

KEPENTINGAN AMERIKA SERIKAT UNTUK BERGABUNG KEMBALI KE THE UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO) TAHUN 2023

*United States' Interests in Rejoining the United Nations Educational, Scientific and Cultural
Organization (UNESCO) in 2023*

Adelia Adistya

Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah
Jakarta, Indonesia
adistyaadelia@gmail.com

Kiky Rizky

Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah
Jakarta, Indonesia
kiky.rizky@apps.uinjkt.ac.id
Correspondent author: adistyaadelia@gmail.com

INFO ARTIKEL *Article History*

Received
24 October 2024

Revised
30 December 2024

Accepted
1 Januari 2025

Keywords:
*United States of
America; national
interest; UNESCO.*

Kata kunci:
Amerika Serikat;
kepentingan nasional;
UNESCO.

Abstract

This research examines the motivations behind the United States of America (US) rejoining the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) in 2023. After the US withdrew from UNESCO in 2017, there was a shift in the influence of hegemonic power from the US to countries that have large financial contributions to UNESCO, such as China. This research uses the concepts of national interest, balance of power, and William D. Coplin's foreign policy theory. The research method is qualitative, with data sources derived from literature studies of books, journals, official government websites, and others. This research finds the power-balancing efforts made by the US from China's influence on UNESCO as a step toward achieving US interests in UNESCO. This research shows that the US interest in rejoining UNESCO in 2023 is to restore US dominance by instilling liberal democratic values that are the basis of US politics and economics in every UNESCO program.

Abstrak

Penelitian ini mengkaji motivasi yang melatarbelakangi Amerika Serikat (AS) untuk bergabung kembali dengan Organisasi Pendidikan, Ilmu Pengetahuan, dan Kebudayaan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNESCO) pada tahun 2023. Setelah AS keluar dari UNESCO pada tahun 2017, terjadi pergeseran pengaruh kekuatan hegemonik dari AS ke negara-negara yang memiliki kontribusi finansial besar terhadap UNESCO, seperti Tiongkok. Penelitian ini menggunakan konsep kepentingan nasional, keseimbangan kekuatan, dan teori politik luar negeri William D. Coplin. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif, dengan sumber data yang diperoleh dari studi pustaka berupa buku, jurnal, situs web resmi pemerintah, dan lain-lain. Penelitian ini menemukan upaya penyeimbangan kekuatan yang dilakukan AS dari pengaruh Tiongkok terhadap UNESCO sebagai langkah untuk mencapai kepentingan AS di UNESCO. Penelitian ini menunjukkan bahwa kepentingan AS untuk bergabung kembali dengan UNESCO pada tahun 2023 adalah untuk mengembalikan dominasi AS dengan menanamkan nilai-nilai demokrasi liberal yang menjadi dasar politik dan ekonomi AS dalam setiap program UNESCO.

PENDAHULUAN

Keputusan bergabung kembali ke the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) tahun 2023 diambil setelah Amerika Serikat (AS) menarik diri pada tahun 2017. Kembali bergabung ke UNESCO tahun 2023 merupakan langkah AS untuk membuat pertimbangan kekuatan di UNESCO. Hal tersebut kemudian menjadi motif dan dorongan yang secara teoretis muncul dalam kepentingan nasional. Keputusan tersebut hadir di tengah pergeseran kekuatan atau *shifting power* yang memengaruhi keberlangsungan struktur organisasi UNESCO. Selama lima tahun AS absen dari UNESCO, terjadi peningkatan pengaruh negara-negara lain, seperti Tiongkok dan Rusia. *Shifting power* ini kemudian berdampak pada perubahan dinamika dan prioritas kebijakan dan program yang ada dan akan dilakukan oleh UNESCO (Bertacchini, Liuzza, & Meskell, 2015). Keputusan AS untuk bergabung kembali ke UNESCO menandai terjadinya perubahan kebijakan luar negeri AS secara signifikan pada ranah diplomasi di era kepemimpinan Presiden Joe Biden.

Sebagai salah satu negara pendiri UNESCO, AS memiliki peran penting dalam

mendukung misi dan program UNESCO untuk mempromosikan perdamaian melalui kerja sama dalam bidang pendidikan, ilmu pengetahuan, dan budaya. Akan tetapi, hubungan antara AS dan UNESCO diisi oleh dinamika yang pasang surut dari waktu ke waktu. Perpecahan hubungan antara AS dengan UNESCO pertama kali terjadi pada tahun 1974. Peristiwa ini mulai terjadi ketika AS mengecam dan menghentikan sumbangan dana di UNESCO sebagai respons atas resolusi UNESCO yang dianggap anti-Israel dan memihak pada Uni Soviet (Edwards, 1990). Dinamika hubungan antara AS dan UNESCO kemudian berlanjut hingga AS berulang kali menunjukkan sikap yang tidak konsisten pada status keanggotaannya di UNESCO. Penarikan diri AS dari UNESCO pertama kali terjadi pada tahun 1984 yang kemudian bergabung kembali pada tahun 2003, selanjutnya AS kembali menarik diri pada tahun 2017 dengan alasan bias anti-Israel yang ada di UNESCO (Ocampo, Melgarejo, & Zapata, 2020).

Sebelum memutuskan untuk menarik diri dari UNESCO tahun 2017, AS melakukan penghentian bantuan finansial di UNESCO pada tahun 2011. Keputusan tersebut merupakan sebuah keputusan yang

kontroversial karena menunjukkan bentuk protes AS atas sikap UNESCO yang mengganggu kepentingan AS dalam melindungi Israel. Sebagai akibatnya UNESCO kehilangan sebesar 22 persen dari anggaran tahunannya yang berasal dari sumbangan AS dan membuat UNESCO menghentikan beberapa programnya. Alasan utama AS menghentikan bantuan finansial kepada UNESCO adalah penerimaan pengajuan status keanggotaan Palestina di UNESCO yang bertentangan dengan kepentingan AS pada konflik Israel-Palestina (Sherwood, 2011). Penghentian bantuan finansial AS selanjutnya berdampak buruk pada posisi AS di UNESCO, yaitu AS kehilangan hak suara akibat tunggakan iuran keanggotaan. Pembekuan hak suara AS di UNESCO menjadi latar belakang yang paling berpengaruh terhadap pengurangan kekuasaan AS di UNESCO.

Penarikan diri AS dari UNESCO secara resmi dimulai pada tahun 2019. Keputusan penarikan diri AS dari UNESCO menunjukkan berkurangnya pendekatan multilateral AS yang sebelumnya kuat dalam kebijakan luar negerinya. Penarikan diri AS dari UNESCO menimbulkan beberapa dampak yang dianggap merugikan bagi posisi AS dalam sistem multilateral. Situasi ini memberikan kesempatan bagi negara-

negara lain untuk memperluas pengaruh mereka di UNESCO. Akan tetapi, pengaruh negara lain di UNESCO mulai terlihat ketika AS menghentikan donasi keuangannya di UNESCO. Setelah penghentian donasi tersebut, UNESCO harus melakukan reformasi keuangan dan secara terpaksa harus menghentikan sebagian programnya. Terdapat beberapa negara seperti Qatar, Arab Saudi, Turki, Jepang dan Indonesia memberikan dukungan finansial kepada UNESCO untuk membantu menutupi kekurangan dana yang terjadi di UNESCO. Sehingga, melalui dukungan finansial ini, negara-negara tersebut dapat membuka kesempatan untuk meningkatkan statusnya di UNESCO (Killion, 2013).

Selain itu, ketidakhadiran AS di UNESCO juga membuka jalan bagi Suriah dan Rusia untuk menaikkan eksistensinya di UNESCO. UNESCO tetap mempertahankan keanggotaan dari salah satu anggota rezim Assad di Suriah pada komite yang menangani masalah hak asasi manusia. Hal ini menegaskan kembali pengaruh Suriah di organisasi ini. Sementara itu, Rusia, dengan tindakan agresifnya terhadap Ukraina sejak tahun 2022, yang salah satunya telah menghancurkan bangunan bersejarah yang diakui UNESCO yakni "*The Historic Centre*

of Odesa”, tetap menjadi anggota Komite Warisan Dunia UNESCO (Oelze, 2023).

Namun, terlepas dari peningkatan pengaruh negara-negara yang telah disebutkan sebelumnya, peningkatan pengaruh dominasi Tiongkok menjadi suatu ancaman utama bagi AS di UNESCO. Peningkatan pengaruh Tiongkok yang signifikan di UNESCO telah membuat peningkatan persaingan kekuatan global antara AS dengan Tiongkok. Sejak AS menghentikan donasi keuangannya di UNESCO, Tiongkok secara aktif telah meningkatkan jumlah donasi keuangannya di UNESCO setiap tahun dan mulai mengambil peran yang lebih aktif dalam berbagai kebijakan dan program UNESCO. Peningkatan donasi keuangan yang dilakukan Tiongkok telah menjadikannya sebagai negara donatur terbesar bagi UNESCO dan menggantikan posisi AS. Tercatat pada tahun 2023, Tiongkok menyumbangkan dana sebesar 105 juta dolar AS atau setara 19 persen dari total anggaran tahunan UNESCO (UNESCO, 2023b). Hal ini menjadi sebuah kekhawatiran AS karena mampu menimbulkan sebuah pergeseran kekuatan dari AS ke Tiongkok.

