

---

# **Pertimbangan UNESCO terhadap Penerimaan Status Keanggotaan Penuh Palestina dan Implikasinya Terhadap Pengakuan World Heritage**

---

**Palupi Anggraheni**

## *Abstrak*

*UNESCO (United Nations Education, Scientific, and Cultural Organization) badan PBB yang bergerak pada pengembangan Pendidikan, Ilmu Pengetahuan, dan Kebudayaan menerima permohonan Otoritas Palestina (OP) untuk mendapatkan status keanggotaan penuh pada sidang General Conference (GC) ke 36 UNESCO pada 31 Oktober 2011. Penerimaan status keanggotaan penuh UNESCO ini berdampak signifikan pada Palestina. Salah satunya adalah terbukanya akses untuk meratifikasi konvensi-konvensi UNESCO dan berhak mengikuti program-program dan bantuan dari UNESCO termasuk pengiriman nominasi pendaftaran situs warisan budaya (Program World Heritage List). Keputusan ini tetap diambil UNESCO meskipun mendapat tentangan dari negara pendonor terbesarnya, yakni Amerika Serikat, dan diikuti tindakan serupa oleh Israel. Pertimbangan UNESCO untuk mengambil keputusan yang berlawanan dengan keinginan negara pendonor terbesarnya ini menjadi pembahasan utama dalam tulisan ini.*

***Kata Kunci: UNESCO, OP, perilaku organisasi internasional, heritage, konflik,***

## **Pendahuluan**

UNESCO menerima permohonan Otoritas Palestina (OP) untuk mendapatkan status keanggotaan penuh pada sidang General Conference (GC) ke 36 UNESCO pada 31 Oktober 2011. Sebanyak 107 negara dalam proses pemungutan suara yang diadakan dalam salah satu sesi sidang menyetujui usulan keanggotaan yang diajukan OP. Pada 23 November 2011, Palestina resmi menjadi anggota UNESCO ke 195 setelah meratifikasi Konstitusi UNESCO.

Sembilan negara anggota UNESCO, yang juga menjadi negara anggota DK PBB memilih opsi mendukung yaitu Perancis, Brazil, RRT, Rusia, India, Afrika

Selatan, Libanon, Gabon dan Nigeria. Sementara Portugal, Colombia, Bosnia-Herzegovina serta Inggris Raya memilih abstain, sedangkan Jerman dan Amerika Serikat (AS) memilih menolak.<sup>1</sup> Penolakan dari AS atas permohonan status keanggotaan OP didasari oleh landasan politik domestiknya. Legislasi federal AS dari tahun 1990 dan 1994 yang melarang pemerintahan AS menyediakan bantuan dana bagi organisasi PBB yang “menganggap *Palestina Liberation Organization* (PLO) memiliki posisi yang setara dengan negara” ((P.L. 101-246, Title IV [1990] and P.L. 103-236, Title IV [1994]).<sup>2</sup> Perwakilan AS berargumen bahwa penolakan atas pengakuan keanggotaan organisasi di sebuah badan otonom PBB seharusnya menunggu resolusi pengajuan keanggotaan penuh secara terpusat di level DK PBB terlebih dahulu

Pendudukan Israel atas tanah-tanah Palestina berdampak pada kondisi sosial dan ekonomi warga Palestina. Situs-situs kebudayaan Palestina berubah menjadi pemukiman masal, sekitar 70% kawasan pertanian beralih fungsi menjadi pemukiman sipil warga Israel dan penggalian ilegal situs situs kebudayaan milik rakyat Palestina.<sup>3</sup> Paska pendudukan tahun 1967, Israel menduduki bangunan bernilai sejarah di Morroccan Quarter di kota tua Jerusalem., dan Museum Arkheologis Palestina, Operasi militer Israel pada tahun 2002 menimbulkan kehancuran pada beberapa kompleks Kota Tua Nablus dan Gereja Natalitas di Bethlehem. Selain itu, pada tahun 2010, Israel mengklaim bahwa Masjid Ibrahim atau yang dikenal sebagai Cave of the Patriach’s di Hebron serta Rachel’s Tomb di Bethlehem. Padahal sesuai dengan perjanjian Oslo 1993, lokasi dua situs ini Hebron dan Bethelam tidak berada dalam wilayah administratif pemerintah Israel.

