

BAB II

PEMBAHASAN

A. Tinjauan Umum Tindakan Israel Terkait Pemindahan Ibu Kota Negara

1. Latar Belakang Sejarah Konflik antara Israel dan Palestina

Israel adalah sebuah negara yang terletak di Timur Tengah serta dikelilingi Laut Tengah, Lebanon, Suriah, Yordania, Mesir, gurun pasir Sinai, dan dua daerah Otoritas Nasional Palestina, yakni Jalur Gaza dan Tepi Barat¹⁷. Israel juga merupakan negara demokrasi dengan sistem pemerintahan parlementer dan hak pilih universal¹⁸. Menurut klaim dan hukum negara Israel, ibu kota Israel adalah Yerusalem. Walaupun demikian, PBB dan kebanyakan negara di dunia selain Republik Ceko, Taiwan, Amerika Serikat, dan Vanuatu, tidak membenarkan pernyataan tersebut¹⁹. Hal tersebut menjadi suatu permasalahan karena di lain sisi Palestina juga menyatakan hal serupa.

Konflik pun perlahan lahir atas dasar adanya persinggungan dari pernyataan kedua negara. Jika diurutkan berdasarkan sejarah akhir abad-19 sebelum Perang Dunia I, Timur Tengah merupakan daerah

¹⁷ M. Irwan Ariefyanto, Hari Ini di 1948, Negara Israel Dideklarasikan, <https://www.republika.co.id/berita/internasional/palestina-israel/13/05/13/mmqw0m-hari-ini-di-1948-negara-israel-dideklarasikan>, diakses 23 September 2018.

¹⁸ <https://www.dw.com/id/israel/t-37746652>, diakses 23 September 2018.

¹⁹ Reza Gunandha, Hanya 5 Negara Ini yang Akui Yerusalem Ibu Kota Israel, <https://www.suara.com/news/2017/12/08/105921/hanya-5-negara-ini-yang-akui-yerusalem-ibu-kota-israel>, diakses 23 September 2018.

kekuasaan Kekaisaran Ottoman Turki lebih dari 400 tahun dan kemudian terpecah menjadi Provinsi Suriah, Beirut, dan Yerusalem. Di bawah kekuasaan Turki, wilayah tersebut dapat dikatakan jauh dari konflik dan kekerasan. Saat itu, warga Arab Muslim mendominasi Palestina dengan sedikit warga Kristen Arab, Druze, Sirkasian, dan Yahudi²⁰.

Sementara itu, etnis Yahudi di Eropa merupakan etnis minoritas yang tertindas karena gerakan anti-semitisme orang-orang Kristen Eropa²¹. Kata anti-semitisme adalah prasangka atau kebencian terhadap Yahudi²². Penganut Yahudi di Eropa banyak mengalami peristiwa yang tidak sepatutnya dialami oleh mereka, seperti dikucilkan, dibenci, terpinggirkan, dan dikonsentrasikan dalam *ghetto* (pemukiman khusus Yahudi). Anti-semitisme terkadang sampai tahap pembunuhan dan pemerkosaan dalam skala besar²³.

Di waktu yang sama, pada saat itu Eropa sedang mengalami fase abad pencerahan yang memungkinkan Yahudi untuk mengkrystalisasi pergerakannya. Abad pencerahan merupakan masa dimana politik, filsafat, ilmu pengetahuan, dan komunikasi di Eropa secara radikal mengalami fase rasionalisasi, sehingga banyak doktrin lama yang dikaji

²⁰ Ervan Hardoko, *Konflik Israel-Palestina (1): Zionisme dan Imigrasi Bangsa Yahudi*, <https://www.internasional.kompas.com/read/2017/12/11/07000091/konflik-israel-palestina-1-zionisme-dan-imigrasi-bangsa-yahudi?page=all>, diakses 04 September 2018.

²¹ Desmond Tutu, *Memahami Zionisme (1): Awal Mula Konflik Israel-Palestina*, <https://www.ganaislamika.com/memahami-zionisme-awal-mula-konflik-israel-palestina/>, diakses 04 September 2018.

²² <https://www.encyclopedia.ushmm.org/content/id/article/antisemitism>, diakses 04 September 2018.

²³ Desmond Tutu, *Memahami Zionisme (1): Awal Mula Konflik Israel-Palestina*, *Loc. Cit.*

ulang²⁴. Dengan dihantui oleh berbagai ketakutan, akhirnya muncul pikiran untuk pindah ke suatu tempat di mana penganut Yahudi dapat hidup aman²⁵. Yahudi yang banyak tersebar di Eropa Tengah dan Eropa Timur yang sudah lama memimpikan “kembali ke Zion” atau sederhananya adalah kembali ke tanah yang dijanjikan Tuhan²⁶ berusaha untuk merealisasikan mimpinya.

Pandangan tentang tanah Palestina tersebut berkembang luas sejak tahun 1840-an yang disebut sebagai “wilayah tanpa orang”, padahal yang dimaksud dengan “wilayah tanpa orang” bukan berarti benar-benar tidak ada orang karena faktanya di sana terdapat orang-orang Arab Palestina²⁷. Imigrasi ke Palestina atau yang mereka sebut sebagai Tanah Israel baru dilakukan secara individual atau kelompok-kelompok kecil tanpa niat mendirikan sebuah negara Yahudi. Niat tersebut baru muncul sekitar tahun 1859-1880 ketika gelombang anti-Semit mulai melanda Eropa dan Rusia. Afrika dan Amerika pernah menjadi pertimbangan sebelum akhirnya memilih Palestina sebagai tujuan akhir²⁸. Konflik pun lahir dari kedua belah bangsa yang menginginkan wilayah yang sama, yakni Kota Yerusalem.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Desmond Tutu, *Memahami Zionisme (2): Tanah yang Dijanjikan*, <https://www.ganaislamika.com/memahami-zionisme-2-tanah-yang-dijanjikan/>, diakses 04 September 2018.

²⁶ Ervan Hardoko, *Loc. Cit.*

²⁷ Desmond Tutu, *Memahami Zionisme (2): Tanah yang Dijanjikan, Loc. Cit.*

²⁸ Ervan Hardoko, *Loc. Cit.*

2. Upaya Penyelesaian Konflik antara Israel dan Palestina

Konflik yang tumbuh akibat perebutan wilayah Yerusalem tersebut pun turut menjadi perhatian dunia yang dengan seksama mengupayakan perdamaian bagi mereka. Konflik antara Palestina dan Israel ini telah berlangsung selama 100 tahun yang mulai diperburuk setelah dikeluarkannya Deklarasi Balfour pada tahun 1917²⁹. Dalam deklarasi tersebut berisi bahwa Pemerintah Inggris mendukung Palestina sebagai sebuah kampung halaman bagi orang-orang Yahudi. Pemerintah Inggris juga akan menggunakan upaya terbaik mereka untuk memudahkan tercapainya tujuan ini. Perlu diingat juga bahwa Pemerintah Inggris dengan jelas tidak akan melakukan hal yang mungkin merugikan hak masyarakat sipil dan agama atau nonYahudi di Palestina, atau hak-hak dan status politis yang dimiliki orang Yahudi di negara lain³⁰.

Perebutan wilayah antara warga Arab Palestina dan Yahudi pada tahun 1937 mendorong seorang diplomat Inggris bernama Lord Peel yang ditugaskan oleh Inggris untuk mencari tahu penyebab pemberontakan Arab di daerah tersebut. Setelah beberapa bulan menyelidiki, ia menyimpulkan bahwa Arab dan Yahudi ingin memerintah daerah yang sama. Peel mengadakan deklarasi perdamaian

²⁹ <https://www.news.okezone.com/read/2017/12/15/18/1831151/konflik-palestina-israel-ini-rumus-7p-yang-bisa-jadi-solusi>, diakses 03 November 2018.

³⁰ <https://www.republika.co.id/berita/internasional/palestina-israel/14/11/03/nefzse-begini-isi-deklarasi-balfour>, diakses 03 November 2018.

yang membahas tentang *Two States Solution* yang berisi pembagian wilayah, yakni orang Arab di Palestina akan mendapat 80 persen dari daerah yang diperebutkan. Adapun Yahudi yang akan mendirikan negara Israel dengan porsi sekitar 20 persen dari daerah tersebut. Dengan kata lain, dalam solusi ini Israel dan Palestina ingin menjalankan negara mereka secara berbeda; Orang Israel menginginkan negara Yahudi, dan orang-orang Palestina menginginkan negara Palestina. Oleh karena tidak ada pihak yang bisa mendapatkan apa yang diinginkannya jika mereka bergabung, satu-satunya solusi yang mungkin akan memuaskan adalah dengan memisahkan Palestina dan Israel. Resolusi dua negara ini juga sempat di bahas di Perjanjian Oslo³¹. Pada akhirnya orang-orang Yahudi menerima keputusan ini, tetapi kelompok Arab menolaknya.³²

PBB juga telah menunjukkan perhatiannya terkait penyelesaian konflik tersebut dengan dikeluarkannya Resolusi Dewan Keamanan PBB S/RES/242 tanggal 22 November 1967. Resolusi ini mengatur tentang penarikan pasukan bersenjata Israel dari wilayah yang diduduki dalam konflik, penghentian semua klaim atau negara-negara yang bermusuhan dan menghormati serta mengakui kedaulatan, integritas wilayah dan kemerdekaan politik setiap negara di wilayah tersebut dan hak mereka untuk hidup dalam damai di dalam batas-batas yang aman

³¹ <https://www.vox.com/cards/israel-palestine/two-state-one-state>, diakses 03 November 2018.