Peningkatan pengaruh Tiongkok juga terlihat dalam agenda kebijakan, ketika pada

Maret 2018, UNESCO menunjuk Xing Qu, seorang diplomat, sebagai Wakil Direktur Jenderal UNESCO (Seymour, 2023). Dalam kerangka mandat UNESCO, Wakil Direktur Jenderal mempunyai wewenang untuk memberikan arahan dan pengawasan strategis kepada Direktur Jenderal mengenai manajemen umum organisasi, serta tanggapannya terhadap prioritas negara anggota dan keputusan Dewan Eksekutif dan Konferensi Umum. Wakil Direktur Jenderal juga secara khusus dapat memberikan saran strategis untuk Direktur Jenderal tentang program dan misi UNESCO. Melalui posisi ini, Tiongkok dapat memperkuat representasinya dalam struktur kepemimpinan di UNESCO, yang selanjutnya akan memungkinkan Tiongkok untuk mendapatkan dukungan pemimpin UNESCO pada setiap proyek strategis di bidang pendidikan, kebudayaan, dan ilmu pengetahuan. Salah satunya adalah program Tiongkok untuk melestarikan warisan budayanya adalah dengan meningkatkan jumlah Daftar Warisan Dunia yang ada di Tiongkok melalui World Heritage Committee (WHC). Hingga tahun 2024, Tiongkok tercatat sebagai negara dengan jumlah Situs Warisan Dunia UNESCO terbanyak kedua di dunia, yang berjumlah 59

Situs Warisan Dunia (WHC UNESCO, 2023).

Keputusan AS untuk bergabung kembali dengan UNESCO pada tahun 2023 membuka prospek kekuatan yang dapat membantu AS untuk mengatasi kesenjangan pengaruh akibat kebangkitan Tiongkok di UNESCO. Pengabaian AS terhadap sejauh mana UNESCO sebagai entitas pembentuk standar pendidikan, kebudayaan, dan ilmu pengetahuan telah membuat AS kehilangan kepemimpinannya di UNESCO. Salah satu aspek penting yang dimiliki UNESCO adalah perannya sebagai aktor yang menciptakan norma dan standar pendidikan serta ilmu pengetahuan, dan memberikan perlindungan warisan kebudayaan di suatu negara. Melalui peran UNESCO ini, AS dapat mempromosikan nilai-nilai demokrasi yang menjadi daya kekuatannya untuk diadopsi oleh UNESCO. Perwakilan Permanen AS untuk UNESCO era Presiden Barack Obama, David T. Killion, mengemukakan pada tahun 2013 bahwa UNESCO berperan aktif dalam memajukan tujuan PBB dalam memperkuat negara untuk memberikan pendidikan yang efektif, adil, dan inklusif. UNESCO juga memberikan penekanan khusus untuk membantu negara yang berpotensi mengalami pengucilan sosial. Sebagai suatu organisasi internasional,

UNESCO membawa perspektif yang unik dalam pendidikan karena fokus bersama pada perdamaian dan pembangunan berkelanjutan, termasuk isu perubahan iklim hingga ekstremisme dengan mengajarkan nilai kebebasan dan toleransi (Killion, 2013).

Dinamika permasalahan AS dalam menjalin hubungan dengan organisasi internasional telah dibahas dalam beberapa tulisan. Yon Machmudi dan Qothrunnada Quraissyn Qudsi Ardifansyia, dalam tulisannya menjelaskan bahwa penolakan AS terhadap Palestina di UNESCO disebabkan oleh landasan politik domestik AS yang melarang AS untuk memberikan bantuan keuangan kepada badan-badan PBB yang menganggap Palestina memiliki posisi yang setara dengan negara. Adapun keterlibatan Kongres yang didominasi oleh Partai Republik dan pengaruh The American Israel Public Affairs Committee (AIPAC) memiliki tujuan agar kebijakan yang dikeluarkan AS sejalan dengan kepentingan Israel (Machmudi & Ardifansyia, 2022).

Veronica J. Mina menjelaskan tentang motif dan implikasi dari keputusan Presiden Joe Biden untuk bergabung kembali ke World Health Organization (WHO). Keputusan tersebut diambil sebagai langkah untuk mengambil kembali posisi AS dalam tatanan global dan menandakan komitmen

AS terhadap kesehatan global (Mina, 2022). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah organisasi internasional yang dijadikan sebagai objek penelitian. Artikel ini lebih berfokus pada keputusan AS untuk kembali ke UNESCO tahun 2023.

Tanguy Struye de Swielande membahas tentang peluang dan tantangan yang dihadapi oleh Presiden Joe Biden dalam memperbaiki kepemimpinan global AS dalam sistem internasional. Dalam penelitiannya ditemukan bahwa mengembalikan *status quo* sebelum masa pemerintahan Presiden Donald Trump bukanlah pilihan yang realistis dan AS membutuhkan adaptasi kepemimpinan agar relevan dengan realitas global (Swielande, 2021).

Literatur-literatur sebelumnya berfokus pada bagaimana hubungan AS dengan organisasi internasional yang memiliki konteks berbeda-beda, sedangkan penelitian ini memberikan fokus khusus pada kepentingan dan motif yang mendorong AS untuk bergabung kembali ke UNESCO pada tahun 2023. Oleh karena itu, penelitian ini menghadirkan suatu pertanyaan yaitu “mengapa AS mengambil keputusan bergabung kembali menjadi anggota UNESCO tahun 2023?”. Pertanyaan tersebut

akan dijawab melalui analisis latar belakang dan faktor-faktor memengaruhi AS untuk mengubah kebijakan luar negerinya terhadap UNESCO. Penelitian ini berargumen bahwa perilaku AS di UNESCO adalah sebuah upaya untuk menciptakan perimbangan kekuatan di UNESCO akibat adanya peningkatan pengaruh Tiongkok yang mengancam kepentingan AS dalam mempromosikan nilai-nilai demokrasi. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis kepentingan AS melalui bergabung kembali ke UNESCO tahun 2023. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk memahami motif yang mendorong AS dalam membuat keputusan bergabung kembali ke UNESCO tahun 2023 melalui lanskap politik luar negeri yang secara pragmatis dapat mengembalikan kepercayaan negara-negara pada sistem multilateral.

KERANGKA ANALISIS

Penelitian ini menggunakan Teori Kebijakan Luar Negeri William D. Coplin, konsep kepentingan nasional, dan konsep *Balance of Power* sebagai alat analisis. Dijelaskan pada Nuechterlein (1976), Kepentingan nasional merupakan kebutuhan dan keinginan yang dirasakan oleh suatu

negara berdaulat dalam hubungannya dengan negara berdaulat lainnya. Bagi setiap negara kepentingan nasional menjadi hal yang harus dikejar untuk mendapatkan *power* (Nuechterlein, 1976). Hal ini sejalan dengan Pham (2008) yang menjelaskan tentang prinsip dasar pemerintah AS dalam mempertahankan politik luar negerinya. Pham menyebutkan bahwa pada setiap kebijakan luar negeri yang dikeluarkan, AS mengadvokasi hal yang rasional untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Hal tersebut mengartikan bahwa AS memprioritaskan permasalahan dan kepentingan yang paling signifikan dalam kebijakan luar negerinya (Pham, 2008).

Secara konseptual, Nuechterlein mengklasifikasikan empat jenis kepentingan nasional yang akan dicapai oleh suatu negara melalui kebijakan luar negeri mereka yaitu kepentingan pertahanan, kepentingan ekonomi, kepentingan tatanan dunia, dan kepentingan ideologi (Nuechterlein, 1976). Kepentingan pertahanan adalah perlindungan terhadap negara dan warga negaranya dari ancaman kekerasan secara fisik dari negara lain dan ancaman eksternal terhadap sistem pemerintahannya. Kepentingan ekonomi merupakan peningkatan kesejahteraan ekonomi negara dalam hubungan dengan negara lain. Kepentingan tatanan dunia

diartikan sebagai pemeliharaan sistem politik dan ekonomi internasional sehingga negara dapat merasa aman, dan warga negara serta perdagangannya dapat beroperasi secara damai di luar wilayah perbatasannya. Terakhir, kepentingan ideologi merupakan perlindungan dan pemajuan seperangkat nilai yang dianut oleh rakyat suatu negara dan diyakini baik untuk diterapkan secara universal (Nuechterlein, 1976).