Di sisi lain, UNESCO sebenarnya telah memprediksi reaksi yang ditunjukkan AS, bahkan Direktur Jenderal UNESCO Irina Bokova berkunjung ke

---

<sup>1</sup> Karl Vick. *Palestinian Statehood Gets Recognized by UNESCO: What’s Next?*. Majalah “Time” edisi 31 Oktober 2011 (online), <<http://world.time.com/2011/10/31/palestinian-statehood-gets-recognized-unesco-whats-next/>>diakses pada 29 Desember 2014

<sup>2</sup> Laura C. Engel and David Rutkowski.. *UNESCO Without U.S. Funding? Implications For Education Worldwide* Center for Evaluation & Education Policy , 2012 Indiana Unversity (online) <[http://ceep.indiana.edu/projects/PDF/SP\\_UNESCO.pdf](http://ceep.indiana.edu/projects/PDF/SP_UNESCO.pdf)> diakses pada 11/06/15

<sup>3</sup> Intifada Palestine.. Dr. Hanan Chehata: *The Cultural Genocide of Palestine*. 2010. Diakses pada 14 Februari 2016 <<http://www.intifada-palestine.com/2010/05/dr-hanan-chehatathe-cultural-genocide-of-palestine/>>

Kongres AS untuk mengkampanyekan perubahan kebijakan dan menegosiasikan kemungkinan perubahan konstitusi. penulis meyakini terdapat pertimbangan-pertimbangan lain yang melatarbelakangi pengambilan keputusan UNESCO. Penelitian ini bertujuan untuk melihat interaksi politik UNESCO dan negara-negara anggota dalam menghasilkan suatu *output* kebijakan. Pertanyaan utama adalah: “Mengapa UNESCO menerima permohonan Otoritas Palestina (OP) untuk mendapatkan status keanggotaan penuh di UNESCO?”

### UNESCO Dalam Penanganan Heritage Di Wilayah Konflik Israel-Palestina

Tujuan awal program *World Heritage* ini sesuai dengan pembukaan Konstitusi UNESCO yang menjelaskan misi yang diemban oleh organisasi, yaitu :

*“maintain, increase and diffuse knowledge: By assuring the conservation of books, works of art and monuments of history and science, and by recommending to the nations concerned the necessary international conventions”*<sup>4</sup>

Pada tahun 1992, *World Heritage Centre* didirikan, untuk bertindak sebagai Sekretariat dan pihak penghubung dengan UNESCO. WHC bertugas mengadakan pertemuan tahunan Komite *World Heritage* untuk persiapan nominasi *heritage* dari negara anggota. WHC bersama *Advisory Body* mengadakan pendampingan dan pengawasan bersama *World Heritage Fund* untuk negara anggota. Komite *World Heritage* terdiri dari 21 anggota terpilih dari negara anggota yang bertugas mengimplementasikan konvensi *World Heritage* (1972). Sesuai dengan aturan Konvensi, anggota Komite WHC harus merepresentasikan keberagaman regional dan budaya di dunia.<sup>5</sup> Selain WHC selaku Sekretariat dan *Advisory Body* selaku pihak luar yang mengevaluasi nominasi *heritage* yang dijalankan. *Advisory Body*, terdiri dari *International Council on Monuments and Sites (ICOMOS)* *International Union for*

---

<sup>4</sup> Konstitusi UNESCO < <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf> > diakses paa 19/08/15

<sup>5</sup>Diana Zacharias.. *The UNESCO Regime for the Protection of World Heritage as Prototype of an Autonomy-Gaining International Institution*. Special Issue: Public Authority & International Institutions *Thematic Studies* (online) 2010  
<[http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No11/PDF\\_Vol\\_09\\_No\\_11\\_1833-1864\\_Articles\\_Zacharias.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No11/PDF_Vol_09_No_11_1833-1864_Articles_Zacharias.pdf)> diakses pada 30 Desember 2014, hal 11

*Conservative of Nature* (IUCN) dan *International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property* (ICCROM).

