Perkembangan Lobi Yahudi dan Pengaruhnya terhadap Politik Luar Negeri dan Kongres Amerika Serikat

Agus Setiawan

ABSTRACT *United States' foreign policy has been extremely influenced by some determinant factors both personal and institutional. However, by the end of World War II, an institution known as interest group, played important role relatively to the determination of United States' foreign policies, particularly those which were related to Middle East conflict. A Jewish lobby known as AIPAC (American Israeli Public Affairs Committee) has been the most powerful interest group to influence the United States' foreign policy especially after President Truman's administration. This article describes the internal development of AIPAC and some AIPAC's actions in order to get public supports to influence the decision makers.*

KATA KUNCI *Zionisme, lobi, Kongres.*

Negara Israel berdiri pada tahun-tahun yang krusial pasca-Perang Dunia II. Satu dari faktor kunci apakah negara baru itu akan bertahan atau tidak tergantung pada sifat dan besarnya dukungan Amerika Serikat. Keterlibatan Amerika Serikat dalam menyokong Israel berawal dari keprihatinan Presiden Harry S. Truman atas nasib pengungsi Yahudi di Eropa. Truman bermaksud membantu mereka pergi ke Palestina yang masih berada di bawah mandat Inggris. Walaupun memiliki keinginan yang besar dalam membantu memecahkan masalah kemanusiaan khususnya pengungsi, Presiden Truman pada awalnya tidak bermaksud menciptakan negara Israel sebagai suatu sasaran utama kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Walaupun "diarahkan" pada pemantapan pendirian Israel, Truman hanya memandang Israel sebagai *wilayah* untuk membendung ekspansi Uni Soviet (Novik 1986:1). Protes publik yang keras, baik yang menentang maupun yang mendukung, kurang diperhatikan. Sebaliknya, ia lebih memilih mendengarkan penasihat dan teman-teman dekatnya.

Para pembantu keamanan nasional dan pejabat Departemen Luar Negeri

umumnya menentang pendirian sebuah negara Yahudi di Timur Tengah, sedangkan anggota-anggota kunci Kongres ditambah koalisi staf Gedung Putih dan teman dekatnya mendesak untuk mendukung konsep sebuah negara Yahudi. Truman terombang-ambing, namun akhirnya setuju dengan argumen yang sangat persuasif dari seorang teman lamanya untuk pendirian sebuah negara Yahudi. Eddie Jacobson adalah mantan rekan Truman saat bekerja di toko penjualan pakaian laki-laki di Kansas. Ia dikenal sebagai seorang Yahudi fanatik dan seorang zionis. Pelajaran dari kasus itu tidak dilupakan oleh kelompok pro-Israel di Amerika Serikat. Mereka mengetahui bahwa keamanan dan kelangsungan hidup Israel akan sangat tergantung pada kelanjutan dukungan Amerika Serikat dalam skala yang luas. Mereka juga merasa bahwa para pejabat tetap di Departemen Luar Negeri akan selalu bermusuhan dengan tujuan-tujuan mereka. Ketika menyadari pentingnya opini publik dan protes-protes masyarakat, mereka juga menyimpulkan bahwa kunci untuk mencapai tujuan zionisme adalah memiliki aktivis, seperti Eddie Jacobson sebagai akses terhadap pembuat keputusan.

Melalui penciptaan dan aksi lobi, kelompok Yahudi di Amerika Serikat pada masa selanjutnya mampu membelokkan tindakan politik dan membentuk opini publik. Sebaliknya, opini publik juga diarahkan pada hal-hal yang bersifat negatif dan diskriminatif terhadap negara ataupun kelompok Islam yang menjadi lawan politik dan militer Israel.

Sejauh mana keberhasilan dan dampak yang ditimbulkan terhadap kebijakan Amerika Serikat di Timur Tengah akibat upaya-upaya dan aksi yang dilakukan oleh kelompok lobi Yahudi di Amerika Serikat? Dalam kiprahnya sejak awal, gerakan zionisme di Amerika Serikat sesungguhnya juga menghadapi kelompok penentang yang berasal dari kelompok Judaisme pembaruan. Imigran Yahudi yang datang ke Amerika Serikat pada umumnya berasal dari Eropa Timur, terutama Rusia dan Polandia. Mereka tiba di Amerika Serikat pada awal tahun 1880. Kedatangan mereka sekaligus membawa gagasan gerakan *Hibbat Zion*. Sepuluh tahun kemudian, organisasi *Hovevei Zion* berdiri di New York, Chicago, Baltimore, Milwaukee, Boston, Philadelphia, dan Cleveland. Seiring dengan berdirinya organisasi-organisasi tersebut beredar pula berbagai surat kabar yang menjadi penyebar gagasan *Hibbat Zion*, yang di antaranya adalah harian berbahasa Yiddish, yakni *Shulamit* yang disunting oleh J.I. Bluestone. Selain itu, terdapat pula harian *Hapisgah* yang berarti 'Puncak' dan disunting oleh W. Schur.