Selanjutnya, kerangka konsep kepentingan nasional berhubungan dengan proses pengambilan kebijakan luar negeri. Hal ini dikarenakan kepentingan nasional merupakan tujuan dari politik luar negeri yang selanjutnya direpresentasikan pada kebijakan luar negeri.

Coplin mengemukakan bahwa terdapat tiga determinan mengapa suatu negara membuat kebijakan luar negeri tertentu. Pertama, determinan politik domestik yaitu kondisi politik dalam negeri ketika kebijakan tersebut dirumuskan. Kedua, determinan kemampuan ekonomi dan militer yaitu pertimbangan negara mengenai kondisi ekonomi dan militer mereka serta memahami keterbatasan yang akan terjadi akibat kondisi ekonomi dan militer. Ketiga, konteks internasional, Coplin mengasumsikan bahwa terdapat tiga elemen penting dalam membahas dampak konteks internasional

terhadap politik luar negeri negara tertentu, yaitu geografis, ekonomis, dan politis (Coplin, 2003).

Analisis determinan-determinan dalam teori kebijakan luar negeri Coplin mampu menggambarkan faktor-faktor yang memengaruhi proses perumusan kebijakan luar negeri AS dalam bergabung kembali ke UNESCO tahun 2023. Analisis ini dipilih karena terdapat aspek-aspek yang relevan untuk dibahas, yaitu peningkatan peran Tiongkok di UNESCO, dukungan Kongres AS, penguatan diplomasi AS di masa pemerintahan Presiden Joe Biden, dan status AS sebagai negara maju.

Dalam proses pengambilan keputusan untuk bergabung kembali ke UNESCO tahun 2023, pemerintah AS juga mempertimbangkan kepentingan dalam menciptakan perimbangan kekuatan yang seharusnya dikejar. Hal ini sejalan dengan pernyataan Kenneth N. Waltz, bahwa tindakan-tindakan yang dilakukan oleh negara-negara dalam politik internasional didorong oleh kebutuhan untuk melindungi dan memperkuat kepentingan mereka sendiri. Namun, karena sistem internasional yang anarki negara-negara harus terus-menerus bersaing satu sama lain untuk mempertahankan atau meningkatkan

kekuasaan mereka (Waltz, 1979). Oleh karena itu, untuk meminimalisir persaingan, diperlukan *balancing* untuk memastikan bahwa tidak ada satu negara atau koalisi yang menjadi terlalu kuat dan mendominasi. Salah satu jenis *balancing* tersebut adalah *institutional balancing*. Merujuk pada Kai He, *institutional balancing* merupakan mekanisme untuk melawan tekanan atau ancaman dengan mendominasi lembaga multilateral, sebagai sebuah strategi untuk mengejar keamanan pada sistem anarki (He, 2008). Metode inilah yang digunakan AS melalui keputusan bergabung kembali ke UNESCO tahun 2023 untuk melawan dominasi dan ancaman Tiongkok terhadap kepemimpinan AS dalam diplomasi multilateral termasuk di UNESCO.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Menurut Creswell, penelitian kualitatif merupakan jenis penelitian yang bertujuan untuk mengeksplorasi dan memahami makna dari sebuah data terhadap suatu masalah sosial (Creswell & Creswell, 2018). Penelitian ini dilakukan berdasarkan pada dokumen proposal pengajuan keanggotaan AS di UNESCO sebagai objek penelitian. Proposal

tersebut berupa surat elektronik, yang dikirimkan oleh *The Deputy Secretary of State for Management and Resources AS* kepada *Director General UNESCO*. Adapun sumber data diperoleh dari buku, artikel jurnal, laman resmi pemerintah AS serta UNESCO, dan artikel berita yang kredibel. Metode analisis yang digunakan adalah metode analisis kebijakan. Melalui metode tersebut penelitian ini akan menganalisis determinan-determinan yang menjadi pertimbangan AS dalam memutuskan untuk bergabung ke UNESCO tahun 2023.

Kemudian, metode ini dilakukan melalui pengumpulan data dengan teknik kajian pustaka. Data yang telah terkumpul akan melewati tahap analisis agar dapat diwujudkan sebagai gambaran permasalahan. Untuk menyampaikan fakta yang faktual, proses analisis akan menggunakan teori konsep yang ada. Dengan demikian, melalui perancangan metode ini, data yang ditampilkan diharapkan mampu menjawab mengapa AS bergabung kembali menjadi anggota UNESCO tahun 2023.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika Hubungan Amerika Serikat dengan UNESCO

AS memiliki hubungan yang tidak selalu berjalan harmonis dengan UNESCO

pada beberapa periode ke belakang. Ketidakharmisan ini terlihat karena permasalahan keanggotaan AS di UNESCO telah terjadi sejak tahun 1980-an ketika masa Perang Dingin. Permasalahan pertama kali terjadi ketika AS secara resmi mengundurkan diri sebagai anggota UNESCO pada tahun 1984. Keputusan ini terjadi di masa administrasi Presiden Ronald Reagan, yang pada saat itu AS menduga adanya masalah manajemen dan agenda anti demokrasi yang dijalankan oleh UNESCO (McNeil, 2011). Departemen Luar Negeri AS menegaskan bahwa UNESCO telah melakukan politisasi semua agenda yang dijalankan dan telah menentang norma yang merepresentasikan kebebasan masyarakat seperti pasar bebas dan kebebasan pers. Selain itu Departemen Luar Negeri AS juga mengungkapkan bahwa terdapat pembengkakan anggaran yang tidak terkendali di UNESCO (Schultz, 1984). Keputusan ini juga dapat dikatakan sebagai bagian dari kebijakan Presiden Reagan yang bertujuan untuk meredam pengaruh Uni Soviet yang telah melakukan politisasi program-program yang ada di UNESCO. Setelah penarikan diri tanggal 31 Desember 1984, AS tetap bertahan di UNESCO dengan menjadi salah satu negara pengamat UNESCO (Joyner & Lawson, 1986).

Setelah dua puluh tahun tidak menjadi anggota UNESCO, AS kembali menjadi anggota UNESCO. Keputusan tersebut dibuat saat pemerintahan Presiden George Bush tahun 2003. Keputusan ini dinyatakan oleh Bush dalam pidatonya di Majelis Umum PBB pada tanggal 12 September 2002. Ia menyatakan, bahwa dengan kembali menjadi anggota UNESCO AS berkomitmen kepada martabat manusia. Dalam pidato itu disebutkan juga salah satu alasan AS untuk kembali menjadi anggota UNESCO yakni, karena UNESCO telah melakukan reformasi organisasi (Authenticated US Government Information, 2002). Reformasi di UNESCO telah dilakukan sejak pergantian Direktur Jenderal Amadou Mahtar M'Bow kepada Federico Mayor pada tahun 1987. Di bawah kepemimpinan Federico Mayor, UNESCO mengalami perubahan manajemen dan kebijakan yang signifikan. Reformasi ini mendapatkan penilaian yang positif dari *the US General Accounting Office* pada tahun 1993 (US General Accounting Office, 1993). Hal tersebut membuat banyak organisasi non-pemerintah (*non-governmental organization*) di AS menyerukan agar AS kembali menjadi anggota UNESCO. Sepanjang tahun 1990-an AS mulai terlibat secara signifikan dalam berbagai program

UNESCO dan memberikan bantuan keuangan di luar anggarannya (Murphy, 2003).

Tahun 2011, di masa Presiden Barrack Obama, AS mengeluarkan kebijakan penghentian kontribusi keuangan di UNESCO. Hal ini merupakan sikap protes AS terhadap UNESCO yang telah menerima Palestina sebagai anggota tetap di UNESCO. Kebijakan ini didasari oleh landasan politik domestik AS dan undang-undang birokrasi federal AS tahun 1990 dan 1994 yang melarang pemerintah AS untuk memberikan bantuan keuangan kepada organisasi-organisasi PBB yang menganggap Palestina memiliki posisi yang setara dengan negara. Penghentian kontribusi keuangan AS membuat UNESCO kehilangan 22 persen dari anggaran total tahunan dan memaksa untuk menghentikan beberapa programnya (Machmudi & Ardifansyia, 2022). Sebagai konsekuensi dari penghentian kontribusi keanggotaan, UNESCO membekukan hak suara AS di UNESCO yang membuat AS kehilangan hak suara dalam setiap voting di UNESCO. Tanpa hak suara dan iuran keanggotaan, AS hanya dapat mempertahankan eksistensinya dengan melakukan lobi di belakang layar UNESCO (Ocampo, Melgarejo, & Zapata, 2020). Oleh

karena itu, sejak pembekuan hak suara oleh UNESCO, peran AS dalam menentukan kebijakan dan arah program UNESCO menjadi kecil.