Perjanjian Oslo Accord II atau *Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip* ditandatangani pada 28 September 1995 oleh Israel dan perwakilan PLO. Perjanjian ini bertujuan membentuk pemerintahan sipil Palestina yang memiliki beberapa fungsi yang terbatas di wilayah tertentu sebagai persiapan fase perundingan perdamaian selanjutnya. Atas dasar perundingan ini, dibentuklah Otoritas Palestina (OP) sebagai pemerintahan sementara (*ad-interim*) yang memiliki kuasa layaknya pemerintah sebuah negara. OP telah bekerjasama dengan UNESCO untuk mengurus masalah perlindungan heritage .

Dua heritage Palestina telah masuk dalam daftar *World Heritage* UNESCO pada tahun 2012 dan 2014 yaitu *the Church of the Nativity and the Pilgrimage Route* (Gereja Natalitas) di Bethlehem, sedangkan Kawasan *Land of Olives and Vines* di Battir yang terletak di jalur Jerusalem-Bet Gubrin setelah Palestina resmi menjadi anggota UNESCO. Komite World Heritage (WHC) dalam dokumen resminya menjelaskan bahwa kedua heritage ini telah memenuhi kriteria *Outstanding Universal Value* yang ditetapkan WHC.

### **Perilaku Organisasi UNESCO**

Perjanjian Oslo Accord II yang mengatur wilayah administratif wilayah di Tepi Barat berpengaruh pada beberapa *heritage* penting Palestina. Beberapa terletak dalam area A, yaitu wilayah yang seharusnya berada dalam kontrol sipil maupun militer dari Otoritas Palestina, seperti : *the Church of the Nativity and the Pilgrimage Route* (Gereja Natalitas) di Bethlehem, sedangkan Kawasan *Land of Olives and Vines* di Battir yang terletak di jalur Jerusalem-Bet Gubrin. Selain itu, Selain beberapa contoh di atas, kota Jerusalem yang menjadi inti dari konflik Israel-Palestina memiliki beberapa bangunan situs kebudayaan penting yang menjadi perebutan kedua belah pihak

Terdapat keterkaitan antara kondisi heritage yang terancam dengan keputusan UNESCO menerima permohonan keanggotaan Palestina. Teori

*international organization's behavior* yang dikemukakan Finnemore & Barnett digunakan untuk menelaah sejauh mana *heritage* berperan dalam pengambilan keputusan UNESCO. Pertama, teori ini mengungkapkan bahwa organisasi internasional, termasuk UNESCO memiliki tatanan birokrasi yang mandiri. dengan merubah perilaku dari aktor lain (*altering behavior of others*) dan menggunakan pengetahuan dan informasi yang dimiliki untuk membentuk realita sesuai dengan kepentingannya. Kedua, perilaku otonomi sebuah organisasi internasional dapat dilihat melalui dua cara yaitu, tingkat otoritas (*authority*) yang dimiliki dan *power* yang dijalankan serta efeknya pada negara-negara anggota. Otoritas yang dimiliki OI, dapat digunakan untuk melegitimasi tindakan dan menyediakan *social purpose* yang menjelaskan perilaku OI ketika harus berhadapan dengan kepentingan negara anggota.

#### ***Otoritas Tatanan Birokrasi UNESCO dalam World Heritage Regime***

Otoritas yang dimiliki sistem birokrasi UNESCO dapat ditelusuri dari persetujuan negara-negara pembuatnya yang melandasi pembentukan organisasi internasional ini sejak awal. Eksistensi otoritas yang bersifat rasional legal memang menjadi landasan tentang bagaimana OI, termasuk UNESCO bertindak. Otoritas UNESCO dalam *World Heritage* dapat dilihat melalui prasyarat-prasyarat yang diajukan pada negara anggota yang ingin mendaftarkan propertinya menjadi *heritage* yang masuk dalam *World Heritage List* tiap tahunnya. Proses ini dapat dilihat dari proses pendaftaran hingga proses penilaian *heritage* yang ditangani *Advisory Body*.