³² Karl Gading S., *Jalan Panjang Konflik Israel-Palestina yang Harus Kamu Ketahui*, <https://www.idntimes.com/news/world/karl-gading-s/jalan-panjang-konflik-israel-palestina-yang-harus-kamu-ketahui-c1c2/full>, diakses 04 September 2018.

dan diakui bebas dari ancaman atau tindakan kekerasan. Untuk mewujudkan tujuan dari resolusi ini, PBB juga menjamin kebebasan navigasi melalui saluran air internasional di daerah tersebut, berusaha untuk mencapai penyelesaian masalah pengungsi yang adil, sampai juga menjamin teritorial yang tidak dapat diganggu gugat dan independensi politik setiap negara di wilayah tersebut melalui langkah-langkah termasuk pembentukan zona demiliterisasi. Sebagai tambahan, PBB meminta Sekretaris Jenderal untuk menunjuk Perwakilan Khusus ke Timur Tengah untuk membangun dan mempertahankan kontak dengan negara - negara serta membantu upaya untuk mencapai penyelesaian damai dan diterima dalam resolusi ini dan meminta Sekretaris Jenderal melaporkan kemajuan dari pelaksanaan resolusi ini ke Dewan Keamanan³³.

Dikarenakan adanya penolakan, dunia seakan tak ada hentinya untuk tetap mengupayakan perdamaian. Tidak hanya itu, dari kedua belah pihak juga mengupayakan hal serupa. Hal tersebut ditandai dengan kesediaan kedua bangsa untuk melaksanakan perundingan, tetapi beberapa perundingan tidak kunjung melahirkan kesepakatan dan memperparah situasi. Contohnya seperti Resolusi Majelis Umum PBB A/RES/181 merekomendasikan agar wilayah Palestina yang saat itu dikuasai Inggris dibagi menjadi dua untuk Arab dan Yahudi dan

³³ <https://www.unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/7D35E1F729DF491C85256EE700686136>, diakses 04 September 2018.

menetapkan Yerusalem secara khusus berada di bawah status internasional³⁴. Sebanyak 33 negara mendukung resolusi itu dan 13 lainnya yang bermayoritaskan negara Arab dan Muslim menentang³⁵. Hal ini menyebabkan Liga Arab melakukan invasi dan berusaha menghancurkan Israel yang berujung kekalahan telak serta menyebabkan daerah yang sebelumnya sudah diputuskan oleh PBB secara terpaksa harus diambil alih oleh Israel³⁶.

Perjanjian Camp David tahun 1978 juga ikut berperan dalam upaya mencapai perdamaian antara Palestina dan Israel. Pada Maret 1979, Mesir dan Israel menandatangani pakta perdamaian tersebut dan berdasarkan perjanjian damai ini, Israel mengembalikan Semenanjung Sinai yang direbut dalam Perang Enam Hari 1967 kepada Mesir. Perjanjian damai ini juga membahas terkait pembentukan pemerintahan otonomi di Tepi Barat dan Jalur Gaza. Pada akhirnya, upaya pembicaraan masa depan Palestina ini gagal dikarenakan Palestina tidak menerima proposal otonomi terbatas untuk Tepi Barat dan Jalur Gaza seperti diajukan Israel³⁷.

Konferensi Madrid tahun 1991 yang disponsori oleh Amerika dan Uni Soviet juga bertujuan untuk mengajak negara-negara Arab

³⁴ <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/7F0AF2BD897689B785256C330061D253>, diakses 04 September 2018.

³⁵ Riva Dessthania Suastha, Mengurai Resolusi Majelis Umum PBB Soal Israel-Palestina, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20171222153903-134-264262/mengurai-resolusi-majelis-umum-pbb-soal-israel-palestina>, diakses 04 September 2018.

³⁶ Karl Gading S., *Loc. Cit.*

³⁷

<https://www.internasional.kompas.com/read/2012/11/30/0645155/Dari.Camp.David.hingga.Perjanjian.Oslo>, diakses 03 November 2018.

lainnya untuk mengikuti jejak Mesir, yaitu berdamai dengan Israel. Palestina juga terlibat dalam pembicaraan, tetapi sebagai anggota delegasi Yordania dan bukan diwakili para pemimpin Palestina. Pada akhirnya, walaupun perjanjian itu telah ditandatangani Perdana Menteri Israel dan Yordania, Lebanon dengan tegas menolak perdamaian itu, bahkan 20 menit sebelum upacara penandatanganan kesepakatan, Hezbollah, organisasi Politik dan Paramiliter dari Kelompok Syiah di Lebanon, menyerang kota Galilea di wilayah utara Israel³⁸.

Sama halnya dengan Perjanjian Camp David tahun 2000, Perundingan Perdana Menteri Israel Ehud Olmert dan Presiden Palestina Mahmoud Abbas, serta upaya-upaya lainnya harus berakhir tanpa adanya suatu kesepakatan³⁹. Sekretaris Jendral Perserikatan Bangsa-bangsa Antonio Guterres mulai menyoroti kembali Resolusi Dua Negara yang disebut-sebut sebagai cara untuk mencapai stabilitas, perdamaian, kemakmuran dan pembangunan di kawasan konflik⁴⁰. Hal tersebut juga didukung oleh beberapa negara di dunia, seperti Indonesia, yang dinyatakan melalui Wakil Menteri Luar Negeri Dr. H. Abdurrahman Mohammad Fachir. Resolusi Dua Negara dipandang

38

<https://www.internasional.kompas.com/read/2014/07/15/22225611/Konferensi.Madrid.dan.Perdamaian.Israel-Jordania>, diakses 04 November 2018.

³⁹ Karl Gading S., *Loc. Cit.*

⁴⁰ Natalia Santi, *Sekjen PBB: Solusi Dua Negara Perdamaian Israel-Palestina*, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20180206094341-120-274138/sekjen-pbb-solusi-dua-negara-perdamaian-israel-palestina>, diakses 04 September 2018.

merupakan tindakan nyata untuk mewujudkan perdamaian di Timur Tengah⁴¹.

Inisiatif Perdamaian Arab tahun 2002 juga pernah diupayakan untuk terwujud yang berisi tentang tawaran dari negara-negara Arab kepada Israel, dimana negara Arab siap mengakui Israel sebagai imbalan atas perdamaian dan pengakuan Israel terhadap kedaulatan Palestina. Dengan kata lain, Inisiatif Arab yang asli sejatinya berisi tawaran pengakuan penuh kepada Israel, tetapi hanya jika Israel menyerahkan semua tanah yang disita di perang Timur Tengah pada 1967 dan sepakat untuk solusi yang adil bagi pengungsi Palestina. Upaya damai dengan Palestina ini akhirnya berhenti setelah Palestina membentuk pemerintah persatuan yang menggabungkan Hamas dan Fatah, sesuatu yang mendapat kecaman keras dari Israel⁴².

Peta Jalan Damai tahun 2002 yang dimediasi tim kuartet Amerika Serikat, Rusia, PBB dan Uni Eropa juga telah mencapai kata sepakat antara Palestina dan Israel pada tahun 2003. Kesepakatan ini berisi tentang perintah kepada Israel harus menghentikan pembangunan pemukiman di Tepi Barat. Sebagai tambahan, PBB juga telah mengeluarkan sejumlah resolusi atas pembangunan pemukiman yang dilakukan rezim Zionis itu, karena dinilai telah menghalangi terciptanya

⁴¹ Victor Maulana, *RI: Solusi Dua Negara Adalah Penyelesaian Konflik Israel-Palestina*, <https://international.sindonews.com/read/1171239/41/ri-solusi-dua-negara-adalah-penyelesaian-konflik-israel-palestina-1484541026>, diakses 04 September 2018.

⁴² <https://www.international.sindonews.com/read/1112839/43/netanyahu-terima-inisiatif-arab-soal-perdamaian-dengan-palestina-1464685684>, diakses 04 November 2018.

perdamaian. Kesepakatan ini pada akhirnya dilanggar oleh Israel dengan membangun kompleks pemukiman baru bagi warganya di wilayah pendudukan Tepi Barat. Hal ini ditandai dengan adanya pengumuman dari para pejabat Israel terkait rencana pembangunan pemukiman baru di *Jordan Valley*, setelah mendapat lampu hijau dari kementerian pertahanan rejim Zionis tersebut⁴³.