Kebijakan penghentian donasi keuangan AS di UNESCO seolah menjadi jalan pembuka bagi Presiden Trump dalam memutuskan penarikan diri AS dari UNESCO tahun 2017. Keputusan penarikan diri AS dari UNESCO tahun 2017 berlatar belakang dari akibat beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh UNESCO dianggap tidak sejalan dengan kepentingan nasional AS. Pemerintahan Presiden Trump menilai bahwa terdapat bias anti-Israel dan kepentingan nasional AS tidak lagi terwakili pada UNESCO. Hal ini dikarenakan resolusi UNESCO tentang Yerusalem Timur yang mengabaikan sejarah Yahudi dan penobatan Warisan Budaya Palestina atas Kota Tua Hebron yang tidak sesuai dengan kepentingan AS dalam menjaga kepentingan Israel (Marwecki, 2019).

Peran Amerika Serikat di UNESCO

Negara-negara anggota UNESCO memiliki peran yang krusial dalam kelangsungan operasi organisasi. Peran tersebut krusial karena negara anggota mempunyai hak dalam memutuskan kebijakan dan juga kewajiban untuk

menyediakan dana untuk UNESCO. Setiap anggota UNESCO tidak memberikan kontribusi keuangan dalam jumlah yang sama tetapi hak suara yang dimiliki setara bagi setiap anggota. Dalam konteks kewajiban sebagai penyedia dana, AS merupakan anggota dengan presentasi kontribusi keuangan terbesar di UNESCO. AS mendanai sekitar 22 persen dari total anggaran tahunan UNESCO (Singh, 2014). Meskipun mengeluarkan dana yang sangat besar, AS tetap memiliki hak suara yang sama dengan anggota lain dalam Konferensi Umum dua tahunan untuk memutuskan kebijakan dan proyek UNESCO (Seeger, 2015). Berikut ini adalah tabel terkait kontribusi keuangan AS di UNESCO sejak tahun 2003 sampai dengan tahun 2011:

Tabel 1. Kontribusi AS Untuk UNESCO Tahun 2003 Sampai Dengan Tahun 2012

(dalam jutaan dolar AS)

| Tahun | <i>Assessed</i> | <i>Voluntary</i> |
|-------|-----------------|------------------|
| 2003 | 0.00 | 1.75 |
| 2004 | 84.14 | 1.89 |
| 2005 | 76.75 | 0.84 |
| 2006 | 70.92 | 0.99 |
| 2007 | 73.48 | 0.99 |
| 2008 | 77.62 | 0.99 |
| 2009 | 75.94 | 1.00 |
| 2010 | 80.92 | 1.00 |
| 2011 | 78.83 | 1.85 |

Sumber: (Blanchfield & Browne, 2013)

Berdasarkan pada data yang disajikan melalui Tabel 1, sepanjang tahun 2003 sampai dengan tahun 2011, AS secara rutin mengeluarkan anggarannya untuk UNESCO baik dalam bentuk *assessed contribution* maupun *voluntary contribution*. Hal ini menandakan bahwa AS memiliki pengaruh yang signifikan dalam keuangan UNESCO. Meskipun sempat terjadi penghentian donasi keuangan dari AS tahun 2012, setelah mengeluarkan keputusan untuk bergabung kembali tahun 2023, AS kembali mendonasikan anggarannya untuk UNESCO. AS berkomitmen untuk membayarkan tunggakan iuran keanggotaan yang tidak dibayar sejak tahun 2012. Jumlah yang dibayarkan oleh AS kepada UNESCO adalah sebesar 619 juta dolar AS. Jumlah tersebut akan ditambah dengan dana kontribusi sukarela atau *voluntary contribution* untuk membiayai program-program UNESCO. Program tersebut di antaranya program untuk mendukung akses ke pendidikan di Afrika, pelestarian memori Holocaust, dan perlindungan jurnalis (UNESCO, 2023c).

Dalam hal pembuatan kebijakan, AS merupakan salah satu dari 58 anggota *Executive Board* UNESCO. Sebagai anggota *Executive Board*, AS dapat menjalankan peran yang lebih luas. Berdasarkan pada

Konstitusi UNESCO Pasal 5 tentang *Executive Board*, fungsi dari *Executive Board* yakni mempersiapkan agenda *General Conference*, bertanggung jawab atas pelaksanaan program yang diadopsi oleh *General Conference*, dan memberikan rekomendasi penerimaan anggota baru di UNESCO (UNESCO, 2022). Melalui posisi ini, AS mampu memiliki peran yang signifikan dalam penyusunan agenda untuk *General Conference*. Ini memungkinkan AS untuk mengarahkan diskusi dan prioritas organisasi ke isu-isu yang dianggap penting oleh kebijakan luar negeri dan kepentingan nasionalnya. AS memiliki tanggung jawab dalam memastikan bahwa program yang diadopsi oleh *General Conference* dilaksanakan secara efektif dan efisien. Hal ini berarti AS dapat berperan sebagai pengawas dalam distribusi dana, pelaksanaan proyek di lapangan, dan evaluasi keberhasilan program.

Selain itu, AS juga pernah menerima mandat sebagai *the World Heritage Committee* atau Komite Warisan Dunia UNESCO selama 4 periode sejak tahun 1976 hingga tahun 2009. Adapun berdasarkan fungsi Komite Warisan Dunia UNESCO, AS memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan *the World Heritage Convention* atau

Konvensi Warisan Dunia, menetapkan penggunaan *the World Heritage Fund* dan mengalokasikan bantuan keuangan berdasarkan permintaan dari *state parties* dalam *the World Heritage Convention* (Meskell, Liuzza, Bertacchini, & Saccone, 2014).

Dengan berpartisipasi dalam pembentukan kebijakan dan kontribusi keuangan UNESCO, AS memiliki pengaruh yang kuat di UNESCO. AS dapat terlibat secara langsung dalam proses pengambilan keputusan strategis yang memengaruhi arah dan prioritas UNESCO agar sesuai dengan kepentingan nasionalnya. Bagi UNESCO, keberadaan AS dapat memperkuat kinerja UNESCO dan mampu mendukung upaya UNESCO melalui kontribusi secara materiil dalam mencapai misi dan tujuan UNESCO dalam bidang kerja sama pendidikan, kebudayaan, dan ilmu pengetahuan.

Keputusan Penarikan Diri Amerika Serikat dari UNESCO Tahun 2017

Keputusan penarikan diri AS dari UNESCO diambil pada masa pemerintahan Presiden Trump. Penarikan diri AS dari UNESCO dilakukan dengan menyerahkan dokumen pengunduran diri sebagai anggota tetap UNESCO pada Oktober 2017. Namun, status penarikan diri AS dari UNESCO baru

berlaku secara resmi pada 31 Desember 2018. Keputusan ini didorong oleh sejumlah faktor yang bertentangan dengan kepentingan AS di UNESCO (Coningham, 2017). Pertentangan kepentingan AS mulai terjadi sejak UNESCO menetapkan status keanggotaan penuh Palestina. Hal ini selanjutnya membuat hubungan antara AS dan UNESCO menjadi terputus.

Sebagai sekutu terdekat Israel, AS memiliki kepentingan untuk menjaga keamanan Israel. Akan tetapi, pada tahun 2017, UNESCO mengeluarkan resolusi yang berjudul "*Occupied Palestine*" dan menyebut Israel sebagai penjajah. Resolusi ini dianggap mengancam legitimasi Israel yang tidak mempunyai legalitas atas kota Yerusalem. Selain itu, UNESCO mengeluarkan pengakuan terhadap kota tua Hebron dan *Tomb of the Patriarchs* yang berlokasi di Tepi Barat sebagai Situs Warisan Dunia milik Palestina. Resolusi ini mendapat kecaman dari AS dan Israel dan membuat UNESCO dilabeli anti-semitisme dan bias anti-Israel (Ahren & Fulbright, 2017). Dengan melihat bias anti-Israel yang terlalu berpengaruh di UNESCO menjadikan alasan kuat bagi Presiden Trump agar AS melepas status keanggotaannya dari UNESCO (Machmudi & Ardifansyia, 2022).