*World Heritage* memposisikan diri sebagai rezim yang memiliki komitmen yang tinggi pada pelestarian *heritage*, dan mengadopsi serangkaian regulasi legal formal ataupun ilmiah yang didasari ilmu pengetahuan untuk mengimplementasikan komitmen itu..Negara-negara yang menandatangani perjanjian di dalamnya, secara sukarela mau menerima bahwa sebagian dari kedaulatannya telah diambil oleh aktor lain karena mereka percaya ada persamaan kepentingan (*common interest*) yang telah dibangun dan dipahami

bersama. Kemampuan persuasif rezim ini kepada negara anggota, ini didapat dari kemampuannya mengolah informasi melalui metode-metode ilmiah, sehingga menimbulkan kepatuhan (*compliance*) dari negara-negara anggotanya.

*Delegated authority* UNESCO dalam rezim world heritage dapat dilihat dari kesediaan negara anggota menerima sanksi yang diterbitkan WHC jika terbukti tidak mematuhi aturan yang tercantum di dalam konvensi. Otoritas jenis ini dapat digunakan untuk menghadapi situasi konfliktual saat kepentingan dari negara anggotanya. Melalui otoritas jenis ini UNESCO dapat berperilaku otonom namun tidak akan menggunakannya melawan negara anggotanya secara frontal. Hal ini didukung dengan mekanisme perlindungan *heritage* secara teknis tidak akan melanggar kedaulatan yang dimiliki negara meskipun dilaksanakan atas bantuan masyarakat internasional. *Delegated authority* yang dimiliki UNESCO mendefinisikan dirinya sendiri (*self proclaimed*) sebagai pihak yang bertanggungjawab meningkatkan kesadaran publik bahwa *heritage* di wilayah konflik Israel-Palestina patut mendapat perlindungan masyarakat internasional.

Sementara itu otoritas moral (*moral authority*) mendasari *social purpose* organisasi internasional, yaitu sebagai perwakilan dari kepentingan masyarakat/komunitas internasional. *moral authority* untuk menjustifikasi respon yang diberikan kepada negara, jika negara tidak mau patuh pada aturan yang telah disepakati. Aspek moral mendasari bentuk tekanan yang berupa “reputation enforcement”, yaitu sebuah tekanan non koersif yang diberikan kepada negara anggota.<sup>6</sup> Strategi serupa, yaitu *reputation enforcement* juga diterapkan oleh UNESCO untuk menghadapi Israel yang dinilai tidak kooperatif dengan agenda pelestarian heritage UNESCO. UNESCO memutuskan untuk bersikap lebih kritis pada kebijakan pemerintah Israel, banyak negara yang tidak mempersoalkan sikap UNESCO ini karena secara batasan-batasan moral tertentu hal ini bisa dibenarkan.

Sementara itu, perwujudan *expert authority* dapat dilihat pada peranan *Advisory Body* dalam struktur rezim ini. *Advisory Body* yang terdiri dari ICOMOS, IUCN dan ICCROM. memberikan rekomendasi kebijakan yang sangat menentukan diterima atau tidaknya suatu *heritage* untuk masuk daftar nominasi

---

<sup>6</sup> *Ibid*, Diana Zacharias. 2010. hal 24

*WorldHeritage*. Meskipun rekomendasi dari *Advisory Body* mendapat peran yang penting, badan ini tetap berkedudukan sebagai pihak eksternal yang independen dan tidak masuk dalam struktur institusional UNESCO.<sup>7</sup> Kondisi ini menegaskan tentang kedudukan *Advisory Body* dalam WHC sebagai *epistemic community*, karena tidak terlibat struktur institusional suatu organisasi namun pendapat dan rekomendasinya mendapat posisi yang penting dalam pengambilan kebijakan. Kondisi ini menguntungkan rezim *World Heritage* karena menghasilkan citra yang apolitis dan tidak memihak. UNESCO dan Komite WHC memberikan perhatian pada keberlangsungan *heritage* di Palestina, atau dalam dokumen resmi sebelum Palestina resmi masuk disebut sebagai “tanah Arab yang terokupasi”.

Otoritas UNESCO sebagai OI yang memiliki kompetensi di bidang pelestarian *heritage* inilah yang mampu mempengaruhi negara-negara anggota untuk meloloskan usulan EB UNESCO untuk menerima permohonan keanggotaan OP. Ketiga jenis otoritas yaitu *delegated*, *moral* dan *expert* menyediakan *social purpose* masing-masing yang mendasari motif UNESCO untuk mempengaruhi negara –negara anggota menerima keanggotaan OP.