Perjanjian damai yang diselenggarakan di Annapolis tahun 2007 telah disepakati juga oleh Palestina dan Israel. Perjanjian ini berisi tentang pemerintah Israel dan pemerintah Palestina yang menyatakan tekad untuk menghentikan puluhan tahun pertumpahan dan menyambut kedatangan era perdamaian. Presiden Palestina Mahmoud Abbas juga mengimbau agar orang Palestina memiliki Yerusalem Timur sebagai ibu kota mereka. Dalam kesepakatan ini juga diatur mengenai rencana negosiasi lebih lanjut akan dilakukan dengan tujuan mencapai kesepakatan damai pada akhir tahun 2008⁴⁴. Pembicaraan ini akhirnya secara efektif berakhir pada Desember 2008 ketika Israel menanggapi pelanggaran gencatan senjata oleh Hamas dengan menggelar operasi militer di Jalur Gaza⁴⁵.

⁴³ <https://www.eramuslim.com/berita/dunia-islam/israel-langgar-lagi-kesepakatan-peta-jalan-damai.htm#.W93fpzMxXIU>, diakses 04 November 2018.

⁴⁴ <https://www.voaindonesia.com/a/a-32-2007-11-27-voa17-85123617/10160.html>, diakses 04 November 2018.

⁴⁵ <https://www.internasional.kompas.com/read/2013/07/30/0602307/Pertemuan.Washington.Jalan.Panjang.Perdamaian.Palestina-Israel>, diakses 04 November 2018.

Perundingan perdamaian Timur Tengah juga pernah dilaksanakan di Washington tahun 2010. Perundingan ini sebagai inisiatif dari Presiden Amerika Serikat dan Menteri Luar Negeri saat itu, yakni Barrack Obama dan Hillary Clinton. Perundingan ini berakhir karena Palestina menarik diri dari pembicaraan pada pekan berikutnya setelah Israel menyatakan moratorium pembangunan permukiman Yahudi di Tepi Barat sudah kadaluarsa⁴⁶.

Siklus eskalasi dan gencatan senjata yang disepakati antara Israel dan mereka yang berkuasa di Jalur Gaza, yakni Hamas berakhir Juni 2014. Penculikan dan pembunuhan tiga remaja Israel pada Juni 2014 mengakibatkan kekerasan baru dan menyebabkan peluncuran operasi militer Israel, yang berakhir dengan gencatan senjata pada tanggal 26 Agustus tahun 2014⁴⁷. Gencatan senjata dinilai hanya bersifat sementara sampai ada solusi politik nyata dari konflik Timur Tengah⁴⁸.

Sampai pada akhirnya diselenggarakan Konferensi Tingkat Tinggi di Paris tahun 2017, tujuan untuk menciptakan perdamaian antara Israel dan Palestina juga tidak kunjung terpenuhi. Konferensi ini dihadiri oleh delegasi dari 70 negara yang diperkirakan akan menegaskan kembali dukungan untuk Solusi Dua Negara dalam konflik yang sudah berlangsung puluhan tahun itu. Palestina menyambut pertemuan itu, tetapi Israel, yang tidak menghadirinya, menuding

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ <https://www.dw.com/id/sejarah-proses-perdamaian-israel-palestina/g-37394535>, *Loc. Cit.*

⁴⁸ <https://www.dw.com/id/antara-gencatan-senjata-dan-eskalasi-lanjutan/a-16394438>, diakses 04 November 2018.

konferensi itu penuh dengan agenda yang bertentangan dengan niat perdamaian. Perlu diingat, bahwa Israel dan Palestina diundang untuk mendengar kesimpulan dari pertemuan tersebut, tetapi tidak diundang untuk berpartisipasi dalam KTT itu sendiri⁴⁹.

3. Arti Penting Negara dalam Hukum Internasional

Perlu diingat, bahwa negara menurut Henry C. Black adalah sekumpulan orang yang secara permanen menempati suatu wilayah yang tetap, diikat oleh ketentuan-ketentuan hukum yang melalui pemerintahannya mampu menjalankan kedaulatannya yang merdeka dan mengawasi masyarakat dan harta bendanya dalam wilayah perbatasannya, mampu menyatakan perang dan damai serta mampu mengadakan hubungan internasional dengan masyarakat internasional lainnya⁵⁰. Pengertian negara juga terdapat dalam Konvensi Montevideo 1933 tentang Hak dan Kewajiban Negara, yakni subjek dalam hukum internasional harus memiliki empat unsur yaitu : penduduk yang tetap, wilayah tertentu, pemerintahan yang berdaulat dan kapasitas untuk berhubungan dengan Negara lain⁵¹. Negara juga merupakan subjek utama dalam hukum internasional yang akan diwakili pemerintahan negara masing-masing⁵². Pengertian negara sebagai subjek hukum

⁴⁹ <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-38627136>, diakses 04 November 2018.

⁵⁰ Henry C. Black dalam Huala Adolf, 2002, *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 2.

⁵¹ <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.xml>, diakses 22 September 2018.

⁵² Jawahir Thontowi, 2016, *Hukum dan Hubungan Internasional*, Penerbit UII Press Yogyakarta (Anggota IKAPI), Yogyakarta, hlm. 53.

internasional adalah organisasi kekuasaan yang berdaulat, menguasai wilayah tertentu dan penduduk tertentu, dan yang kehidupannya didasarkan pada sistem hukum tertentu⁵³.

Salah satu perwujudan dalam pemenuhan hak bangsa untuk menentukan nasibnya sendiri adalah pembentukan suatu negara. Negara dapat terbentuk karena proklamasi negara, karena perjanjian internasional, atau karena adanya plebisit. Pengertian proklamasi kemerdekaan adalah pernyataan sepihak dari suatu bangsa bahwa dirinya melepaskan diri dari kekuasaan negara lain dan mengambil penentuan nasibnya di tangannya sendiri. Sementara itu, yang dimaksud perjanjian internasional dalam hal ini adalah perjanjian internasional yang menyepakati terbentuknya suatu organisasi kekuasaan yang berdaulat dari suatu bangsa tertentu. Di lain sisi, yang dimaksud plebisit adalah pemungutan suara rakyat dari suatu wilayah tertentu yang biasanya sebagai bentuk penyelesaian suatu sengketa antar dua negara atau lebih tentang kedudukan suatu wilayah tertentu⁵⁴.

Setiap negara memiliki kedaulatan teritorial, yakni kedaulatan yang dimiliki oleh suatu negara dalam pelaksanaan yurisdiksi yang eksklusif di wilayahnya. Negara juga berwenang untuk melaksanakan hukum nasionalnya sendiri⁵⁵. Kedaulatan teritorial ini dibatasi di wilayah teritorialnya sendiri, yang artinya negara tidak boleh

⁵³ F. Sugeng Istanto ,2014, *Hukum Internasional*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 32.

⁵⁴ F. Sugeng Istanto, *Op. Cit.*, hlm. 32-33.

⁵⁵ Huala Adolf, *Op. Cit.*, hlm. 111.

melaksanakan kedaulatan teritorial tersebut di luar wilayah negara teritorialnya. Wilayah negara yang disebut di atas dalam arti sempit merupakan ruang di mana pada prinsipnya satu negara saja, negara di mana teritori berada, berhak menjalankan kekuasaan hukumnya, dan terutama untuk melakukan tindakan pemaksaan, ruang dari mana semua negara-negara lain dikecualikan⁵⁶.

Kedaulatan negara menurut Holsti dan Karen Mingst memiliki kedaulatan yang sejajar dalam hukum, tetapi dalam praktiknya dalam hubungan internasional dibedakan antara *super power*, *middle power*, dan *small power*. Pengelompokan ini menurut K. J. Holsti disebut dengan stratifikasi internasional (*international stratification*). Adapun pengelompokan ini ditentukan dengan adanya faktor-faktor nyata (*tangible*) dan tidak nyata (*intangible*). Faktor-faktor nyata sebuah negara didasarkan pada populasi, wilayah, sumber daya alam dan kapasitas industri, kapasitas pertanian, serta kekuatan militer dan pergerakan. Faktor-faktor tidak nyata mencakup kepemimpinan, sistem birokrasi, jenis pemerintahan, moral dan kekompakan masyarakat, reputasi positif, dan dukungan dan ketergantungan luar negeri⁵⁷.

Terkait pengelompokan tersebut, negara adidaya (*super power*) adalah negara yang memiliki kedaulatan penuh dan status sederajat sebagai negara berdaulat (*sovereign state*), dan juga memiliki pengaruh

⁵⁶ Holsti dan Karen Mingst dalam Hans Kelsen, 1952, *Principles of International Law*, Rinehart & Co., New York, hlm. 212-213.