Pada tanggal 4 Mei 1898 para pendukung zionisme membentuk sentral organisasi zionis Amerika. Berbagai sayap organisasi zionis di Amerika Serikat pun bermunculan bahkan sebelum Kongres Zionis pertama di Basle tahun 1897. Namun, setelah itu sikap kurang setuju juga bermunculan dari kalangan rabi Yahudi sendiri. Walaupun demikian, seiring dengan akumulasi para pendukung zionisme, pada tahun 1898 berdiri Federasi Masyarakat Zionis New York dan Liga Masyarakat Zionis Negara-Negara Perserikatan Amerika Utara. Pada tahun itu juga kedua organisasi itu melebur dan

selanjutnya melakukan konsolidasi nasional pada bulan Juni. Nama organisasi diubah menjadi Federasi Zionis Amerika di bawah pimpinan Gottheil dan Stephen Wise sebagai sekretaris. Orang-orang zionis Amerika mempertahankan prinsip bahwa masalah terpenting bagi orang-orang Yahudi adalah kelangsungan mereka sebagai sebuah bangsa. Menurut mereka, orang Yahudi yang tersebar di berbagai belahan dunia akan terus hidup dalam diaspora. Dengan demikian, hanya dengan zionisme dan pendirian serta kelangsungan negara Israel, bangsa Yahudi akan mampu menjaga mereka dari perpecahan budaya.

Dengan mengambil fokus peranan lobi Yahudi dan pengaruhnya terhadap kebijakan luar negeri dan Kongres Amerika Serikat, khususnya peranan dan aksi AIPAC, dalam tulisan yang merupakan hasil penelitian ini saya mencoba mengupas faktor-faktor yang mendukung keberhasilan lobi Yahudi dalam membela berbagai kepentingan Israel sejak pendirian negara itu hingga tahun 1980-an. Di samping itu, dibahas pula berbagai upaya yang dilakukan orang Yahudi, terutama di tubuh Kongres, untuk mencapai tujuan dan ambisi mereka. Tulisan ini menggunakan kajian sejarah secara diakronis dan menggunakan pengumpulan sumber dengan heuristik, interpretasi, serta pendekatan multidimensional untuk menganalisis situasi politik di Amerika Serikat pada masa tersebut dan menghubungkannya dengan berbagai kebijakan yang diambil negara ini terkait dengan berbagai konflik yang melibatkan negara-negara Arab dan Israel.

Literatur mengenai sejarah perkembangan zionisme dan pertumbuhannya di Amerika Serikat serta peranan kelompok lobi zionis di Amerika Serikat telah banyak ditulis. Namun, karya-karya seperti *They Dare To Speak* karya Paul Findley atau *Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan Zionisme* yang merupakan terjemahan dari buku berjudul *Israel* karya Prof. Jacob Katz cenderung membahas permasalahan kecurangan kelompok Yahudi Amerika serta perkembangan komunitas Yahudi secara global di berbagai negara. Sementara itu, karya Nimrod Novik yang berjudul *The United States and Israel* hanya melihat satu perspektif, yakni hubungan khusus antara Amerika Serikat dan Israel sebagai dua institusi negara. Namun, berbagai dampak akibat aksi-aksi yang dilakukan kelompok ini tidak dikaji lebih mendalam. Penelitian itu berupaya mengupas sejarah awal kedatangan serta perkembangan kelompok Yahudi Amerika yang kelak bergerak melalui wadah institusi resmi bernama American Israel Public Affairs Committee (AIPAC). Melalui organisasi itu, kelompok Yahudi-Amerika berupaya menggunakan pengaruh politik dan kekuatan militer Amerika Serikat di dunia internasional untuk menjaga kelangsungan negara Israel. Terkait dengan keterangan tersebut, saya mencoba mengkritik sumber kualitatif dari data-data yang diperoleh dari dokumen, surat kabar, dan buku yang terbit di Amerika Serikat dan Israel yang ditulis dalam bahasa Inggris dan Ibrani serta berbagai data yang diperoleh melalui beberapa situs di internet.

Langkah kerja penelitian diawali dengan pengumpulan data yang

dilanjutkan dengan kritik atau pengujian data terkait dengan validitas data. Analisis data dilakukan setelah penulis memperoleh sumber yang dianggap layak untuk dijadikan sumber penulisan dan bisa dipertanggungjawabkan.

Sumber-sumber yang digunakan sebagai landasan dan bahan penulisan adalah sumber primer yang berupa dokumen-dokumen undangan pertemuan dalam bahasa Ibrani dan pernyataan-pernyataan tertulis dari para tokoh AIPAC serta pemimpin Israel terkait dengan organisasi Yahudi Amerika. Di antaranya adalah sumber yang telah diterbitkan dalam bentuk buku. Sumber-sumber sekunder diperoleh dari buku-buku serta jurnal yang merupakan koleksi Perpustakaan *Public Affairs Section* Kedutaan Besar Amerika Serikat Jakarta, Perpustakaan Kajian Wilayah Amerika, Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia, dan Perpustakaan Center for Strategic and International Studies (CSIS), serta perpustakaan pribadi penulis.