### ***Penerapan Power UNESCO pada Negara- Negara Anggota***

Otoritas memiliki kemampuannya berperan sebagai *social control*, serta mengatur (*steering*), memandu (*guiding*), mengatur (*regulating*) dan memaksa (*imposing*) seperti layaknya konsep tentang *power*. Namun perbedaannya, efek kepatuhan yang dihasilkan WHC mengandung unsur-unsur persetujuan (*consent*) dan legitimasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam rezim *heritage* tersebut.

Fase perubahan otoritas organisasi internasional (OI) menjadi *power* ini terdiri dari beberapa bagian. Pertama UNESCO mendapatkan otoritas dari negara-negara, yang mampu diubahnya menjadi legitimasi, sehingga dapat mempengaruhi penilaian aktor. Otoritas yang dimandatkan ini (atau juga disebut sebagai *conferred authority*) membuat UNESCO mampu menggunakan sumberdaya yang dimiliki agar aktor-aktor patuh. Fase yang kedua, otoritas

---

<sup>7</sup> ^ Website UNESCO WHC. 2005. *Op.Cit.* hal 13

UNESCO yang menghasilkan *power* digunakan untuk mengontrol atas pengetahuan (*knowledge*) dan informasi sesuai ranah kerjanya, yaitu *heritage*. Pengontrolan informasi yang dilakukan oleh birokrasi di dalam *World Heritage* dapat berubah menjadi pengontrolan ilmu pengetahuan (*knowledge*). Terdapat kesepakatan yang menjadi kepercayaan bersama (*shared belief*) bahwa *heritage* itu penting dan pantas untuk mendapat perhatian dari komunitas internasional. Hasilnya, bagi negara, *heritage* menjadi sama pentingnya dengan HAM, demokrasi maupun norma humanitarian. Setelah negara-negara anggota sudah menerima preferensi *heritage* yang diberikan UNESCO, sistem birokrasi di dalam rezim *World Heritage* memiliki jalan untuk mengaplikasikan *power* yang dimiliki. Cara yang ditempuh adalah dengan berperan sebagai pihak yang mengklasifikasikan, memberikan label, dan membentuk makna dari informasi yang akan diberikan selanjutnya. Finnemore dan Barnett menggunakan tiga mekanisme terkait yang digunakan untuk mengaplikasikan *power* OI ketika berhadapan dengan aktor lain.

Pertama, penggunaan *power* UNESCO dapat dilihat dari kemampuannya untuk mengklasifikasikan dan mengatur informasi dan pengetahuan (*classify the world*). Kemampuan ini terlihat ketika UNESCO mampu mengklasifikasikan informasi dan pengetahuan seputar *heritage* meliputi pendefinisian hingga pembentukan konvensi terkait. Sebelum konvensi ini dibentuk, tidak ada perumusan dan klasifikasi yang jelas tentang apa itu *heritage*. Sama seperti *moral authority*, *power* yang dimiliki UNESCO dalam mengklasifikasi kriteria dan operasional perlindungan *heritage* dapat membantu menjustifikasi kebijakan yang diambil serta meningkatkan posisi tawarnya dengan negara-negara anggota. Kemampuan mengklasifikasi *heritage* yang didukung dengan *moral authority*, menjadikan penyaluran *power* dalam bentuk “*reputation enforcement*” dapat berjalan. *Reputation enforcement* dibalik penerimaan keanggotaan OP dan diterimanya nominasi Palestina ini adalah bentuk *power* UNESCO untuk mengintervensi konflik Israel dan Palestina dalam batas-batas otoritasnya sebagai organisasi internasional yang bergerak dalam perlindungan *heritage*.