⁵⁷ Jawahir Thontowi, *Op. Cit.*, hlm. 56-58.

yang kuat. Negara adidaya juga ditandai oleh jumlah penduduk yang besar dan faktor kekuatan pemerintahan yang kuat. Negara yang mempunyai sumber daya alam yang berlimpah juga dapat dikategorikan sebagai negara adidaya, yang juga harus didukung oleh kemampuan industri dan teknologi yang canggih. Negara dengan kekuatan menengah (*middle power*) biasanya memiliki kelemahan dalam faktor intangible yang tidak dapat mengungguli negara-negara adidaya. Negara *small power* juga tergolong kelompok negara-negara yang secara sejarah bekas negara-negara jajahan yang sulit berkembang, serta hampir kedua faktor *tangible* maupun *intangible* tidak mampu ditegakkan⁵⁸.

4. Tindakan Pemindahan Ibu Kota Negara Israel

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang dimaksud dengan pemindahan adalah proses, cara, perbuatan memindahkan. Kata pemindahan sendiri berasal dari kata pindah, yang berarti beralih atau bertukar tempat⁵⁹. Sebuah pemindahan membutuhkan proses, dimana hal ini terkait dengan pemindahan ibu kota. Dibutuhkan juga beberapa faktor pendukung untuk proses pemindahan tersebut.

Suatu pemindahan juga tidak boleh melanggar hukum dan peraturan terkait, khususnya dalam kasus ini adalah hukum internasional dan perjanjian-perjanjian yang pernah dibuat. Tindakan pemindahan, sebagai sebuah perbuatan hukum, sebisa mungkin

⁵⁸ Jawahir Thontowi, *Op. Cit.*, hlm. 60-64.

⁵⁹ <https://www.kbbi.web.id/pindah>, diakses 02 September 2018.

diusahakan agar tidak menimbulkan kerugian bagi pihak lain⁶⁰. Dalam beberapa kasus, suatu pemindahan juga membutuhkan dukungan politik dan akan lebih baik lagi jika ada dukungan dari masyarakat suatu negara terkait⁶¹. Dukungan politik bisa berasal dari negara lain, seperti deklarasi atas pengakuan suatu perbuatan hukum berupa pemindahan, dan dukungan politik yang berasal dari negara itu sendiri, seperti dukungan dari pejabat negara, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)⁶².

Pengertian ibu kota menurut KBBI adalah kota tempat kedudukan pusat pemerintahan suatu negara, tempat dihimpun unsur administratif, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif; kota yang menjadi pusat pemerintahan⁶³. Hampir setiap tingkatan administrasi pemerintahan memiliki ibu kota dan di beberapa negara pusat pemerintahannya tidak berkedudukan di ibu kota. Status Ibu kota ditetapkan berdasarkan konstitusi atau Undang-Undang dan merupakan kota atau munisipalitas penting atau utama di sebuah negara, negara

⁶⁰ Annisa Ayu Artanti, Pemindahan Kedutaan Amerika ke Yerusalem Langgar Hukum Internasional, <http://news.metrotvnews.com/peristiwa/0Kv3oQ9N-pemindahan-kedutaan-amerika-ke-yerusalem-langgar-hukum-internasional>, diakses 23 September 2018.

⁶¹ Anggita Muslimah Maulidya Prahara Senja, *Sandiaga Uno: Pemindahan Ibu Kota Harus Ada Dukungan dari Masyarakat*, <https://megapolitan.kompas.com/read/2017/07/08/22444451/sandiaga.uno.pemindahan.ibu.kota.harus.ada.dukungan.dari.masyarakat>, diakses 23 September 2018.

⁶² <http://www.ekonomi.metrotvnews.com/makro/wkBngRDk-pemindahan-ibu-kota-butuh-dukungan-politik>, diakses 23 September 2018.

⁶³ <https://www.kbbi.kemdikbud.go.id/entri/ibu%20kota>, diakses 02 September 2018.

bagian, provinsi, atau wilayah administratif lainnya, yang biasanya menjadi tempat kedudukan pusat administrasi pemerintahan⁶⁴.

Beberapa negara pernah melakukan pemindahan ibu kota negaranya. Pemindahan ibu kota adalah proses, cara, maupun tindakan pemindahan pusat pemerintahan suatu negara. Pemindahan ibu kota negara tak semata berimplikasi pada keuangan, tetapi berdampak juga terhadap hukum. Pemindahan akan menimbulkan beban biaya yang tidak sedikit dan juga berdampak pada hukum ketatanegaraan⁶⁵. Pemindahan ibu kota menurut Hukum Internasional haruslah mengacu pada perjanjian-perjanjian internasional yang pernah disetujui sebelumnya, baik perjanjian bilateral maupun multilateral. Hal ini dilakukan agar tindakan pemindahan tersebut tidak tumpang tindih dan melanggar perjanjian yang pernah dibuat. Jika merujuk pada kasus pemindahan Ibu kota Israel dari Tel Aviv ke Yerusalem, terlebih dahulu Israel harus memperhatikan perjanjian yang pernah disetujui. Tidak hanya itu, resolusi-resolusi PBB, baik dari Majelis Umum maupun Dewan Keamanan juga harus tetap dijadikan acuan sebelum melakukan pemindahan ibu kotanya.

Pemindahan Ibu kota Israel ini cukup menjadi perhatian dunia.

Pasalnya, tindakan tersebut secara jelas dan pasti telah melanggar

⁶⁴ <https://www.vebma.com/wisata/pemerintahan-seperti-serius-ingin-memindahkan-ibu-kota-republik-indonesia-dari-provinsi-dki-jakarta-bahkan-pemerintahan-menargetkan-pada-tahun-2018/18342>, *Loc. Cit.*

⁶⁵ HumasFHUI, *Pemindahan Ibukota Negara Tak Semata Berimplikasi pada Keuangan tetapi juga Hukum*, <http://law.ui.ac.id/v3/fitra-arsil-pemindahan-ibukota-negara-tak-semata-berimplikasi-pada-keuangan-tetapi-juga-hukum/>, diakses 04 September 2018.

beberapa resolusi yang dikeluarkan oleh Majelis Umum dan Dewan Keamanan PBB. Israel yang secara resmi menjadi anggota PBB pada tanggal 11 Mei 1949⁶⁶ sudah sewajarnya untuk tunduk dan patuh terhadap resolusi-resolusi PBB. Sebelumnya sudah banyak resolusi yang dikeluarkan oleh PBB terkait pengaturan Yerusalem sejalan dengan menjaga konflik tersebut agar tidak memburuk. Salah satunya adalah Resolusi Dewan Keamanan PBB S/RES/478 yang dikeluarkan tanggal 20 Agustus 1980⁶⁷.

Resolusi 478 tersebut dikeluarkan sebagai tanggapan terhadap Knesset Israel yang mengeluarkan Hukum Yerusalem yang meresmikan aneksasi Yerusalem Timur dengan menentukan yurisdiksi Israel atas seluruh Yerusalem dan menyatakannya sebagai ibukota Israel. Dalam resolusi tersebut salah satunya berisi bahwa PBB menetapkan terkait semua tindakan legislatif dan administratif yang diambil oleh Israel, kekuatan pendudukan, yang telah mengubah atau bermaksud mengubah karakter dan status Kota Suci Yerusalem, dan khususnya “Undang-Undang Dasar” di Yerusalem, adalah batal dan harus segera dibatalkan. Mengingat bahwa wilayah Yerusalem Timur merupakan bagian dari wilayah Palestina, resolusi ini dinilai tepat⁶⁸.

⁶⁶ Aulia Akbar, Israel Sudah Jadi Anggota PBB Sejak 1949, <https://news.okezone.com/read/2012/11/29/412/724945/israel-sudah-jadi-anggota-pbb-sejak-1949>, diakses 23 September 2018.

⁶⁷

<https://www.unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/DDE590C6FF232007852560DF0065FDDB>, diakses 04 September 2018.

⁶⁸ <https://www.seraamedia.org/2017/12/12/pemindahan-ibukota-israel-ke-yerusalem-adalah-ilegal-dan-melanggar-hukum-internasional/>, diakses 04 September 2018.

Resolusi Dewan Keamanan PBB S/RES/476 yang dikeluarkan tanggal 30 Juni 1980⁶⁹ juga semestinya diperhatikan oleh Israel. Di dalam resolusi tersebut berisikan terkait PBB tidak mengakui Yerusalem sebagai Ibu Kota Israel dan memerintahkan seluruh negara anggota PBB untuk memindahkan kedutaan besarnya dari kota Yerusalem. Hal tersebut mengakibatkan tidak adanya satu negara pun hari ini yang memiliki kedutaan besar di Yerusalem⁷⁰. Dalam resolusi ini PBB juga kembali melakukan konfirmasi bahwa Israel harus menghentikan okupasi wilayah Arab oleh Israel yang sudah berlangsung sejak 1967⁷¹.