Alasan ini semakin diperkuat oleh kebijakan “*America First*” yang berlaku di masa pemerintahan Presiden Trump dan menjadi “*main theme*” pada setiap kebijakan yang diambil. Selain itu, “*America First*” juga menandakan bahwa terdapat kecenderungan sikap AS selama masa Presiden Trump yang mengancam organisasi internasional jika tidak memberikan keuntungan secara politik maupun ekonomi untuk AS (Bump, 2018). Pada akhirnya, keberadaan kebijakan “*America First*” memiliki implikasi terhadap tindakan AS di bidang diplomasi multilateral, seperti penarikan diri dari *Trans-Pacific Partnership* (TPP), *Conference of Parties* (COP), *Human Right Council*, *The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA) dan UNESCO (Maulana & Yuliantoro, 2024). Kebijakan penarikan diri AS ini kemudian dijuluki oleh Richard Hass sebagai “*Withdrawal Doctrine*” (Julien, 2017). Adapun arah kebijakan “*America First*” menekankan pada keamanan ekonomi sebagai kepentingan nasional. Dengan demikian, di bawah kerangka kebijakan tersebut, AS akan memutuskan suatu hal dalam konteks internasional yang dianggap akan merugikan

AS secara finansial, termasuk keanggotaannya di UNESCO.

Hambatan dan Tantangan yang Dihadapi Amerika Serikat di UNESCO

Setelah resmi bergabung kembali di UNESCO, AS tetap menghadapi sejumlah hambatan dan tantangan di UNESCO yang memengaruhi efektivitas dan pengaruhnya dalam organisasi tersebut. Salah satu hambatan utama adalah perbedaan pandangan antara AS dan negara-negara anggota lainnya mengenai isu-isu global, seperti kebijakan pendidikan, kebebasan pers, dan pelestarian budaya, yang sering kali tidak sejalan dengan kepentingan AS. Meskipun AS adalah salah satu kontributor terbesar bagi anggaran tahunan UNESCO, AS hanya memiliki satu suara dalam pengambilan keputusan, yang membuat pengaruh langsungnya terbatas. Tantangan lain yang dihadapi adalah kritik domestik terhadap keterlibatan AS di UNESCO, yang menganggap bahwa dana yang disalurkan lebih baik digunakan untuk proyek-proyek bilateral yang lebih mendukung prioritas AS secara langsung.

Hambatan lain juga muncul pada bidang perlindungan warisan budaya dunia UNESCO. Hambatan ini terjadi karena

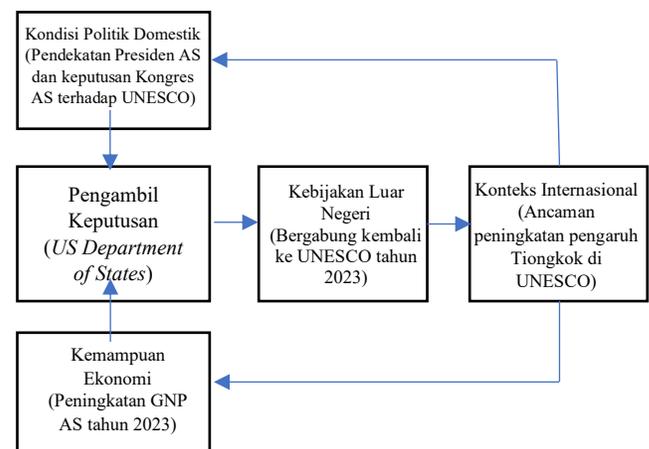
adanya peningkatan pengaruh negara-negara berkembang terutama kelompok *Brazil, Russia, India, China, and South Africa* (BRICS) dalam Komite Warisan Dunia. Menurut Enrico Bertacchini, Claudia Liuzza dan Lynn Meskell (2015), keseimbangan kekuasaan di Komite Warisan Dunia sedang bergeser menuju negara-negara berkembang. Negara-negara BRICS menggunakan pengaruh formal dan informal untuk meningkatkan *soft power* mereka melalui pengakuan internasional terhadap warisan nasional mereka (Bertacchini, Liuzza, & Meskell, 2015). Dengan meningkatnya pengaruh negara-negara BRICS di UNESCO, terutama dalam Komite Warisan Dunia, AS menghadapi tantangan dalam mempertahankan pengaruhnya. Pengaruh negara-negara seperti Tiongkok, Rusia, India, dan Afrika Selatan yang semakin dominan dalam proses pengambilan keputusan dapat mengesampingkan kepentingan dan prioritas AS.

Faktor-faktor yang Memengaruhi Keputusan Amerika Serikat untuk Bergabung ke UNESCO Tahun 2023

Ada beberapa faktor penting yang menentukan kebijakan AS terhadap UNESCO dalam teori kebijakan luar negeri William D. Coplin. Faktor-faktor tersebut

adalah faktor situasi politik domestik, kemampuan ekonomi dan militer, dan konteks internasional (Coplin, 2003). Dalam konteks ini, pengambilan keputusan AS untuk bergabung kembali menjadi anggota UNESCO tahun 2023 dapat dilihat pada gambar 1.

Gambar 1. Model Aplikasi Teori Kebijakan Luar Negeri William D. Coplin



Sumber: Dimodifikasi dari Coplin, 2003

Berdasarkan pada Gambar 1, ketiga faktor tersebut dapat memengaruhi proses pengambilan keputusan AS yang menjadi suatu tindakan untuk mencapai kepentingan nasional melalui UNESCO. Faktor-faktor tersebut dapat saling berinteraksi satu sama lain dan menjadi bahan pertimbangan AS dalam menentukan kebijakan luar negerinya.

Politik domestik merupakan determinan penting yang memengaruhi keputusan AS dalam bergabung ke UNESCO

tahun 2023. Pada masa administrasi Presiden Joe Biden yang berasal dari partai Demokrat, AS memiliki pendekatan berbeda terhadap PBB jika dibandingkan dengan pendekatan Presiden Trump yang berasal dari partai Republik. Presiden Biden menggunakan pendekatan multilateralisme, dan terlihat ketika AS mulai bergabung kembali pada badan PBB seperti WHO, The United Nations Human Rights Committee (UNHRC), dan juga UNESCO. Sedangkan Presiden Trump memilih pendekatan unilateralisme melalui kebijakan “*America First*” yang di dalamnya terdapat “*Withdrawal Doctrine*” pada institusi global. Langkah yang diambil oleh Presiden Trump adalah penarikan diri AS dari 22 organisasi dan perjanjian internasional atau bilateral (Miri & Omrani, 2022).

Pendekatan Presiden Biden terhadap PBB menjadi upaya untuk memperbaiki situasi dan eksistensi akibat isolasi AS di arena internasional yang sempat ditinggal pada masa Presiden Trump (Novakovic, 2022). Melalui keputusan untuk bergabung kembali dan pemberian bantuan finansial ke badan PBB termasuk UNESCO, AS mengharapkan dukungan terhadap reformasi yang diperlukan pada badan-badan PBB. Selain itu, keputusan bergabung kembali ke

UNESCO tahun 2023 didukung oleh keputusan Kongres AS melalui *the Fiscal Year 2023 appropriations act* yang salah satunya berisikan kewenangan bagi presiden untuk mengesampingkan pembatasan hukum untuk UNESCO, yang akan memungkinkan pemerintah AS untuk membayar kontribusinya kepada organisasi tersebut.

Dalam melihat kebijakan luar negeri suatu negara, kemampuan ekonomi dan militer juga menjadi faktor lain yang penting untuk dipertimbangkan bagi para pembuat kebijakan. Sebagai negara adidaya, AS memiliki kekuatan ekonomi dan militer yang sangat besar. Untuk mencapai suatu kepentingan nasional, AS harus mempertimbangkan kemampuan ekonomi dan militer tersebut. Dalam konteks keputusan AS untuk bergabung kembali ke UNESCO tahun 2023, AS memiliki kewajiban untuk membayar tunggakan iuran keanggotaan di UNESCO sejak tahun 2012 sampai dengan tahun 2019, ketika AS secara resmi keluar dari UNESCO sekitar sebesar 600 juta dolar AS (The Economic Times, 2023).

Berdasarkan data dari *Federal Reserve Bank of St. Louis, Gross National Product (GNP)* AS pada tahun 2023 mengalami peningkatan dan memperoleh pendapatan

sebesar 27,82 triliun dolar AS (US Bureau of Economic Analysis, 2024). Dengan pertimbangan besaran GNP tersebut, memungkinkan AS untuk membuat keputusan bergabung kembali menjadi anggota UNESCO tahun 2023.

Kemudian, kebijakan luar negeri merupakan hasil yang dipengaruhi konteks internasional sebagai respons atas kondisi yang sedang, telah, ataupun berpotensi terjadi dalam tatanan internasional (Coplin, 2003). Berkaitan dengan keputusan AS untuk bergabung kembali menjadi anggota UNESCO tahun 2023, hal tersebut tidak lepas dari pengaruh kehadiran Tiongkok di UNESCO yang mengancam eksistensi AS dalam lingkup kerja sama multilateral. Sejak tahun 2015, Tiongkok mulai memosisikan dirinya secara eksplisit sebagai negara besar yang bertanggung jawab atas UNESCO seiring dengan peningkatan kontribusi pada anggaran rutin UNESCO.