Kedua, *power* UNESCO dapat dilihat dari kemampuannya untuk memberikan makna pada peristiwa-peristiwa sosial (*fix meaning of social worlds*). Pemaknaan terhadap pengelolaan *heritage* menjadi penting, karena menjadi referensi tindakan negara-negara anggotanya. UNESCO dapat mengarahkan, dan membentuk batasan-batasan pilihan tindakan pada aktor. Sehingga akhirnya aktor akan bertindak menurut ukuran kepantasan yang telah dibangun. Framing yang dilakukan UNESCO adalah menggeser makna program pelestarian *heritage*, tidak hanya sebagai penyelamatan *heritage* saja. Program ini berubah menjadi aktivitas untuk mempromosikan pemahaman lintas kebudayaan dan perdamaian serta menjadi arena diplomasi kepentingan negara-negara anggotanya. Kegunaan program world heritage sebagai media untuk mempromosikan *intercultural dialogue*, perdamaian dan diplomasi budaya dikuatkan oleh pernyataan Direktur Jenderal, Kepala Executive Board dan Ketua General Conference UNESCO dalam upacara persmian keanggotan Palestina.

Mekanisme ketiga, yaitu kemampuan UNESCO dalam menyusun dan memperkenalkan norma baru (*articulate and diffuse new norms*) dapat dilihat ketika UNESCO juga berupaya untuk menyebarkan ide tentang pentingnya perlindungan *heritage* bagi negara-negara anggotanya. Ketika berperan dalam mengklasifikasikan sistem perlindungan, promosi dan memberikan bagaimana seharusnya *heritage* dilindungi oleh negara-negara anggota UNESCO juga membawa norma-norma baru. Melalui peluncuran program *World Heritage*, UNESCO mendifusikan norma *intercultural understanding* dan *peacebuilding* pada negara-negara anggotanya.<sup>8</sup> *Heritage* dipandang sebagai properti nasional, sehingga tidak bisa *heritage* didaftarkan jika territorial asalnya masih dipersengketakan, seperti yang terjadi dalam konflik Palestina-Israel. Selain masalah teritori yang belum disepakati, pendudukan sipil yang terus mendesak penduduk asli Palestina bertentangan dengan misi damai *heritage* yang di usung UNESCO.

---

<sup>8</sup> Lynn Meskel. *State of Conservation: Protection, Politics and Pacting within UNESCO's World Heritage Committee*. *Jurnal "Anthropological Quarterly"*, 2014 Vol. 87, No. 1, p. 217-244, <[http://www.networkedheritage.org/wp-content/uploads/2011/08/AQ\\_Meskel.pdf](http://www.networkedheritage.org/wp-content/uploads/2011/08/AQ_Meskel.pdf)>

Kemampuan UNESCO membentuk kategori, memberikan pemaknaan, mendifusikan norma, serta menggunakan otoritas yang dimiliki, memudahkan aplikasi *power* yang dimiliki untuk mempengaruhi sistem internasional. Awalnya, *power* UNESCO hanya berupa kemampuan untuk menggunakan sumberdaya yang dimiliki untuk membuat aktor-aktor lain (baik state maupun non state) patuh pada aktivitas perlindungan *heritage*. Namun selanjutnya, otoritas yang dimiliki UNESCO selaku OI memungkinkannya untuk mempersuasif dan menghasilkan kepatuhan (*compliance*) melalui aturan-aturan yang telah dibentuk. UNESCO mampu mendefinisikan dirinya sebagai organisasi yang juga dapat mengintervensi jalannya konflik Israel-Palesina dengan memutuskan untuk lebih berperan aktif bertindak sesuai dengan *moral conduct* yang dimiliki. Otoritas juga memberikan kemampuan pada OI untuk membentuk dan mengatur sistem internasional dengan pembentukan regulasi.

### **World Heritage Sebagai Media Pembentuk Pengakuan Kolektif Keanggotaan Palestina**

Penerimaan keanggotaan UNESCO selaras dengan usaha OP memperoleh pengakuan internasional atas status negara Palestina, secara substantif tidak memiliki hubungan secara langsung. Karena sebagai OI, UNESCO tidak memiliki kewenangan untuk mengakui atau tidak mengakui negara lain. Namun perlu diingat kembali bahwa pengambil keputusan tertinggi UNESCO adalah negara-negara anggotanya. Pihak yang menjadi pengambil keputusan dalam organisasi ini, untuk urusan-urusan strategis adalah General Conference (GC) yang terdiri dari perwakilan-perwakilan negara anggota.