Resolusi Dewan Keamanan PBB S/RES/242 yang dikeluarkan tanggal 22 November 1967⁷² juga sudah semestinya untuk turut diperhatikan. Resolusi tersebut salah satunya memerintahkan agar Israel mengembalikan wilayah-wilayah yang direbutnya melalui perang termasuk Yerusalem⁷³. Israel juga diminta untuk menarik angkatan bersenjata dari wilayah okupasi dari konflik yang baru terjadi. Resolusi ini dikeluarkan dengan salah satu tujuannya adalah menjamin teritorial yang tidak bisa diganggu gugat dan kemerdekaan politik setiap

⁶⁹ <https://www.unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/6DE6DA8A650B4C3B852560DF00663826>, diakses 04 September 2018.

⁷⁰ Muhammad Taufiqqurahman, *AS Dinilai Langgar Hukum Internasional Akui Yerusalem Ibu Kota Israel*, <https://news.detik.com/berita/3758354/as-dinilai-langgar-hukum-internasional-akui-yerusalem-ibu-kota-israel>, diakses 04 September 2018.

⁷¹ Uni Lubis, *Status Yerusalem, Ini Daftar Resolusi yang Dilanggar Trump*, <https://www.rappler.com/indonesia/berita/190623-status-jerusalem-daftar-resolusi-pbb-yang-dilanggar-trump>, diakses 04 September 2018.

⁷² <https://www.unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/7D35E1F729DF491C85256EE700686136>, *Loc. Cit.*

⁷³ Muhammad Taufiqqurahman, *Ibid.*

negara di wilayah tersebut, melalui tindakan termasuk pembentukan zona demiliterisasi⁷⁴. Zona demiliterisasi adalah wilayah dari dua atau lebih kekuatan militer (atau persekutuan) yang merupakan batas wilayah (yang diakui secara *de facto* di dunia internasional) masing-masing negara dan tidak memperkenankan adanya aktivitas militer⁷⁵.

Dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB S/RES/252 yang dikeluarkan pada tanggal 21 Mei 1968 juga berisikan tentang perintah untuk segera menyerukan kepada Israel untuk membatalkan semua tindakan yang sudah diambil dan segera menghentikan tindakan lebih lanjut yang cenderung mengubah status Yerusalem. Diatur juga bahwa semua tindakan legislatif dan administratif dan tindakan yang diambil oleh Israel, termasuk pengambil alihan tanah dan properti di atasnya, yang cenderung mengubah status hukum Yerusalem menjadi tidak valid dan tidak dapat mengubah status tersebut. Resolusi ini dikeluarkan sebagai respon terhadap Israel yang tidak mematuhi Resolusi Majelis Umum PBB A/RES/2253 tanggal 4 Juli 1967 dan A/RES/2254 tanggal 14 Juli 1967⁷⁶.

Pada tahun 2017 kembali juga dicetuskan Resolusi Majelis Umum PBB A/RES/72/15 tanggal 30 November 2017 terkait status Kota Suci Yerusalem. Di dalamnya tertulis bahwa PBB menegaskan

⁷⁴ <https://www.unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/7D35E1F729DF491C85256EE700686136>.
Ibid.

⁷⁵ http://www.zona-demiliterisasi.va.web.id/id3/1953-1834/Zona-demiliterisasi_62002_zona-demiliterisasi-va.html, diakses 23 September 2018.

⁷⁶ <https://www.unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/46F2803D78A0488E852560C3006023A8>, diakses 05 September 2018.

kembali tekadnya terkait tindakan yang diambil oleh Israel untuk memaksakan hukumnya, yurisdiksi dan administrasi pada Kota Suci Yerusalem adalah ilegal dan karena itu batal demi hukum serta tidak memiliki validitas apa pun. PBB juga menyerukan kepada Israel untuk segera menghentikan semua tindakan ilegal dan unilateral tersebut⁷⁷.

Israel secara terang-terangan sudah melanggar beberapa resolusi yang dikeluarkan oleh organ-organ PBB. Pemindahan ibu kota yang dilakukan oleh Israel dinilai akan memperkeruh konfliknya dengan Palestina. Di sisi lain, PBB tak pernah henti untuk menciptakan perdamaian diantara Israel dan Palestina. Hal tersebut dapat dibuktikan dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB S/RES/1397 tanggal 12 Maret 2002 dimana tertulis bahwa PBB memiliki sebuah visi dari wilayah di mana dua Negara, Israel dan Palestina, hidup berdampingan dalam batas yang aman dan juga diakui oleh PBB⁷⁸.

B. Tinjauan Umum Tindakan Pemindahan Kedutaan Besar Amerika Serikat

1. Posisi Amerika Serikat sebagai Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB

Amerika Serikat adalah sebuah negara republik konstitusional federal yang terdiri dari lima puluh negara bagian dan sebuah distrik federal⁷⁹. Amerika Serikat sendiri merupakan bagian terbesar dari

⁷⁷ <http://www.undocs.org/A/RES/72/15>, diakses 05 September 2018.

⁷⁸

<https://www.unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/4721362DD7BA3DEA85256B7B00536C7F>, diakses 05 September 2018

⁷⁹ <https://www.kontan.co.id/topik/amerika-serikat-as>, diakses 23 September 2018.

Amerika Utara yang membentang dari Laut Atlantik di timur dan hingga Laut Pasifik di barat dan meliputi negara bagian Alaska (sudut barat laut Amerika) dan Hawaii (di tengah Laut Pasifik)⁸⁰. Sebagaimana diketahui bahwa Amerika Serikat merupakan salah satu dari anggota Dewan Keamanan tetap PBB selain Tiongkok, Perancis, Uni Soviet, dan Inggris⁸¹. Dewan Keamanan adalah organ khusus yang berdasarkan kelaikan komposisi dan kekuasaanya dapat menjamin menghindarkan manusia dari bencana peperangan⁸². Dewan Keamanan tetap memiliki hak veto untuk mengeleminasi keputusan Majelis Umum yang menurut mereka tak sesuai. Dapat dikatakan bahwa Amerika Serikat sebagai Dewan Keamanan adalah salah satu kekuatan pokok dan pengendali bagi keputusan dan tindakan PBB⁸³.

Veto merupakan hak untuk menolak yang biasanya digunakan oleh anggota tetap Dewan Keamanan untuk memutuskan hal-hal yang bersifat non-prosedural. Bila salah satu anggota tetap Dewan Keamanan menggunakan hak veto, Dewan Keamanan tidak dapat mengambil keputusan. Adanya hak veto dilatarbelakangi anggapan bahwa negara anggota tetap Dewan Keamanan yang dalam Perang Dunia II merupakan sekutu, harus memelihara perdamaian dan keamanan

⁸⁰ Aan Pambudi, *Geografi Amerika (United States of America)*, <https://www.geografi.org/2017/10/geografi-amerika-united-states-of.html>, diakses 05 September 2018.

⁸¹ F. Sugeng Istanto, *Op. Cit.*, hlm. 184.

⁸² James Barros, 1990, *PBB Dulu Kini dan Esok*, terj: D. H. Gulo, Radar Jaya Offset, Jakarta, hlm. 1.

⁸³ Jawahir Thontowi, *Op. Cit.*, hlm. 72.

internasional dan anggapan ini tidak dapat dilaksanakan ketika Uni Soviet pada tahun 1948 memisahkan diri⁸⁴. Penjatuhan veto ini dinilai merupakan suatu hal yang menandakan bahwa Dewan keamanan tidak seluruhnya dapat mengatasi krisis-krisis yang ada⁸⁵. Apabila satu anggota tetap tidak mendukung suatu keputusan namun tidak mau memblokirnya dengan veto, maka mereka bisa bersikap abstain⁸⁶.

Sebagai anggota Dewan Keamanan, Amerika juga dibebani oleh kewajiban-kewajiban sebagaimana tertuang dalam Piagam PBB. Sebagaimana diketahui bahwa menurut Piagam PBB fungsi dan kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Keamanan PBB, yakni:

- 1) Menjaga perdamaian dan keamanan internasional sesuai dengan prinsip dan tujuan PBB;
- 2) Menyelidiki setiap perselisihan atau situasi yang dapat menyebabkan gesekan internasional;
- 3) Merekomendasikan metode yang disesuaikan dengan perselisihan tersebut atau dengan ketentuan penyelesaian;
- 4) Merumuskan rencana pembentukan sistem untuk mengatur persenjataan;

⁸⁴ F. Sugeng Istanto, *Op. Cit.*, hlm. 186.

⁸⁵ Sumaryo Suryokusumo, 1997, *Studi Kasus Hukum Organisasi Internasional*, Penerbit P.T. Alumni, Bandung, hlm. 18.

⁸⁶ Ambarwati & Subarno Wijatmadja, 2015, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, Intrans Publishing, Malang, hlm. 203.