SEJARAH

Zionisme berasal dari kata *zion*, nama sebuah gunung yang terletak di tenggara Yerusalem. Menurut kepercayaan orang Yahudi, salah satu tempat di puncak gunung tersebut dahulu digunakan untuk upacara ritual keagamaan. Mereka juga meyakini bahwa Nabi Daud as. dimakamkan di tempat tersebut. Dengan demikian, *zionisme* adalah 'gerakan pengembalian orang-orang Yahudi di seluruh dunia ke Yerusalem atau Palestina pada umumnya'. Namun, paham tersebut pada perkembangannya terbagi menjadi tiga macam, yakni *zionisme* praktis, *zionisme* politik, dan *zionisme* kultural. Ketiganya pada abad ke-19 di Eropa berhasil digabungkan dalam suatu sintesis yang meletakkan fondasi institusional *zionisme* pada tahun 1897 dengan tokoh-tokoh seperti Theodore Hertzl dan Chaim Weizman (Katz 1973: 55).

Wadah institusi itu berupa Kongres Zionis yang berfungsi sebagai forum interaksi berbagai tokoh zionis dalam menyatakan aneka gagasan pokok, terutama yang menyangkut pembentukan negara Israel di tanah Palestina. Seiring dengan diselenggarakannya Kongres Zionis pertama, gerakan *zionisme* di berbagai negara pun mulai tumbuh termasuk di Amerika Serikat. Gerakan *zionisme* di Amerika Serikat dapat dikatakan gerakan *zionisme* yang paling berperan dalam proses pendirian negara Israel. Berkat tekanan keras kaum zionis Amerika di New York pada tanggal 11 Mei 1942, akhirnya dapat dicetuskan *Biltmore Program*. Program itu mengusulkan pembentukan suatu negara Yahudi yang meliputi seluruh Palestina. Palestina sendiri pada saat itu masih berada dibawah mandat Inggris. Ketika Israel berhasil diproklamasikan pada tahun 1948, kelompok Yahudi Amerika Serikat, selanjutnya berupaya menjaga eksistensi negara itu melalui lembaga eksekutif yang terpusat pada seorang presiden. Amerika Serikat berhasil melindungi Israel dari serangan negara-negara Arab melalui bantuan senjata dan dukungan politis di dunia internasional. Namun, kelompok Yahudi Amerika juga mulai melakukan pelobian secara intensif

terhadap Kongres setelah terjadi beberapa skandal presiden Amerika Serikat, seperti pada kasus alokasi dana Perang Vietnam dan kasus *Watergate* pada masa pemerintahan Presiden Nixon yang akhirnya membuat pihak legislatif Amerika Serikat makin aktif dalam proses pengambilan keputusan. Bahkan, mereka pun sangat berperan terpilih atau tidaknya seseorang menjadi anggota Kongres atau presiden.

BERDIRINYA AIPAC DAN PRIORITAS LOBI YAHUDI

Menyadari pentingnya kelanjutan dukungan Amerika Serikat terhadap Israel guna mempertahankan negara Yahudi, kelompok Yahudi di Amerika Serikat berupaya sekuat tenaga membentuk organisasi resmi dan kuat bagi eksistensi mereka. Namun, hal itu baru terwujud beberapa tahun kemudian saat didirikannya AIPAC pada tahun 1951 oleh I.K. Kenen. AIPAC bertujuan untuk memperkuat ikatan antara Amerika Serikat dan Israel. Kendati terdapat banyak organisasi Yahudi yang melibatkan diri dalam mendukung hubungan baik Amerika-Israel, AIPAC tetap menjadi senjata politik kelompok pro-Israel di Amerika Serikat. AIPAC adalah satu-satunya organisasi yang secara resmi terdaftar dalam Kongres untuk melobi kepentingan pembuatan undang-undang yang terkait dengan masalah Israel. AIPAC adalah sebuah lobi domestik, yakni lobi yang meningkatkan dana di Amerika Serikat. Oleh karena itu, kontribusi AIPAC tidak dikurangi pajak. AIPAC mempertahankan kemandirian dan karakter keamerikaannya dengan tidak menerima bantuan apa pun atau arahan dari pemerintah Israel. Jika kebijakan itu berubah, AIPAC harus mendaftar pada Departemen Peradilan Amerika Serikat sebagai sebuah agen asing.