Terdapat beberapa pertimbangan yang mendasari negara-negara anggota GC UNESCO menerima permohonan OP. Pelaksanaan poin-poin Perjanjian Oslo yang tidak optimal, dan posisi antara pihak yang bertikai tidak proposional mendorong terciptanya “yahudisasi” wilayah-wilayah yang seharusnya dijalankan sesuai mandat perjanjian. Kondisi ini membawa perubahan yang cenderung positif di antara negara-negara UNESCO saat merespon permintaan Palestina

sebagai anggota di UNESCO. Terdapat dua negara anggota Executive Board (EB) yang memilih opsi menolak usulan Palestina, namun dalam voting GC merubah posisinya menjadi Abstain, yaitu Latvia dan Romania. Sementara itu, terdapat negara-negara anggota EB lainnya seperti Polandia, Perancis, Belgia, St. Lucia, Spanyol dan Yunani yang awalnya abstain, dalam voting GC merubah posisinya menjadi mendukung usulan Palestina. Hanya Jerman dan Amerika Serikat yang tidak merubah posisi dukungannya dari awal.

Penerimaan keanggotaan OP di UNESCO menjadi memontum terciptanya *collective recognition* dari negara-negara. Mayoritas negara anggota UNESCO bersimpati dengan perjuangan yang dilaksanakan OP, meskipun tidak semua negara menyatakan setuju dengan permohonan keanggotaan yang diajukan OP. Pada saat *Palestina Initiatives* dijalankan di tingkat PBB, tercatat beberapa negara seperti Chile, Brazil, India, Irlandia dan Italia telah meningkatkan status diplomatik yang dimiliki Palestina. Tindakan ini serupa dengan pengakuan kedaulatan secara implisit.<sup>9</sup> Jika dikaitkan dengan voting penerimaan keanggotaan di UNESCO, Chile, Brazil, India, Irlandia menyetujui pengajuan keanggotaan yang diajukan OP. Sementara Italia memilih untuk abstain. Sementara itu, selama tahun 2010 beberapa negara lain seperti Norwegia, Inggris dan Perancis memutuskan untuk meningkatkan hubungan diplomatiknya dengan OP. Dalam voting penerimaan keanggotaan di UNESCO Inggris memilih untuk abstain, sementara Prancis dan Norwegia menyetujui. Negara-negara yang meningkatkan status hubungan diplomatik dengan OP ini tidak ada yang memilih opsi menolak keanggotaan OP di UNESCO. Bahkan Perancis yang menilai adalah benar bahwa pengakuan ini sudah seharusnya terjadi.<sup>10</sup> Sikap Perancis dan negara-negara anggota UNESCO yang meningkatkan hubungan diplomatik OP ini mencerminkan kepentingan dari mayoritas negara-negara UNESCO yang juga

---

<sup>9</sup> Anonim. *Palestinian Statehood and collective recognition by the United Nations*. Sir Joseph Hotung Programme for Law, Human Rights and Peace Building in the Middle East, School of Oriental and African Studies. 2011. (online) hal

21 <<https://www.soas.ac.uk/lawpeacemideast/file70357.pdf>> diakses pada 05.01/16

<sup>10</sup> France in United Kingdom, Embassy of France in London. "Recognition of Palestine is a right, says Foreign Minister" (Arsip Berita edisi 2012- Mei 2015) (online)

<<http://www.ambafrance-uk.org/Recognition-of-Palestine-is-a>> diakses pada 21 Oktober 2015

anggota PBB tentang pandangan mereka mengenai bagaimana seharusnya konflik diantara keduanya ditangani.