Tanpa kehadiran AS di tahun 2017 di UNESCO, Tiongkok berusaha untuk menggantikan AS sebagai penyumbang dana terbesar di UNESCO (Meng, 2024). Pada Gambar 2 menunjukkan perkembangan kontribusi Tiongkok pada *regular budget* UNESCO sejak tahun 2010 hingga 2023:

Gambar 2. Grafik Kontribusi Tiongkok di UNESCO tahun 2010-2023

(dalam persen)



Sumber: (UNESCO, 2010-2023)

Pada Gambar 2 terlihat peningkatan besaran donasi Tiongkok secara signifikan terjadi pada tahun 2019. Gambar 2 juga menunjukkan bahwa ketika AS menghentikan donasi keuangan mulai tahun 2012 hingga AS secara resmi dinyatakan tidak lagi menjadi anggota permanen UNESCO tahun 2019 sampai dengan tahun 2023, Tiongkok secara signifikan meningkatkan angka kontribusi finansial kepada UNESCO. Sebelum tahun 2019 angka kontribusi keuangan Tiongkok tidak mencapai 10 persen dari anggaran total tahunan UNESCO. Bahkan, persentase kontribusi keuangan Tiongkok di UNESCO pada tahun 2011 hanya sebesar 3 persen dari total anggaran tahunan UNESCO.

Selanjutnya, peningkatan jumlah donasi yang disumbangkan oleh Tiongkok di UNESCO membuat perubahan dinamika daftar negara dengan jumlah donasi

keuangan terbesar di UNESCO. Melalui data pada Tabel 2 dan Tabel 3, yang membandingkan daftar kontribusi anggota UNESCO pada tahun 2011 dengan daftar kontribusi anggota UNESCO tahun 2023. Pada tahun 2011, AS masih aktif memberikan donasi untuk UNESCO dengan persentase 22 persen dari total anggaran tahunan UNESCO. Namun, pada tahun 2023, posisi donasi terbesar digantikan oleh Tiongkok, yang menyumbang 19 persen dari total anggaran tahunan UNESCO. Berikut ini adalah Tabel 2 dan Tabel 3 yang menunjukkan perubahan daftar kontribusi terbesar sepuluh negara anggota UNESCO:

Tabel 2. 10 Negara Kontributor terbesar Tahun 2011

| <i>Rank</i> | <i>Country</i> | <i>Assessment Rate (persen)</i> |
|-------------|----------------|---------------------------------|
| 1 | AS | 22 |
| 2 | Jepang | 12.5 |
| 3 | Jerman | 8.0 |
| 4 | Inggris Raya | 6.6 |
| 5 | Prancis | 6.1 |
| 6 | Italia | 5.0 |
| 7 | Kanada | 3.2 |
| 8 | Tiongkok | 3.1 |
| 9 | Spanyol | 3.1 |
| 10 | Meksiko | 2.3 |

Sumber: (UNESCO, 2011)

Tabel 3. 10 Negara Kontributor terbesar Tahun 2023

| <i>Rank</i> | <i>Country</i> | <i>Assessment Rate (persen)</i> |
|-------------|----------------|---------------------------------|
| 1 | Tiongkok | 19.7 |
| 2 | Jepang | 10.3 |
| 3 | Jerman | 7.8 |
| 4 | Inggris Raya | 5.6 |
| 5 | Prancis | 5.5 |
| 6 | Italia | 4.1 |
| 7 | Kanada | 3.3 |
| 8 | Korea Selatan | 3.3 |
| 9 | Spanyol | 2.7 |
| 10 | Australia | 2.7 |

Sumber: (UNESCO, 2023a)

Meskipun Tiongkok menaikkan *assessed contribution* di UNESCO, penggunaan dana tersebut tidak dapat ditentukan secara langsung oleh Tiongkok. Namun, dengan menjadi donasi utama, Tiongkok akan mendapatkan preferensi diplomatik di UNESCO seperti akses istimewa untuk berdialog langsung dengan Direktur Jenderal UNESCO yang memungkinkan Tiongkok dapat melakukan lobi untuk mencapai kepentingannya di UNESCO (Meng, 2024).

Terdapat upaya Tiongkok dalam mengamankan pengaruh langsung adalah dengan menggunakan *voluntary contribution* yang dilakukan dengan dua (2) cara. Pertama, menggunakan program UNESCO-*China Funds in Trust* dengan sumbangan dana sebesar 1,2 juta dolar AS. Program ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas pendidikan tinggi di Afrika. Sebagai imbalannya, negara-negara Afrika sangat

mendukung Tiongkok agar terpilih sebagai anggota Dewan Eksekutif UNESCO dan menjadikan negara-negara Afrika sebagai “*vote bank*” bagi Tiongkok. Kedua, Tiongkok menggunakan jurnal utama UNESCO, yakni *Courier*, yang mana Tiongkok memberikan sumbangan dana sebesar 5,6 juta dolar AS. Dalam perjanjian pendanaannya ini, Tiongkok dapat mengirimkan satu orang sebagai staf yang dapat mengatur dan mengawasi pekerjaan di *Courier* (Meng, 2024).

Dalam struktur UNESCO, negara anggota secara tidak langsung memberikan pengaruh pada proses pengambilan keputusan melalui Konferensi Umum dan Dewan Eksekutif. Untuk memastikan pengaruh tersebut, Tiongkok telah lama menjadi anggota Dewan Eksekutif dan mengembangkan taktik pemanfaatan prosedur dan aturan institusional untuk mencapai kepentingannya. Tiongkok memanfaatkan kekuatan institusional di Dewan Eksekutif UNESCO dengan meningkatkan jumlah konferensi UNESCO yang diadakan oleh Tiongkok. Salah satu contohnya adalah Konferensi Internasional Pertama tentang Kecerdasan Buatan dan Pendidikan Tahun 2019. Konferensi tersebut menghasilkan Konsensus Beijing tentang Kecerdasan Buatan dan Pendidikan yang

menjadi tolok ukur UNESCO dalam bidang kecerdasan buatan dan pendidikan (UNESCO, 2019). Tiongkok juga membangun lembaga penelitian di universitas-universitas Tiongkok yang terafiliasi dengan UNESCO. Tujuannya adalah untuk mengembangkan sebuah panduan profesional dalam bentuk *platform* UNESCO. Dengan demikian, melalui upaya tersebut Tiongkok berusaha untuk membuat norma dan aturan baru dalam *domain* profesional UNESCO.

Analisis Kepentingan Amerika Serikat Bergabung Kembali ke UNESCO Tahun 2023

Sebelum menganalisis kepentingan-kepentingan yang ingin dicapai AS melalui kedudukannya di UNESCO, terdapat langkah strategis yang dilakukan AS untuk memastikan kepentingan-kepentingan tersebut terpenuhi, yakni tindakan *balancing*. Tindakan tersebut dilakukan AS untuk menciptakan kondisi *balance of power* dalam struktur kebijakan UNESCO. Kenneth Waltz, dalam teorinya tentang *balance of power*, menekankan bahwa negara-negara dalam sistem internasional yang anarkis berusaha untuk mencegah dominasi oleh satu negara atau koalisi negara (Waltz, 1979). Adapun pendekatan penyeimbangan yang

dilakukan AS adalah *institutional balancing*. AS memilih untuk menggunakan UNESCO untuk menegosiasikan pengaruhnya dan menyeimbangkan kekuatan negara lain. Melalui *institutional balancing*, AS dapat memengaruhi UNESCO untuk mendorong reformasi yang mendukung kepentingannya, memengaruhi proses pengambilan keputusan, dan memastikan bahwa nilai-nilai seperti kebebasan berekspresi, pendidikan, dan pelestarian budaya dipertahankan dalam kebijakan organisasi. Keterlibatan aktif AS di UNESCO juga memungkinkan AS untuk membentuk koalisi dengan negara-negara lain yang mendukung visi serupa, memperkuat posisi mereka terhadap negara-negara yang mungkin memiliki agenda yang berbeda.