Kenen memahami keperluan untuk bekerja baik dengan anggota Kongres ataupun dengan pejabat kunci di pemerintahan walaupun tahun-tahun awalnya sebagai direktur eksekutif relatif mengecewakan. Pemerintahan Presiden Dwight Eisenhower secara pribadi menentang peranan kelompok-kelompok luar mempengaruhi kebijakan luar negeri. Tambahan lagi, ia tidak memiliki ketergantungan pada suara Yahudi. Akibatnya, pemerintahan Eisenhower mengirim senjata ke Irak, memberikan dukungan yang meningkat untuk Pakta Baghdad dan menekan Israel untuk menarik diri dari wilayah Sinai yang direbutnya dari Mesir pada kasus Terusan Suez tahun 1956. Namun, kelompok pro-Israel berhasil mencegah Amerika Serikat membantu pembangunan Bendungan Aswan. Untuk mengefektifkan hubungannya dengan pemerintahan Eisenhower, kelompok-kelompok pro-Israel membentuk konferensi presiden organisasi-organisasi utama Yahudi sehingga hubungan dengan Presiden Eisenhower dan Menteri Luar Negeri John Foster Dulles akan lebih terkonsentrasi dan efektif. Sementara itu, Kenen melanjutkan perhatiannya kepada Kongres Amerika Serikat.

Kunci utama untuk mengetahui keberhasilan kelompok pro-Israel adalah kemampuan mereka meyakinkan konsep-konsep dasar tertentu kepada masyarakat Amerika Serikat dan pemimpin politik. Barberis (1976)

meringkas konsep-konsep ini dengan jelas dalam *Virginia Quarterly Review*. Ia menyatakan bahwa dukungan untuk Israel didasarkan pada (1) kesan Israel sebagai Daud melawan seorang Goliat yang diibaratkan dengan negara-negara Arab; (2) Israel sebagai sebuah benteng demokrasi dan keegaliteran di tengah autokrasi; (3) hubungan sosiokultural antara Israel dan negara-negara Barat khususnya Amerika Serikat; (4) keperluan menjaga kekuatan Israel untuk melawan pemerintah Arab radikal dan kehadiran Uni Soviet di Timur Tengah; (5) penerimaan orang Yahudi sebagai sebuah kelompok etnik Amerika yang produktif dan positif; (6) kekhawatiran negara-negara Barat dan Amerika Serikat bila dianggap anti Semit; (7) perasaan bersalah atau simpati yang timbul dari kenangan pembantaian Yahudi oleh Nazi Jerman; dan (8) keperluan untuk membuktikan sebuah komitmen Amerika.

Dengan kata lain, usaha-usaha kelompok pro-Israel diperkuat oleh dukungan Amerika Serikat yang luas untuk negara Israel. Usaha-usaha lobi pro-Israel mulai berkembang pada awal tahun 1970-an dengan beradaptasi terhadap peranan Kongres yang meningkat dalam proses kebijakan luar negeri. Sifat Kongres berubah, sebagian karena reaksi atas Perang Vietnam dan Kasus Watergate. Bersamaan dengan itu, kebutuhan Israel meningkat sebagai akibat dari Perang Yom Kippur tahun 1973. Para anggota Kongres menginginkan peningkatan akses informasi dan peranan dalam pembuatan kebijakan. Mereka tidak lagi menghendaki peranan pasif seperti pada kasus Perang Vietnam. Anggota *House of Representative* asal Indiana, Lee Hamilton, berpendapat bahwa Kongres—sebagai pemeran utama dalam penentuan kebijakan luar negeri yang kuat dan mandiri—menjadi harapan terbaik untuk mencegah keputusan perorangan terhadap isu-isu perang dan perdamaian yang krusial.¹ Anggota-anggota Kongres juga menjadi lebih menyadari implikasi domestik dari isu-isu kebijakan luar negeri. Embargo minyak negara-negara Arab yang kecewa akibat bantuan Amerika Serikat kepada Israel selama Perang Yom Kippur dengan jelas membawa dampak pengaruh kebijakan luar negeri ke dalam negeri dan langsung menyentuh kehidupan masyarakat sehari-hari. Kebijakan luar negeri juga turut memancing sorotan pers dan para pemilih. Anggota yang “menurut kepada pimpinan” dijamin memiliki karier yang panjang dan sukses di Kongres. Sebagai akibat reformasi pada tahun 1974, setiap individu memilih menjalankan Kongres dengan dipaksa mencari sumber dana yang lebih independen. Ketergantungan terhadap partai berkurang untuk tahap

¹ Keputusan-keputusan strategis yang diambil oleh presiden-presiden Amerika Serikat terkait dengan berbagai isu dan konflik Perang Dingin sebelum Perang Yom Kippur di Timur Tengah cenderung disetujui oleh Kongres. Namun, setelah kasus Perang Vietnam yang mendapat protes keras dari publik, para anggota Kongres mulai menanyakan lebih rinci setiap usulan kebijakan yang diambil presiden dan memikirkan dampaknya ke dalam negeri. Terkait dengan itu pula persentase publik yang mendukung dan menolak sebuah kebijakan sering menjadi pertimbangan guna evaluasi.

pemilihan awal atau pemilihan selanjutnya karena para anggota Kongres dapat menggunakan dana yang disodorkan secara individu atau kelompok.