- 5) Menentukan adanya ancaman terhadap perdamaian atau tindakan agresi dan untuk merekomendasikan tindakan apa yang harus diambil;
- 6) Menjalankan fungsi perwalian dari PBB dalam "bidang strategis";
- 7) Mengambil tindakan militer melawan agresor;
- 8) Merekomendasikan penerimaan anggota baru;
- 9) Meminta anggota untuk menerapkan sanksi ekonomi dan tindakan lain yang tidak melibatkan penggunaan kekuatan untuk mencegah atau menghentikan agresi; dan
- 10) Merekomendasikan kepada Majelis Umum terkait penunjukan Sekretaris Jenderal dan, bersama dengan majelis, untuk memilih hakim-hakim Mahkamah Internasional⁸⁷.

Maka dari itu, tugas yang diemban Amerika Serikat sebagai Dewan Keamanan PBB tergolong sebagai tugas eksekutif yang terbatas pada bidang penanganan perdamaian, keamanan, dan persenjataan. Amerika Serikat juga dituntut mengupayakan semaksimal mungkin untuk menangani penyelesaian sengketa secara damai⁸⁸. Untuk memperlancar fungsinya, Amerika Serikat sebagai anggota tetap Dewan Keamanan PBB juga dapat mengambil keputusan secara cepat dan efektif agar dapat melaksanakan perangkat

⁸⁷ <http://www.un.org/en/sc/about/functions.shtml>, diakses 06 September 2018.

⁸⁸ F. Sugeng Istanto, *Loc. Cit.*

pemaksaan (*enforcement machinery*) manakala perdamaian dan keamanan internasional terancam⁸⁹.

Amerika Serikat juga berwenang memelihara perdamaian dan keamanan sosial⁹⁰. Dalam hal usaha mengupayakan penyelesaian sengketa secara damai tidak berhasil, Amerika Serikat berwenang untuk memberikan rekomendasi dan menetapkan tindakan yang diperlukan dengan catatan tidak menggunakan kekerasan senjata⁹¹. Dalam mengatur penyelesaian sengketa secara damai, Amerika Serikat sebagai Dewan Keamanan diberi wewenang untuk membuat rekomendasi prosedur dan syarat-syarat penyelesaian sengketa⁹².

2. Tindakan Pemindahan Kedutaan Besar Amerika Serikat

Pengertian kedutaan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah tempat kedudukan resmi perwakilan suatu negara di negara lain⁹³. Pengertian "Tempat dari misi" dalam Konvensi Wina tahun 1961 tentang Hubungan diplomatik adalah bangunan atau bagian dari bangunan dan tanah tambahan di sana untuk, terlepas dari kepemilikan, digunakan untuk tujuan misi termasuk tempat tinggal kepala misi⁹⁴. Perwakilan diplomatik yang di tempatkan dalam gedung

⁸⁹ <https://www.treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>, *Loc. Cit.*

⁹⁰ Schertian Tony Hadinata Ndolu, *Kewenangan Dewan Keamanan PBB terhadap Penyelesaian Konflik di Libya Tahun 2011*, hlm. 9 <http://e-journal.uajy.ac.id/10712/1/JURNAL.pdf>, diakses 24 Mei 2018.

⁹¹ F. Sugeng Istanto, *Loc. Cit.*

⁹² Danial, *Peranan Dewan Keamanan Internasional dalam Proses Penyelesaian Konflik Internasional*, hlm. 31 <https://www.journal.unas.ac.id/index.php/ilmu-budaya/article/download/39/28>, diakses 24 Mei 2018.

⁹³ <https://www.kbbi.web.id/duta>, diakses 02 September 2018.

⁹⁴ http://www.legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf, diakses 06 September 2018.

kedutaan besar hanya menangani urusan-urusan politik dan fokus pada urusan perwakilan negara pengirim⁹⁵. Menurut teori eksterritorialitas, gedung kedutaan besar dianggap seolah-olah perluasan dari wilayah teritorial dari negara pengirim dan perwakilan diplomatik dianggap seolah-olah tidak meninggalkan negaranya, walaupun kenyataan ia sudah jelas berada di luar negeri dan sedang melaksanakan tugas-tugasnya di negara di mana ia ditempatkan⁹⁶. Gedung-gedung perwakilan diplomatik, termasuk gedung kedutaan besar, juga mendapat kekebalan, yakni tidak boleh diganggu gugat dan kebal terhadap pemeriksaan, penuntutan, pengikatan, dan penyitaan⁹⁷.

Tindakan pemindahan juga merupakan bentuk suatu pengakuan. Dalam pemindahan kedutaan besar, hal tersebut merupakan sebuah pertanda bahwa negara pengirim telah mengakui eksistensi dari negara penerima. Tidak hanya itu, negara pengirim juga dianggap telah mengakui kota tempat ia mengirim pejabat diplomatik tersebut merupakan kota letak pusat pemerintahan atau ibu kota⁹⁸. Perlu diingat bahwa tidak semua negara yang meletakkan ibu kotanya sebagai pusat pemerintahan. Biasanya hal tersebut diikuti oleh proklamasi negara

⁹⁵ Widodo, 2009, *Hukum Diplomatik dan Konsuler*, LaksBang Justitia, Surabaya, hlm. 49.

⁹⁶ Syahmin, 2008, *Hukum Diplomatik dalam Kerangka Studi Analisis*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 117.

⁹⁷ Widodo, 2017, *Hukum Diplomatik dan Mahkamah Pidana Internasional*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, hlm. 108.

⁹⁸ <https://www.kumparan.com/@kumparannews/qna-kenapa-sih-pemindahan-kedubes-as-ke-yerusalem-jadi-masalah>, diakses 06 September 2018.

yang selanjutnya diatur dalam konstitusi atau Undang-Undang negara tersebut⁹⁹.

Pemindahan kedutaan besar adalah proses, cara, atau perbuatan memindahkan tempat kedudukan resmi perwakilan suatu negara di negara lain yang digunakan untuk tujuan misi. Jika suatu negara melakukan suatu hubungan diplomatik dengan negara lain dan diikuti oleh penempatan duta besar oleh masing-masing negara, hal itu menunjukkan bahwa kedua negara sudah saling mengakui satu sama lain terkait statusnya sebagai suatu negara yang merdeka. Jika merujuk pada tindakan yang baru-baru ini dilakukan oleh Amerika Serikat, dengan memindahkan kedutaannya dari Tel Aviv ke Yerusalem, berarti Amerika Serikat mengakui Yerusalem sebagai ibu kota Israel. Perlu diingat bahwa sejak 70 tahun lalu, konsensus internasional menyatakan Yerusalem merupakan wilayah internasional tidak bertuan, namun saat ini diduduki secara ilegal oleh Israel. Ada beberapa negara yang pernah mendirikan kedutaan besar di Yerusalem, diantaranya Belanda dan Kosta Rika sebelum tahun 1980. Namun pada tahun 2006, setelah muncul kecaman Dewan Keamanan PBB, seluruh kedutaan dipindahkan ke Tel Aviv, terakhir adalah Kosta Rika dan El Salvador¹⁰⁰.

⁹⁹ <https://www.vebma.com/wisata/pemerintahan-seperti-serius-ingin-memindahkan-ibu-kota-republik-indonesia-dari-provinsi-dki-jakarta-bahkan-pemerintahan-menargetkan-pada-tahun-2018/18342>, diakses 23 September 2018.

¹⁰⁰ <https://www.kumparan.com/@kumparannews/qna-kenapa-sih-pemindahan-kedubes-as-ke-yerusalem-jadi-masalah>, *Loc. Cit.*

Keputusan Amerika Serikat dalam melakukan pemindahan tersebut dinilai akan memiliki beberapa dampak politis. Salah satunya adalah keputusan ini secara langsung merupakan bentuk pengakuan resmi Amerika Serikat bahwa Yerusalem adalah ibukota resmi Israel dan menjadi bentuk penolakan pemerintah Amerika Serikat atas keabsahan hak politik Palestina atas Yerusalem¹⁰¹. Keputusan ini juga dinilai kontra dengan beberapa Resolusi PBB terkait status Yerusalem. Jika mengacu pada Resolusi Dewan Keamanan PBB S/RES/478 yang dikeluarkan tanggal 20 Agustus 1980, tertulis jelas bahwa PBB menetapkan terkait semua tindakan legislatif dan administratif yang diambil oleh Israel, kekuatan pendudukan, yang telah mengubah atau bermaksud mengubah karakter dan status Kota Suci Yerusalem¹⁰².

