinya. Dengan mendeklarasikan Kota Yerusalem sebagai Ibukota Israel, Presiden Trump berharap dapat mempertahankan dan mendongkrak popularitasnya, bahkan untuk terpilih lagi di pemilu 2020.

Penelitian ini masih jauh dari kata sempurna. Pertama, dengan berpaku pada kerangka realisme neoklasik yang merupakan turunan dari realisme, penulis hanya berfokus pada hal-hal yang tampak nyata. Beberapa kali Presiden Trump menyatakan bahwa keputusan Yerusalem ini tidak akan mengganggu proses perdamaian Israel-Palestina, malah akan memfasilitasinya. Fakta yang ada memang terjadi kisruh di sana-sini dan Palestina bahkan tampak tidak akan terlibat dalam negosiasi apapun yang dimediasi Amerika Serikat. Namun akan jadi kesempatan penelitian selanjutnya untuk mengeksplorasi mengeksplorasi lebih lanjut alasan mengapa Presiden Trump percaya bahwa keputusan ini akan membawa perdamaian, atau apakah perdamaian memang benar-benar merupakan tujuannya atau bukan.

REFERENSI

- Begley, S. (2016). *Read Donald Trump's Speech to AIPAC*. dilihat Februari 17, 2019, dari Time: <http://time.com/4267058/donald-trump-aipac-speech-transcript/>
- Bruck, C. (2014, September 1). *Friends of Israel*. Dilihat April 2, 2019, dari The New Yorker: <https://www.newyorker.com/magazine/2014/09/01/friends-israel>
- Lee, M., & Klapper, B. (2016). *Trump declares Jerusalem Israeli capital, smashing US policy*. Dilihat Februari 20, 2019, dari The Associated Press: <https://apnews.com/1d4e1824283f41eaa8422227fa8e6ea7>
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.
- Sharp, J. M. (2018). *U.S. Foreign Aid to Israel*. Washington, DC: Congressional Research Service.

- Spetalnick, M 2016, 'U.S., Israel sign \$38 billion military aid package' Reuters, 15 September, dilihat 12 Maret 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-israel-statement/u-s-israel-sign-38-billion-military-aid-package-idUSKCN11K2CI>
- Tett, G. (2018). *True believers: why US evangelicals support Trump*. Dilihat Februari 22, 2019, dari Financial Times: <https://www.ft.com/content/65282eaa-4817-11e8-8ae9-4b5ddcca99b3>
- The Associated Press. (2017). *List of demands on Qatar by Saudi Arabia, other Arab nations*. Dilihat Februari 15, 2019, dari The Associated Press: <https://apnews.com/3a58461737c44ad58047562e48f46e06>
- Ulrichsen, K. C. (2016). *Israel and the Arab Gulf States: Drivers and Directions of Change*. James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University.