PERUBAHAN PRIORITAS AIPAC TERHADAP KONGRES

Bersamaan dengan periode berubahnya Kongres secara internal dan lebih melibatkan diri dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri, sifat ketergantungan Israel kepada Amerika Serikat juga berubah. Sebagai akibat dari Perang Yom Kippur tahun 1973, ketergantungan Israel meningkat tajam, terutama atas suplai senjata dan bantuan logistik lainnya. Pada tahun 1970 bantuan luar negeri Amerika Serikat yang diberikan kepada Israel berjumlah 71 juta dolar. Sebagai akibat Perang Yom Kippur, bantuan untuk Israel pada tahun fiskal 1974 meningkat hingga 2,5 miliar dolar. Hal itu membuktikan bahwa perubahan yang terjadi di Kongres berkaitan erat dengan usaha-usaha yang dilakukan oleh kelompok pro-Israel.

Fokus usaha lobi kelompok pro-Israel harus mencerminkan keperluan-keperluan negara yang baru. Sebelum perang setiap tahunnya mereka berupaya meningkatkan paket bantuan untuk Israel antara 25 juta dolar dan 50 juta dolar. Sejak perang tersebut Israel setidaknya telah menerima 2 miliar dolar setiap tahunnya dalam berbagai bentuk bantuan dan pinjaman ekonomi serta militer. Dengan pengecualian Vietnam Selatan, Israel telah menerima bantuan pemerintah Amerika Serikat lebih dari negara mana pun, termasuk seluruh negara Eropa seusa Perang Dunia II dengan paket bantuan *Marshall Plan*.

Faktor lain yang membuat Amerika Serikat selalu memenuhi permintaan bantuan Israel, khususnya militer, adalah lobi Israel yang berhasil meyakinkan pemerintah dan publik Amerika Serikat mengenai perlombaan senjata di Timur Tengah—negara-negara Arab memiliki hubungan baik dengan Uni Soviet. Namun, ketergantungan Amerika Serikat terhadap minyak meningkat dan meyakinkan banyak pejabat pemerintah bahwa mempererat hubungan dengan rezim-rezim Arab *moderat* menguntungkan Amerika Serikat, khususnya dengan menjual senjata-senjata canggih ke negara-negara itu. Untuk menjaga keamanan Israel, kelompok pro-Israel di Amerika Serikat secara konsisten menghalangi penjualan senjata ke negara-negara Arab yang terus menolak mengadakan perdamaian dengan Israel dan mendukung penjualan senjata yang akan mempertahankan keuntungan militer Israel secara kualitatif. Penjualan senjata Amerika Serikat ke negara-negara Arab meningkatkan perlombaan senjata yang mengarah pada keinginan untuk memperoleh bantuan Amerika Serikat di masa yang akan datang. Dengan kata lain, ketergantungan Israel kepada Amerika Serikat yang terus meningkat dan keinginan pemberian asupan senjata kepada musuh-musuh Israel bertepatan dengan visi dan misi Kongres yang sangat berperan dalam proses penentuan kebijakan luar negeri. Akibatnya, kelompok pro-Israel mulai memusatkan perhatian pada Kongres sejak awal tahun 1970-an. Pergeseran itu juga tercermin melalui perubahan sikap kelompok pro-Israel terhadap Amerika Serikat. Sebelum

Perang Yom Kippur tahun 1973, bantuan finansial langsung bagi The United Jewish Appeal dan sumber-sumber lain yang memberikan bantuan kepada Israel melebihi jumlah uang yang diberikan pemerintah Amerika Serikat dalam setahun, sedangkan pada tahun fiskal 1985 bantuan khusus Amerika Serikat untuk Israel mendekati angka 400 juta dolar, yang berarti kurang dari seperenam dari apa yang diberikan pemerintah Amerika Serikat pada tahun itu.

Pertumbuhan usaha lobi kelompok pro-Israel juga bertepatan dengan periode saat perhatian pemilih, termasuk sikap terhadap isu kebijakan luar negeri, menjadi pertimbangan yang dominan para anggota Kongres. Kelompok pro-Israel segera beradaptasi dengan lingkungan Kongres yang baru. Selama tahun-tahun awal AIPAC, lobi Kenen berjalan efektif karena ia secara pribadi mengenal beberapa anggota Kongres yang tertarik dengan kebijakan luar negeri. Kenen tidak mungkin melakukan negosiasi dengan mayoritas anggota. Kebanyakan dari mereka mengikuti kepemimpinan dalam penentuan kebijakan luar negeri atau para rekan senior mereka di Kongres. Setelah evolusi Kongres pada awal tahun 1970-an, semakin jelas bahwa seluruh kelompok lobi, termasuk kelompok pro-Israel, berhadapan dengan setiap anggota Kongres secara individual. Hal itu membuat pentingnya peningkatan kapasitas lobi yang profesional di kantor-kantor Washington dan meluaskan jaringan yang mengakar di seluruh negeri.