Tindakan pemindahan kedutaan besar ini juga dinilai dapat sebagai 'ancaman' terhadap upaya mewujudkan solusi dua negara untuk menyelesaikan konflik Israel-Palestina dan akan memicu gelombang kekerasan baru di Timur Tengah. Pasalnya, masyarakat internasional hanya mengakui Tel Aviv sebagai ibu kota Israel dan semua kantor kedutaan asing berada di kota ini. Hal ini berbanding terbalik dengan tindakan pemerintah Israel yang telah menyatakan Yerusalem sebagai ibu kota mereka, mencakup Yerusalem Timur, yang ditetapkan

¹⁰¹ <https://www.rmol.co/read/2017/12/08/317557/Lima-Dampak-Politis-Rencana-Pemindahan-Kedutaan-Besar-AS-ke-Yerusalem->, diakses 06 September 2018.

¹⁰² <https://www.seraamedia.org/2017/12/12/pemindahan-ibukota-israel-ke-yerusalem-adalah-illegal-dan-melanggar-hukum-internasional/>, *Loc. Cit.*

Palestina sebagai ibu kota negara masa depan¹⁰³. Peresmian kedutaan besar memicu kemarahan warga Palestina karena dilihat sebagai dukungan Amerika Serikat terhadap penguasaan Israel atas seluruh kota Yerusalem dan melakukan unjuk rasa dengan melempari batu dan perangkat pembakar sedang, yang disambut oleh Israel dengan mengerahkan penembak jitu. Dari 40.000 warga Palestina ikut serta dalam 'kerusuhan dengan aksi kekerasan' di 13 lokasi di sepanjang pagar perbatasan di Jalur Gaza, sedikitnya 52 warga Palestina tewas dan 2.400 lebih cedera akibat tindakan pasukan Israel¹⁰⁴.

Akibat tindakan tersebut, sebelumnya Dewan Keamanan PBB juga sudah menggelar rapat darurat yang digagas oleh delapan negara anggota yakni Perancis, Inggris, Italia, Bolivia, Mesir, Swedia, Senegal, dan Uruguay¹⁰⁵ dan diketahui Amerika Serikat telah memveto draf resolusi tersebut¹⁰⁶. Majelis Umum PBB juga telah melakukan voting terkait keputusan Trump terhadap Yerusalem dan hasilnya mayoritas anggota Majelis Umum PBB yang terdiri dari 193 negara menolak keputusan Amerika Serikat dan sembilan negara yang mendukung dan 35 menolak memberi suara. Di samping itu, sebelum digelar sidang,

¹⁰³ <https://www.internasional.kompas.com/read/2017/01/16/19174901/ini-akibatnya-jika-kedubes-as-pindah-dari-tel-aviv-ke-yerusalem> , diakses 06 September 2018.

¹⁰⁴ <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-44115795>, diakses 06 September 2018.

¹⁰⁵ Riva Dessthanian Suastha, *DK PBB Gelar Rapat Darurat Bahas Langkah Trump soal Yerusalem*, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20171208164422-134-261117/dk-pbb-gelar-rapat-darurat-bahas-langkah-trump-soal-yerusalem>, diakses 06 September 2018.

¹⁰⁶ <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-42406702>, diakses 06 September 2018.

Amerika Serikat telah mengancam untuk menghentikan bantuan kepada negara yang ikut memberi suara untuk menolak putusannya¹⁰⁷.

Selain itu, tindakan Amerika Serikat terkait pemindahan kedutaan besar ini menimbulkan berbagai reaksi dari negara-negara di dunia. Turki sangat marah dengan relokasi Kedutaan Besar Amerika ke Yerusalem dan peluru tajam yang digunakan Israel terhadap demonstran Palestina di Gaza dan mengakibatkan penarikan dua duta besar Turki dari Amerika dan Israel¹⁰⁸. Kuwait juga menyusun pernyataan yang menyatakan “kemarahan dan kesedihan” atas pembunuhan puluhan orang Palestina oleh pasukan Israel, sementara juga menyerukan penyelidikan independen yang akhirnya di veto oleh Amerika Serikat. Inggris melalui juru bicara Perdana Menteri Theresa May juga menyatakan tidak setuju dengan keputusan Amerika untuk memindahkan kedutaannya ke Yerusalem dan mengakui Yerusalem sebagai ibu kota Israel sebelum perjanjian perdamaian akhir dicapai di Timur Tengah¹⁰⁹.

Dari Arab Saudi, Raja Salman langsung menelepon Trump begitu mengetahui rencana pemindahan tersebut dan menyatakan bahwa rencana Amerika Serikat akan memprovokasi negara-negara Muslim di seluruh dunia. Hal yang kurang lebih sama disampaikan Presiden Mesir

¹⁰⁷ <https://www.kiblat.net/2017/12/22/128-negara-majelis-umum-pbb-tentang-putusan-trump/>, diakses 06 September 2018.

¹⁰⁸ <https://www.voaindonesia.com/a/pemindahan-kedubes-as-ke-yerusalem-perburuk-ketegangan-as-turki/4402202.html>, diakses 06 September 2018.

¹⁰⁹ <https://www.voaindonesia.com/a/pemindahan-kedubes-as-di-israel-undang-kecamatan-dunia/4394444.html>, diakses 06 September 2018.

Abdul Fattah al-Sisi yang menyatakan bahwa tindakan tersebut akan merusak usaha perdamaian yang selama ini dibangun dunia internasional. Kerajaan Yordania melalui Raja Abdullah juga menyerukan agar para pihak yang terkait duduk bersama untuk membicarakan masalah yang kompleks ini¹¹⁰. Ungkapan keberatan pun diikuti oleh Presiden Perancis Emmanuel Macron, Menteri Luar Negeri Russia Sergei Lavrov¹¹¹ dan negara-negara lain yang ikut menentang.

Tindakan pemindahan kedutaan besar yang dilakukan oleh Amerika Serikat dipandang tidak sejalan dengan Piagam PBB. Sebagaimana tercantum di Pasal 4 Piagam PBB yang mengharuskan anggota PBB mampu untuk menjalankan kewajiban yang diatur dalam piagam tersebut, terkhusus untuk melakukan tindakan yang tidak bertentangan dengan tujuan PBB. Tujuan PBB sebagaimana diatur di Pasal 1 Piagam PBB adalah untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional, untuk mengembangkan hubungan persahabatan di antara negara-negara berdasarkan penghormatan pada prinsip persamaan hak dan penentuan nasib sendiri dari masyarakat, Untuk mencapai kerjasama internasional dalam memecahkan masalah internasional dari karakter ekonomi, sosial, budaya, atau kemanusiaan, dan dalam mempromosikan dan mendorong penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan fundamental untuk semua tanpa perbedaan

¹¹⁰ <http://www.ayobandung.com/read/2017/12/07/26273/reaksi-dunia-internasional-tentang-pemindahan-ibu-kota-israel>, diakses 06 September 2018.

¹¹¹ <https://www.voaindonesia.com/a/pemindahan-kedubes-as-di-israel-undang-kecamatan-dunia/4394444.html>, *Loc. Cit.*

seperti ras, jenis kelamin, bahasa, atau agama, serta menjadi pusat untuk menelaraskan tindakan bangsa-bangsa dalam mencapai tujuan-tujuan bersama¹¹².

Tindakan tersebut juga dipandang melanggar pasal 24 Piagam PBB yang berisi Amerika Serikat sebagai salah satu anggota Dewan Keamanan tetap PBB diberikan tanggung jawab utama untuk pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional. Perlu diingat, bahwa dalam melaksanakan tugas-tugas ini Dewan Keamanan akan bertindak sesuai dengan tujuan dan prinsip dari PBB¹¹³.

3. Interpretasi Pasal 2(4) Piagam PBB menurut Konvensi Wina 1969

Aturan tentang bagaimana cara menjalankan hubungan internasional sebenarnya sedikit banyak sudah diatur melalui Piagam PBB. Salah satunya adalah dalam Pasal 2(4) diatur, bahwa semua anggota PBB harus menahan diri dalam hubungan internasional mereka dari ancaman atau penggunaan kekuatan terhadap integritas teritorial atau kemerdekaan politik negara manapun, atau dengan cara lain yang tidak sesuai dengan tujuan PBB¹¹⁴. Perlu diingat juga dalam memahami suatu pasal dalam perjanjian internasional, maka kita perlu melakukan interpretasi perjanjian internasional tersebut terlebih dahulu. Interpretasi sendiri juga sudah diatur dalam Pasal 31 sampai 33 Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional.