Kemudian, tindakan *balancing* ini selaras dengan berbagai kepentingan yang ingin dicapai oleh AS. Dalam konteks pembahasan ini berfokus pada tiga dari empat kategori kepentingan nasional yang diklasifikasikan oleh Nuechterlein yaitu kepentingan tatanan dunia/ *world order*, ekonomi, dan ideologi. Pertama, kepentingan ekonomi, merujuk pada kepentingan AS untuk meningkatkan kesejahteraan perekonomian domestik melalui bergabung kembali ke UNESCO. Dengan kebijakan

tersebut, AS dapat meningkatkan potensi kerja sama dalam bidang pendidikan dan ilmu pengetahuan yang memiliki dampak ekonomi jangka panjang. Hal tersebut akan membuka peluang kerja sama penelitian dan pengembangan teknologi yang menguntungkan bagi sektor industri dan teknologi AS. Sebagai contoh program *Open Educational Resources* (OERs), yang dapat menciptakan lingkungan pendidikan yang inklusif dan merata, yang pada akhirnya dapat menghasilkan pasar-pasar baru bagi produk dan layanan AS (Killion, 2013). Selain itu, dalam ranah kebudayaan, melalui peran UNESCO dalam melestarikan warisan kebudayaan dunia, AS dapat mempromosikan situs-situs warisan dunia di wilayahnya, yang mampu menarik lebih banyak wisatawan dan investasi dalam sektor pariwisata dan kebudayaan. Hingga saat ini AS memiliki 26 situs yang terdaftar dalam *the World Heritage List* (National Park Service, 2024). Selain itu, kehadiran AS di UNESCO akan memperluas kemitraan dalam bidang musik, film, budaya, pendidikan, dan teknologi. Melalui perluasan tersebut akan menghadirkan peluang untuk memajukan perusahaan swasta AS. Seperti ketika AS mengajukan Hari Jazz Internasional di UNESCO yang mampu mendorong

kemitraan UNESCO dengan perusahaan AS seperti Google, Microsoft, dan Intel (Killion, 2013).

Kepentingan ideologi, mengacu pada upaya AS untuk melindungi dan mempromosikan seperangkat nilai yang dianutnya dan diyakini sebagai sesuatu yang baik secara *universal*. Dalam konteks ini, keterlibatan kembali AS di UNESCO menjadi upaya untuk mempromosikan nilai-nilai demokrasi, kesetaraan, transparansi, hak asasi manusia dan kebebasan dalam tatanan global. Sejalan dengan hal tersebut, ketika AS menambahkan jumlah dana kontribusi sukarela atau *voluntary contribution* untuk membiayai program-program yang mendukung akses ke pendidikan di Afrika, pelestarian memori Holocaust, dan perlindungan jurnalis. Sehingga, dengan mendukung nilai tersebut, AS dapat mempromosikan citra sebagai pendukung kuat hak asasi manusia dan kesetaraan global.

Adapun kepentingan dalam memelihara sistem politik dan ekonomi internasional atau kepentingan *world order* yang ingin dicapai AS melalui UNESCO. Keputusan bergabung kembali menjadi anggota UNESCO tahun 2023 merupakan salah satu komitmen AS terhadap multilateralisme dan diplomasi internasional. Selain itu, pada sebuah tulisan yang

dituliskan oleh Presiden Joe Biden menyatakan ambisinya untuk memperbaiki kredibilitas AS sebagai pemimpin dunia untuk melindungi masa depan ekonomi AS (Biden, 2020). Sehingga, dengan kembali menjadi anggota UNESCO, AS dapat berpartisipasi aktif dalam UNESCO dan AS dapat memperkuat perannya sebagai pemimpin global dalam menghadapi tantangan-tantangan global di abad ke-21 ini. Kepentingan tersebut semakin didorong akibat peningkatan pengaruh Tiongkok yang semakin besar untuk memajukan kepentingannya sendiri melalui UNESCO. Dalam *press briefing* yang dikeluarkan oleh *US Department of State* pada Maret 2023, kembalinya AS ke UNESCO tahun 2023 mampu mengatasi kesenjangan dalam perangkat kepemimpinan global dan mengatasi kerugian akibat ketidakhadiran AS di UNESCO dalam persaingan global dengan Tiongkok. Pemerintah AS menyatakan bahwa ketidakhadirannya di UNESCO juga telah melemahkan kemampuan AS dalam mempromosikan visi kebebasan (Price, 2023). Motivasi ini didukung oleh negara-negara Barat yang setuju untuk menyediakan kursi bagi AS di Dewan Eksekutif UNESCO ketika pemilihan umum diadakan pada November 2023 (Carruthers, 2023). Dengan posisi sebagai anggota Dewan Eksekutif di

UNESCO, AS mendapatkan ruang untuk memengaruhi *policy setting* di UNESCO yang sejalan dengan kepentingan AS dan mengimbangi pengaruh Tiongkok.

Dengan demikian, melalui keterlibatan kembali di UNESCO, AS dapat memiliki kesempatan untuk memengaruhi kebijakan dan program UNESCO, memungkinkan AS untuk memainkan peran kunci dalam pembentukan kebijakan global di bidang pendidikan, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan, sejalan dengan nilai-nilai yang dianut dan kepentingan strategisnya. Adapun karena UNESCO berperan dalam mempromosikan perdamaian dan keamanan melalui pendidikan, kebudayaan, dan ilmu pengetahuan, maka dengan bergabung ke UNESCO, AS juga dapat mendukung inisiatif yang bertujuan mengurangi ketegangan global, mempromosikan perdamaian, serta memperkuat hubungan dengan negara lain dan koalisi internasional.

SIMPULAN

Berdasarkan pada hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa AS terpengaruh secara signifikan oleh peningkatan pengaruh Tiongkok di UNESCO, yang menciptakan dampak penting pada dinamika politik global. Salah satu dampak tersebut adalah

perubahan kebijakan AS terhadap UNESCO. Perubahan sikap AS terhadap UNESCO ini merupakan bentuk upaya AS untuk menciptakan perimbangan kekuatan di UNESCO, khususnya menghadapi peningkatan pengaruh Tiongkok yang mulai mendominasi UNESCO. Selama beberapa tahun terakhir, Tiongkok telah memperkuat posisinya di UNESCO, termasuk melalui penunjukan Xing Qu sebagai Wakil Direktur Jenderal UNESCO pada tahun 2018 dan peningkatan jumlah donasi keuangan yang sangat signifikan sejak tahun 2017. Langkah ini memungkinkan Tiongkok untuk memainkan peran yang lebih besar dalam menentukan agenda dan kebijakan UNESCO, yang berpotensi menggeser keseimbangan kekuatan dalam struktur organisasi UNESCO. Dengan demikian, AS dapat meminimalisir kemungkinan ancaman kebangkitan Tiongkok di ranah organisasi internasional, yang mampu menggeser kepemimpinan AS di berbagai lembaga internasional.

Bergabung kembalinya AS menjadi anggota UNESCO pada tahun 2023 mencerminkan bahwa UNESCO memainkan peran penting dalam bidang pendidikan, kebudayaan, dan ilmu pengetahuan global yang mampu mendukung AS untuk mencapai

kepentingannya dalam bidang-bidang tersebut. Banyak fokus pada UNESCO yang mengabaikan sejauh mana entitas tersebut merupakan elemen penting dalam menetapkan dan membentuk standar pendidikan sains dan teknologi di seluruh dunia. Sehingga, dengan kembalinya AS ke UNESCO pada tahun 2023 adalah langkah penting dalam strategi AS untuk bersaing dalam era digital, melindungi warisan budaya, dan mempromosikan visi tentang dunia yang bebas dan demokratis.

Terdapat beberapa faktor yang menjadi bahan pertimbangan AS dalam membuat keputusan tersebut, yakni faktor tersebut kondisi politik domestik, kemampuan ekonomi AS, dan situasi serta konteks internasional yang terjadi pada saat itu. Melalui keputusan bergabung kembali ke UNESCO, AS mengharapkan dapat mencapai kepentingannya dalam mempromosikan nilai-nilai kebebasan, demokrasi, prinsip hak asasi manusia, serta mempertahankan sistem tatanan dunia yang berbasis perdamaian. Adapun kepentingan ekonomi yang akan dicapai oleh AS melalui UNESCO adalah memperluas kerja sama dalam bidang pendidikan, kebudayaan, dan ilmu pengetahuan yang menjadi strategi jangka panjang AS. Melalui status keanggotaan di UNESCO, AS juga dapat

mempromosikan pariwisata dan industri kreatifnya yang dapat meningkatkan pendapatan domestik dan menarik investor lebih banyak.