AKSI AIPAC TERHADAP PENGAMBILAN KEBIJAKAN

Pengganti Kenen tahun 1974 adalah Morris Amitay, yang meluaskan stafnya sehingga setiap anggota Kongres akan cukup ditangani. Amitay memindahkan kantor-kantor AIPAC lebih dekat kepada aksinya, yakni tepat hanya dua blok dari gedung-gedung yang merupakan kantor Senat. Amitay juga memulai program yang bertujuan memperluas dukungan dan ruang lingkup yang mengakar. Kecenderungan itu dilanjutkan oleh pengganti Amitay, Thomas A. Dine, yang selanjutnya memperluas staf AIPAC dan mekanisme yang mengakar untuk menghadapi beban tugas yang meningkat. Sebelum tahun 1973 AIPAC mengoperasikan anggaran yang mendekati 300.000 dolar. Pada tahun 1985 anggaran meningkat hingga 4 juta dolar. Dine telah memperluas staf yang semula kecil hingga mencapai enam puluh profesional bayaran, termasuk kantor-kantor regional di New York, Texas, dan California. Di bawah kepemimpinan Dine, hubungan AIPAC dengan para pejabat pemerintah dan anggota kunci Kongres meluas dan semakin baik. AIPAC menerapkan kombinasi tiga teknik, yaitu kontak langsung oleh para pelobi profesional, dukungan yang mengakar, dan aksi politik (Novik 1986: 101). Untuk membedakan tingkatan, teknik-teknik yang sama digunakan oleh semua lobi domestik di Washington.

AIPAC berusaha mempertahankan hubungan-hubungan pribadi dengan setiap anggota komite hubungan luar negeri Senat dan Komite Bantuan *House of Representative* dan Senat serta komite-komite anggaran.

Tiga komite itu memiliki yurisdiksi atas program bantuan luar negeri dan yurisdiksi awal atas penjualan senjata. Mereka juga merupakan komite-komite kebijakan luar negeri yang dominan dalam Kongres.

Kekuatan usaha pelobian itu terletak pada informasi yang dapat diberikan AIPAC kepada para anggota Kongres. Tugas utama sehari-hari AIPAC adalah memberi informasi yang akurat dan tepat waktu terhadap isu-isu yang tengah beredar dan berpengaruh terhadap kondisi Israel serta Timur Tengah kepada anggota Kongres dan cabang eksekutif. Para pelobi bertemu dengan para senator, anggota *House* dan stafnya, memonitor semua undang-undang yang relevan dan memberikan kesaksian untuk bantuan bagi Israel dan keuntungan pada kelompok pro-Israel. Karena hampir semua anggota Kongres dan stafnya merasa bahwa keamanan Israel adalah kepentingan utama Amerika Serikat di Timur Tengah, AIPAC mampu menggunakan anggota Kongres dan stafnya dengan efektif. Kenyataannya, anggota Kongres yang mendukung undang-undang kelompok pro-Israel berada di luar pendiriannya, bahwa kedekatan hubungan dengan Israel menguntungkan Amerika Serikat. Hal itu mencerminkan konsensus nasional yang luas atas dukungan bagi Israel.

Pada beberapa isu legislatif yang tertunda dan berpengaruh terhadap Israel, strategi AIPAC bercabang dua, yakni dengan cara mengunjungi atau menelepon anggota Kongres, di samping mengirim sejumlah surat, telegram, atau telepon para pemilih. Kekuatan sesungguhnya lobi pro-Israel terletak pada dukungan yang mengakar dan diterima di seluruh Amerika Serikat. Jika tidak setuju dengan beberapa masalah, orang Yahudi cenderung menggabungkan berbagai isu mendukung Israel. Agar lebih yakin, dukungan itu tidak hanya datang dari kelompok-kelompok Yahudi, terdapat pula kelompok Kristen pro-Israel yang besar di Amerika Serikat. Pada akhirnya, kelompok-kelompok lain—termasuk buruh, kulit hitam dan kelompok-kelompok feminis—bergabung dengan kekuatan pro-Israel.

Untuk mendorong usaha-usaha itu, AIPAC mengadakan sejumlah lokakarya secara berkala di seluruh pelosok Amerika. Lokakarya itu menekankan pentingnya isu-isu dan memberikan teknik bagi warga dalam melobi. Karena para anggota telah terbiasa dengan keinginan-keinginan para pemilih, keefektifan usaha-usaha itu meningkat.

Para partisipan didesak untuk menulis surat, menelpon, atau mengunjungi anggota Kongres mereka, baik di Washington maupun di distriknya. Mereka didesak untuk membicarakan masalah Timur Tengah dengan anggota-anggota Kongres mereka dan bila mungkin mengirim wakil ke Israel untuk melihat situasi secara langsung. Mereka didorong untuk merespon surat-surat yang bersifat permusuhan atau setidaknya antipati dan mendapatkan para pembicara untuk mengarahkan bermacam-macam kelompok pada isu-isu Timur Tengah. AIPAC juga memiliki sebuah program pelajar aktif yang melatih generasi berikutnya bagi aktivitas pro-Israel. Akhirnya, pentingnya keikutsertaan dalam proses politik ditekankan.