¹¹² <https://www.treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>, *Loc. Cit.*

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*

Dalam Pasal 31, diatur bahwa suatu perjanjian internasional harus ditafsirkan dengan itikad baik sesuai dengan makna yang biasa diberikan pada ketentuan-ketentuan traktat dalam konteksnya dan berdasarkan objek dan tujuannya. Konteks tujuan penafsiran perjanjian juga harus terdiri, di samping teks, termasuk pembukaan dan lampirannya yang berisi tentang segala perjanjian yang berkaitan dengan perjanjian yang dibuat antara semua pihak yang terkait dengan kesimpulan perjanjian serta instrumen apa pun yang dibuat oleh satu atau lebih pihak dalam hubungan dengan kesimpulan perjanjian dan diterima oleh pihak lain sebagai instrumen yang terkait dengan perjanjian. Tambahannya, setiap perjanjian berikutnya antara para pihak mengenai interpretasi perjanjian atau penerapan ketentuannya, setiap praktik berikutnya dalam penerapan perjanjian yang menetapkan kesepakatan para pihak tentang interpretasinya, dan segala aturan hukum internasional yang relevan yang berlaku dalam hubungan antara para pihak juga turut diperhitungkan dalam perjanjian internasional tersebut. Arti khusus akan diberikan untuk suatu istilah jika ditetapkan bahwa hal tersebut merupakan apa yang dimaksud oleh para pihak¹¹⁵.

Pasal 32 juga mengatur tentang tindakan interpretasi dimaksud untuk mengkonfirmasi makna yang dihasilkan dari penerapan pasal 31, atau untuk menentukan makna kapan penafsiran sesuai dengan pasal 31

¹¹⁵ <http://www.global.oup.com/booksites/content/9780198259466/15550012>, diakses 23 Desember 2018.

jika meninggalkan arti yang ambigu atau kabur atau mengarah ke hasil yang secara nyata tidak masuk akal atau tidak masuk akal. Sementara itu, dalam pasal 33 diatur, bahwa ketika suatu perjanjian telah disahkan dalam dua bahasa atau lebih, teks tersebut sama-sama resmi dalam setiap bahasa, kecuali jika perjanjian itu menyediakan atau para pihak sepakat bahwa, dalam kasus divergensi, teks tertentu akan berlaku¹¹⁶.

Suatu perjanjian telah disahkan dalam dua bahasa atau lebih, teks tersebut sama-sama resmi dalam setiap bahasa, kecuali jika perjanjian itu menyediakan atau para pihak sepakat bahwa, dalam kasus divergensi, teks tertentu akan berlaku. Versi perjanjian dalam bahasa selain dari salah satu yang teksnya diautentikasi akan dianggap sebagai teks otentik hanya jika perjanjian itu memberikan atau para pihak setuju. Selanjutnya mengenai persyaratan perjanjian dianggap memiliki arti yang sama dalam setiap teks otentik dan akan menjadi pengecualian jika teks tertentu berlaku sesuai dengan paragraf 1, ketika perbandingan teks otentik mengungkapkan perbedaan makna yang tidak dihapus oleh penerapan pasal 31 dan 32, makna yang paling baik merekonsiliasi teks, dengan memperhatikan objek dan tujuan perjanjian itu, harus diadopsi¹¹⁷.

Berdasarkan pemaparan ketiga pasal di atas, dapat disimpulkan bahwa interpretasi perjanjian internasional harus dilakukan dengan

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*

itikad baik. Interpretasi juga harus dilakukan dengan melihat maksud dan tujuan dari dibuatnya perjanjian internasional, bisa secara subyektif, yaitu maksud dan tujuan dari negara-negara yang bernegosiasi, dan bisa secara obyektif, yaitu maksud dan tujuan dibuatnya perjanjian internasional. Perjanjian internasional yang telah diterjemahkan ke dalam lebih dari satu bahasa secara resmi juga akan berlaku secara resmi pula¹¹⁸. Amerika Serikat sebagai salah satu Dewan Keamanan tetap PBB juga sudah seharusnya menjadikan Piagam PBB, terkhusus pada Pasal 2(4) ini sebagai dasar sebelum mengambil langkah dalam menjalankan hubungan internasional. Amerika Serikat diharapkan dapat menjadi contoh bagi anggota PBB lainnya untuk tetap menghindari ancaman atau penggunaan kekuatan terhadap integritas teritorial atau kemerdekaan politik negara manapun, atau dengan cara lain yang tidak sesuai dengan tujuan PBB yang dalam hal ini menyangkut integritas teritorial dan kemerdekaan politik Palestina dan Israel.

C. Implikasi Tindakan Israel terkait Pemindahan Ibu Kota Negara yang Diikuti oleh Pemindahan Kedutaan Besar Amerika Serikat dari Tel Aviv ke Yerusalem

Sebagaimana mengacu pada penjabaran sebelumnya, tindakan Israel terkait pemindahan Ibu Kota Negara dan tindakan Amerika Serikat terkait pemindahan kedutaan besar terbukti telah melanggar beberapa

¹¹⁸ *Ibid.*

resolusi PBB, baik dari Dewan Keamanan maupun Majelis Umum PBB, serta juga beberapa pasal dalam Piagam PBB. Perlu diperhatikan juga terkait kedudukan Amerika Serikat sebagai Dewan Keamanan tetap PBB yang seharusnya berperan penting karena tanggung jawab utamanya untuk pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional. Secara umum, berdasarkan Pasal 5 Piagam PBB, Anggota PBB yang menentang tindakan pencegahan atau penegakan hukum telah diambil oleh Dewan Keamanan dapat ditunda dari pelaksanaan hak dan keistimewaan keanggotaan oleh Majelis Umum atas rekomendasi Dewan Keamanan. Pelaksanaan hak dan keistimewaan ini dapat dipulihkan oleh Dewan Keamanan. Sebagai tambahan, berdasarkan Pasal 6 Piagam PBB, jika anggota PBB yang terus-menerus melanggar prinsip-prinsip yang tercantum dalam Piagam PBB dapat dikeluarkan dari organisasi oleh Majelis Umum atas rekomendasi Dewan Keamanan¹¹⁹. Pada praktiknya, tindakan pengeluaran anggota PBB ini tidak pernah terjadi. Khususnya jika resolusi terkait Israel terlebih jika resolusi tersebut dipandang akan merugikan, biasanya resolusi tersebut akan diveto oleh Amerika Serikat dan tindakan ini akan menguntungkan Israel karena dibebaskan dari ketentuan-ketentuan di dalam resolusi yang mengharuskannya memenuhi suatu tindakan.

Implikasi atas pelanggaran Piagam PBB ini juga diatur lebih spesifik dan rinci dalam Bab VII Piagam PBB tentang Tindakan dengan Menghormati Ancaman bagi Perdamaian, Pelanggaran Damai, dan

¹¹⁹ *Ibid.*

Tindakan Agresi. Sebelumnya berdasarkan Pasal 39 Piagam PBB memberikan kewenangan kepada Dewan Keamanan PBB untuk membuat rekomendasi jika terdapat ancaman perdamaian, pelanggaran perdamaian, atau tindakan agresi guna mempertahankan atau memulihkan perdamaian dan keamanan internasional. Sebelum membuat rekomendasi, Dewan Keamanan dapat meminta pihak-pihak terkait untuk mematuhi tindakan sementara yang dianggap perlu atau diinginkan. Langkah-langkah sementara tersebut harus tidak boleh mengurangi hak, klaim, atau posisi pihak-pihak yang berkepentingan dan Dewan Keamanan akan sepatutnya memperhitungkan jika terjadi kegagalan untuk mematuhi langkah-langkah sementara tersebut¹²⁰.

Di samping itu, Pasal 41 Piagam PBB berisi aturan mengenai Dewan Keamanan yang dapat memutuskan langkah-langkah apa saja, sejauh tidak melibatkan penggunaan kekuatan bersenjata, yang akan digunakan untuk memberikan efek terhadap keputusannya, dan dapat meminta anggota PBB untuk menerapkan langkah-langkah tersebut. Hal ini termasuk interupsi lengkap atau sebagian hubungan ekonomi dan kereta api, laut, udara, pos, telegraf, radio, dan sarana komunikasi lainnya, dan pemutusan hubungan diplomatik. Apabila tindakan tersebut tidak juga berhasil, dalam Pasal 42 Piagam PBB mengatur bahwa Dewan Keamanan dapat mengambil tindakan seperti itu oleh angkatan udara, laut, atau darat yang mungkin diperlukan untuk mempertahankan atau memulihkan perdamaian dan keamanan

¹²⁰ *Ibid.*

internasional. Tindakan tersebut mungkin termasuk demonstrasi, blokade, dan operasi lain oleh udara, laut, atau pasukan darat anggota PBB¹²¹.

Perlu diperhatikan juga Pasal 46 dan 47 Piagam PBB, bahwa rencana untuk penerapan kekuatan bersenjata tersebut diatas harus dilakukan oleh Dewan Keamanan dengan bantuan Komite Staf Militer. Komite ini bertugas untuk memberi saran dan membantu Dewan Keamanan untuk semua pertanyaan yang berkaitan dengan persyaratan militer Dewan Keamanan untuk pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, kerja dan komando pasukan yang ditempatkan di pembagiannya, pengaturan persenjataan, dan kemungkinan perlucutan senjata¹²². Hal ini membuat setiap tindakan Dewan Keamanan PBB pastilah melewati beberapa prosedur yang dapat dipertanggungjawabkan.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*