REFERENSI

- Ahren, R., & Fulbright, A. (2017). *On Independence Day, UNESCO okays resolution denying Israeli claims to Jerusalem*. The Times of Israel. <https://www.timesofisrael.com/on-independence-day-unesco-okays-resolution-ignoring-jewish-links-to-jerusalem/>
- Authenticated US Government Information. (2002). *Address to the United Nations General Assembly in New York City September 12, 2002*. U.S Government Information. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2002-book2/pdf/PPP-2002-book2-doc-pg1572.pdf>
- Bertacchini, E., Liuzza, C., & Meskill, L. (2015). Shifting the balance of *power* in the UNESCO World Heritage Committee: an empirical assessment. *International Journal of Cultural Policy*, 23(3), 331-351. <http://dx.doi.org/10.1080/10286632.2015.1048243>
- Biden, J. R. (2020). *Why America Must Lead Again*. Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/article/s/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>
- Blanchfield, L., & Browne, M. A. (2013). *The United Nations Educational,*

- Scientific, and Cultural Organization (UNESCO). *Congressional Research Service*.
- Bump, P. (2018). *Where the U.S. has considered leaving or left international agreements under Trump*. Washington Post.
https://www.washingtonpost.com/news/politics/wp/2018/06/29/where-the-u-s-has-considered-leaving-or-left-international-agreements-under-trump/?utm_term=.0cad713dd02f
- Carruthers, W. (2023). *Why is the United States rejoining UNESCO?*. Apollo Magazine. <https://www.apollo-magazine.com/united-states-unesco-audrey-azoulay/>
- Christopher C. Joyner, S. A. (1986). The United States and UNESCO: Rethinking the Decision to Withdraw. *International Journal*, 41(1), 37-71. <https://www.jstor.org/stable/4020230>
- Coningham, R. (2017). *Why the US withdrawal from UNESCO is a step backwards for global cultural cooperation*. The Conversation. <https://theconversation.com/why-the-us-withdrawal-from-unesco-is-a-step-backwards-for-global-cultural-cooperation-85692>
- Coplin, W. D. (2003). *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis* (2 ed.). Sinar Baru Algensindo.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods* (5 ed.). SAGE Publications.
- Edwards, L. (1990). The US and UNESCO: Is It Time to Rejoin? *International Library Review*, 22(2), 105-118. [https://doi.org/10.1016/0020-7837\(90\)90013-6](https://doi.org/10.1016/0020-7837(90)90013-6)
- He, K. (2008). Institutional *Balancing* and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of *Power* Strategies in Southeast Asia. *European Journal of International Relations*, 14(3), 489–518. doi:10.1177/1354066108092310
- Julien, C. (2017). *America First or America Alone? Trump's withdrawal doctrine*. Times of Israel.
<https://www.timesofisrael.com/america-first-or-america-alone-trumps-withdrawal-doctrine/>
- Killion, D. T. (2013). Why UNESCO is a Critical Tool for Twenty-First Century Diplomacy. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 37(2), 7-14. <https://www.jstor.org/stable/45289584>
- Machmudi, Y., & Ardifansyia, Q. Q. (2022). U.S. Foreign Policy Towards Unesco After Acceptance Of Palestinian Membership For The Period 2012-2017. *Journal of Strategic and Global Studies*, 5(2). doi: 10.7454/jsgs.v5i2.1107
- Marwecki, D. (2019). *Why Did the U.S. and Israel Leave UNESCO?*. E-International Relations.

- <https://www.eir.info/2019/02/14/why-did-the-u-s-and-israel-leave-unesco/>
- Maulana, M. A., & Yuliantoro, N. R. (2024). Donald Trump Foreign Policy: Withdrawal from International Regimes and Organizations. *Intermestic: Journal of International Studies*, 8(2), 530-555. doi:10.24198/intermestic.v8n2.7
- McNeil, M. (2011). U.S. Pulls Its Support From UNESCO, Again. *Education Week*, 31(11), 4. Education Week. <https://www.edweek.org/ew/articles/2011/11/09/11brief-2.h31.html>
- Meng, W. (2024). Is power shifting? China's evolving engagement with UNESCO. *Global Policy*, 15(S2), 97-109. doi:10.1111/1758-5899.13373
- Meskill, L., Liuzza, C., Bertacchini, E., & Saccone, D. (2014). Multilateralism and UNESCO World Heritage: Decision-making, States Parties and Political Processes. *International Journal of Heritage Studies*, 21(5), 1-20. <https://dx.doi.org/10.1080/13527258.2014.945614>
- Mina, V. J. (2022). The Biden Administration's Decision to Rejoin the World Health Organization: A Power Move or a Faulty Move? *Maryland Journal of International Law*, 36(1), 121-128. <https://digitalcommons.law.umaryland.edu/mjil/vol36/iss1/11>
- Miri, S. M., & Omrani, A. (2022). The impact of Joe Biden's rise to power on the US transatlantic foreign policy. *Revista Cimexus*, 17(1), 219-239. <https://doi.org/10.33110/cimexus170110>
- Murphy, S. D. (2003). United States' Return to UNESCO. *The American Journal of International Law*, 97(4), 977-979. doi:<https://doi.org/10.2307/3133698>
- National Park Service. (2024). *World Heritage in the United States*. National Park Service. <https://www.nps.gov/subjects/internationalcooperation/worldheritage.htm>
- Nordstrom, L. (2023). *China, AI and a say on world order: Why the US rejoined UNESCO*. France 24. <https://www.france24.com/en/americas/20230630-china-ai-and-a-say-on-world-order-why-the-us-rejoined-unesco>
- Novakovic, M. (2022). The differences in US foreign policy towards the UN and ICC in Trump and Biden administrations. *MP* 4, 327(73), 611-630. <https://doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2022/0025-85552204611N.pdf>
- Nuechterlein, D. E. (1976). National interests and foreign policy: A conceptual framework for analysis and decision-making. *Brit. J. International Studies*, 246-266.
- Ocampo, J. E., Melgarejo, A. M., & Zapata, E. N. (2020). Supporting Israel by withholding support to International Organizations: UNRWA and UNESCO in Trump's foreign policy. *Revista de Estudios Internacionales*

- Mediterráneos*, 28, 25-44.
<https://doi.org/10.15366/reim2020.28.002>
- Pham, J. P. (2008). What Is in the National Interest? Hans Morgenthau's Realist Vision and American Foreign Policy. *American Foreign Policy Interests: The Journal of the National Committee on American Foreign Policy*, 30(5), 256-265.
doi:10.1080/10803920802435245
- Oelze, S. (2023). *Watchdog wants Russia out of UNESCO Heritage Committee*. DW News.
<https://www.dw.com/en/unesco-world-heritage-committee-should-exclude-russia/a-66352696>
- Price, N. (2023). *Department Press Briefing – March 9, 2023*. U.S Department of State.
<https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-march-9-2023/>
- Schultz, G. (1984). Letter from U.S. Secretary of State George Schultz to UNESCO Director-General Amadou-Mahtar M'Bow, announcing the decision of the U.S. government to withdraw its membership from UNESCO (28 December 1983). *Journal of Communication*, 34(4), 82-84.
- Seeger, A. (2015). Understanding UNESCO: A Complex Organization with Many Parts and Many Actors. *Journal of Folklore Research*, 52(2-3), 269-280.
<https://www.jstor.org/stable/10.2979/jfolkrese.52.2-3.269>
- Seymour, T. (2023). *Worried about Chinese influence, the US agrees to rejoin Unesco*. the Art Newspaper.
<https://www.theartnewspaper.com/2023/06/12/worried-about-chinese-influence-the-us-agrees-to-rejoin-unesco>
- Sherwood, H. (2011). *US pulls Unesco funding after Palestine is granted full membership*. The Guardian.
<https://www.theguardian.com/world/2011/oct/31/unesco-backs-palestinian-membership>
- Singh, J. (2014). *A 21st-Century UNESCO: Ideals and Politics in an Era of (Interrupted) US Re-Engagement*. Future UN Development System.
- Swielande, T. S. (2021). The Biden Administration: An Opportunity to Affirm a Flexible and Adaptive American World Leadership. *World Affairs*, 184(2), 130-150.
<https://doi.org/10.1177/00438200211014643>
- The Economic Times. (2023). *US decides to rejoin UNESCO and pay back dues, to counter Chinese influence*. The Economic Times News:
<https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/us-decides-to-rejoin-unesco-and-pay-back-dues-to-counter-chinese-influence/articleshow/100937073.cms?from=mdr>

- US Bureau of Economic Analysis. (2024). *Gross National Product (GNP)*. Federal Reserve Bank of St. Louis. <https://fred.stlouisfed.org/series/GNP>
- US General Accounting Office. (1993). *UNESCO: Improvements in Management Practice*. Washington: GAO. <http://www.gao.gov/>
- UNESCO. (2010-2023). *Collection of member states contributions, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/search/65a5ef0e-dc9f-4378-9aae-a9ffb5dfb684>
- UNESCO. (2011). *Collection of Member States' Contributions*. Paris: UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000210825>
- UNESCO. (2019). *Beijing Consensus on Artificial Intelligence and Education*. Beijing: UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368303>
- UNESCO. (2022). *Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2022 Edition*. UNESCO.
- UNESCO. (2023a). *Member States' Contributions*. Paris: UNESCO.
- UNESCO. (2023b). *Sources of Funding*. Paris: UNESCO. <https://core.unesco.org/en/sources-of-funding>
- UNESCO. (2023c). *The United States of America returns to UNESCO: A very large majority of Member States vote in favour*. UNESCO. <https://www.unesco.org/en/articles/united-states-america-returns-unesco-very-large-majority-member-states-vote-favour>
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Addison Wesley.
- WHC UNESCO. (2023). *China*. UNESCO. <https://whc.unesco.org/en/statesparties/cn>