Kelompok pro-Israel sangat terlibat dalam proses politik Amerika Serikat. Walaupun jumlah orang Yahudi hanya 2,7% dari total penduduk Amerika

Serikat, mereka adalah blok suara utama karena presentasi tertinggi keputusan dengan mekanisme itu berada di tangan mereka. Dengan demikian setidaknya 6% suara telah dikuasai mereka. Yang lebih hebat lagi, bagian terbesar populasi Yahudi berada di delapan negara bagian yang memiliki jumlah pemilih atau memiliki hak suara terbesar, yaitu New York, New Jersey, Florida, Maryland, Massachusetts, Pennsylvania, Connecticut, dan California. Orang-orang Yahudi juga tampak seperti pemilih yang terombang-ambing di negara-negara bagian itu, contohnya 10% pemilih Yahudi di New York, yakni 160.000 pemilih, adalah penentu kemenangan bagi Reagan tahun 1980 atas Carter. Serupa dengan itu, 10% pemilih Yahudi di Massachusetts, yakni 22.000 pemilih, juga merupakan penentu kemenangan Reagan atas Carter pada tahun 1980. Karena orang Yahudi akan memilih kedua partai, Republik ataupun Demokrat, kedua partai sama-sama berusaha memenangkan dukungan kelompok Yahudi.

Yang tidak kalah pentingnya, orang Yahudi membantu kampanye politik dalam jumlah yang sangat besar hingga di atas persentase bagian populasi mereka. Menurut mantan anggota House of Representative dari Illinois (Republican), Paul Findley, komite-komite aksi politik pro-Israel (PACs) menyumbang lebih dari 1,6 juta dolar untuk anggota Kongres tahun 1982. Ia juga mengatakan bahwa kekalahannya di tangan Richard Durbin (Demokrat-Illinois) sebagian besar karena ia memperoleh bantuan dari kelompok Yahudi sebesar 685.000 dolar (*The Wall Street Journal* 19 Juli 1984: 13).

AIPAC yang disebut-sebut sebagai "kelompok lobi kebijakan luar negeri yang paling efektif di ibu kota" oleh harian *The New York Times* mengundang pendapat banyak orang. Bahkan, lawan politiknya, seperti mantan senator James Abourzek (Demokrat-Dakota Selatan) yang sekarang menjadi ketua Komite Anti Diskriminasi Arab-Amerika mengatakan bahwa AIPAC adalah sebuah lobi yang paling efektif (Phil 1984). Dalam tahun-tahun terakhir, catatan kemenangan AIPAC pada isu-isu legislatif hampir tidak ada cela, artinya mereka selalu unggul dalam pengambilan suara di Kongres. Kongres mendukung hampir di setiap inisiatif bagi perbaikan hubungan Amerika Serikat-Israel, kecuali penjualan pesawat tempur F-15 Eagle ke Saudi Arabia tahun 1978 dan penjualan AWACS ke Saudi Arabia pada tahun 1981. Walaupun demikian, penjualan AWACS bukan kekalahan sesungguhnya karena AIPAC justru mendapat respek dari pemerintah dan Kongres dalam hal menyikapi masalah itu. Penjualan itu menjadi satu-satunya penjualan senjata yang diputuskan Kongres. Karena sikapnya terhadap kasus penjualan AWACS, akses AIPAC ke anggota-anggota Kongres bertambah baik dan di Amerika Serikat keanggotaannya bertambah tiga kali lipat.

Kongres mengajukan program baru yang menguntungkan Israel, di antaranya memberi 2 juta dolar untuk membiayai proyek-proyek bantuan pengembangan dan teknik. Wilayah perdagangan bebas Amerika Serikat-Israel disetujui dengan perbandingan suara 96-0 di Senat dan 416-6 di House. Perdagangan bebas tersebut disetujui tanpa pengecualian untuk

beberapa produk khusus. Di samping itu, Israel juga dilindungi General System of Preferences (GSP) yang juga diperpanjang oleh Kongres.

Kongres juga mengatur bahwa Amerika Serikat tidak boleh mengadakan pembicaraan, baik langsung maupun tidak langsung, dengan anggota PLO jika PLO tidak terlebih dahulu menarik resolusi PBB nomor 242 dan 338 serta meninggalkan terorisme internasional. Kongres juga tidak mengizinkan penjualan senjata canggih ke Yordania jika Raja Husin tidak turut serta dalam pembicaraan-pembicaraan yang menyangkut proses perdamaian. Mayoritas Kongres juga mendesak pemerintah untuk memindahkan kedutaan besarnya dari Tel Aviv ke Jerusalem sekaligus menyetujui disahkannya undang-undang itu.²

Penjualan senjata ke negara-negara Arab sangat ditentang Kongres, khususnya penjualan peluru kendali Stinger ke Yordania pada bulan Maret 1984 (Lee 1986: 336). Singkatnya, kelompok pro-Israel telah mempelajari cara kerja sistem kebijakan luar negeri yang tengah berlaku di Amerika Serikat. Kelompok pro-Israel secara efektif telah mengembangkan hubungan dekat dengan anggota-anggota kunci Kongres dan pemerintahan serta mampu mempengaruhi undang-undang dengan suatu cara yang kondusif bagi perbaikan hubungan Amerika Serikat-Israel hingga sekarang.

KESIMPULAN

Berdirinya negara Israel di Palestina pada bulan Mei tahun 1948 merupakan prestasi besar bagi orang Yahudi di berbagai belahan dunia, khususnya bagi kelompok pro-Israel di Amerika Serikat selaku pelaku utama yang mendorong munculnya negara itu. Seperti yang telah dikemukakan, konsep negara Yahudi telah dicanangkan jauh hari oleh Theodore Hertzl. Tokoh-tokoh Yahudi dunia menunggu saat yang tepat, alas an yang logis, dan dana yang besar untuk bergerak dan mempengaruhi pemerintahan negara-negara besar, seperti Inggris pada masa Perang Dunia I dan Amerika Serikat pada masa Perang Dunia II.

Diawali dengan Deklarasi Balfour tahun 1917 yang merupakan akses bagi kembalinya orang Yahudi ke Palestina, negara lain yang menerapkan kebijakan antisemit, seperti Jerman dan Rusia, turut andil dalam "mengirim" sejumlah besar pengungsi Yahudi ke Palestina. Perubahan komposisi penduduk disertai teror dan kekerasan permainan politik bangsawan Yahudi beserta tokoh-tokohnya baik di Inggris maupun di Amerika Serikat mencapai puncaknya dengan pendirian negara Israel di atas tanah Palestina secara paksa.

Amerika Serikat yang muncul sebagai negara adidaya baru menggantikan imperium Inggris dan kekuatan Jerman di Eropa dipandang

² Undang-undang persetujuan Amerika Serikat atas pemindahan ibukota Israel ke Jerusalem kendati disetujui Kongres, batal dilakukan Israel mengingat wilayah Jerusalem Timur masih menjadi sengketa Arab-Israel dan dikhawatirkan akan kembali membuat situasi Timur Tengah kembali memanas.

kelompok pro-Israel sebagai negara kunci dalam menjaga kelangsungan eksistensi Israel. Kelompok itu melalui AIPAC segera mempelajari institusi-institusi dalam sistem pemerintahan Amerika Serikat berikut kelemahan-kelemahannya. Berbagai kasus yang menyangkut kesalahan internal institusi yang ada, khususnya institusi kepresidenan pada kasus Perang Vietnam, segera diantisipasi dengan memperkuat posisi di Kongres. Keikutsertaan secara aktif dalam menentukan kebijakan luar negeri membuat AIPAC segera mempersiapkan strategi guna *penanganan* anggota-anggota Kongres dan ternyata cukup berhasil.

Tidak hanya itu, lobi Yahudi yang kini telah mengakar dan membentuk jaringan luas serta terorganisir rapi merupakan kelompok kecil yang dapat menentukan terpilih tidaknya seseorang menjadi presiden. Hal itu dapat dimaklumi mengingat para pengusaha Yahudilah yang memegang hampir 80% bisnis surat kabar dan pertelevisian yang dapat digunakan untuk mempengaruhi opini publik selama masa kampanye dan pemilu. Biaya seorang calon anggota House ataupun presiden sebagian besar dibiayai mereka sehingga tidak mengherankan apabila kebijakan yang keluar setelah mereka terpilih, khususnya yang menyangkut Timur Tengah, selalu menguntungkan Israel.

DAFTAR ACUAN

- Barberis, Mary A. (1976), "The Arab-Israeli Battle on Capitol Hill". *Virginia Quarterly Review*.
- Dipoyudo, Kirdi (1981), *Timur Tengah, Pusaran Strategis Dunia*. Jakarta: Penerbit CSIS.
- Katz, Jacob (1973), *Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan Zionisme*. Jerusalem: Keter Publishing House.
- Lee, Thomas B. (1986), *Ideology and Practice: The Evolution of United United States Foreign Policy*. Taipei: Tamkang University Press.
- Novik, Nimrod (1986), *The United States and Israel: Domestic Determinants of A Changing United States Commitment*. USA: Westview Press.
- Phil, Gailey (1984), "Pro Israel Lobbies Low Key Power", *New York Times*, 24 Maret, A-8.
- Ray, James Lee (1985), *The Future of American-Israeli Relations*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Sowell, Thomas (1989), *Mosaik Amerika: Sejarah Etnis Sebuah Bangsa*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- "What Muffled Critics of United States Mideast Policy" (1984), *The Wall Street Journal*, 19 Juli.