Penerimaan keanggotaan OP di UNESCO ini menjadikan peran *heritage* telah berkembang tidak hanya menjadi *legacy of past*, yang negara menjadi penjaga utamanya. Lebih lanjut *heritage* menjadi simbol dari legitimasi kedaulatan negara itu sendiri, yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari citra/ image sebuah negara. Pengakuan masyarakat internasional atas kepemilikan *heritage* di kota ini tentunya meningkatkan posisi politis rakyat Palestina. Proses nominasi dalam program *World Heritage* membentuk aspek kedaulatan dari suatu negara. Keterkaitan antara kedua nya, *heritage* dan kedaulatan menjadi terbentuk, karena program ini menekankan *heritage* adalah properti negara. Negara berperan sebagai penjaga sekaligus “pemilik sah” dari *heritage*, sehingga kepemilikan simbolis atas suatu *heritage* memiliki posisi yang penting. Khususnya dalam wilayah-wilayah yang sedang menjadi perebutan beberapa pihak dan memiliki ikatan historis yang kuat seperti yang terjadi di konflik Israel-Palestina. Selain itu, ratifikasi beberapa konvensi UNESCO meningkatkan kapasitas Palestina untuk memperkarakan pihak-pihak yang melakukan pencurian *heritage* di wilayahnya yang selama ini tidak mendapat perlindungan hukum internasional..

## **Penutup**

Pertimbangan UNESCO untuk mengakui Otoritas Palestina (OP) terbentuk karena adanya sistem birokrasi yang mampu menghasilkan otoritas (*authority*) yang membuat OI dapat bertindak otonom dan memiliki kemampuan untuk mengaplikasikan *power* yang dimiliki. Otoritas yang dimiliki UNESCO membentuk mekanisme *power* yang berdampak pada interaksinya dengan negara-negara anggotanya. Keempat bentuk otoritas yang dapat dilihat dari perilaku OI yaitu otoritas rasional-legal, *delegated*, *moral* dan *expertise* masing-masing memberikan kontribusi dalam menjelaskan bagaimana otoritas UNESCO terbentuk. Otoritas yang terbentuk membantu UNESCO menciptakan *social purpose* yang menjelaskan perilaku otonom OI. Peranan otoritas sebagai penyedia

*social purpose* bagi OI memberikan penjelasan bahwa tidak hanya negara yang memiliki kekuatan untuk bertindak secara otonom. Perilaku otonom UNESCO ini dilakukan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sosial lain yang mendasarinya dan hanya berlaku dalam koridor kerjanya saja. Otonomi yang dimiliki UNESCO dan rezim WHC dapat dilihat sebagai ajakan persuasif OI berupa *reputation enforcement*, berupa framing isu dan citra untuk mempengaruhi negara anggota.

Selanjutnya, otoritas yang dimiliki UNESCO membentuk mekanisme *power* yang berdampak pada interaksinya dengan negara-negara anggotanya dengan mengontrol arus informasi dan pengetahuan seputar *heritage*. Perwujudan mekanisme *power* ini dapat dilihat dari bagaimana UNESCO, melalui rezim *World Heritage* mengklasifikasikan realitas sosial, memberikan makna tentang *heritage* sebagai peninggalan masa lalu (*legacy of the past*) negara dan menanamkan norma-norma *intercultural understanding*. Kemampuan UNESCO memframing suatu permasalahan dan menyusun isu bersama, mempengaruhi negara-negara anggota untuk bertindak merespons perlindungan *heritage* di wilayah Palestina.

Penerimaan keanggotaan OP oleh UNESCO tidak langsung membuat permohonan keanggotaan di PBB diterima. Namun, dengan resmi diterimanya OP dalam organisasi internasional seperti UNESCO akan semakin mendorong kemungkinan *collective recognition* dari negara-negara sesama anggota UNESCO. Selain itu, ditemukan bahwa isu tentang *heritage* menjadi media melibatkan partisipasi masyarakat internasional untuk memposisikan Palestina sebagai entitas yang lebih nyata eksistensinya, yang mendorong cita-cita Palestina untuk mewujudkan cita-cita terciptanya sebuah negara yang berdaulat penuh

## REFERENSI

- Anonim. *Palestinian Statehood and collective recognition by the United Nations*. Sir Joseph Hotung Programme for Law, Human Rights and Peace Building in the Middle East, School of Oriental and African Studies. 2011. (online) <<https://www.soas.ac.uk/lawpeacemideast/file70357.pdf>> diakses pada 05.01/16
- C. Engel, Laura and Rutkowski ,David.. *UNESCO Without U.S. Funding? Implications For Education Worldwide* Center for Evaluation & Education Policy , 2012 Indiana Unversity (online) <[http://ceep.indiana.edu/projects/PDF/SP\\_UNESCO.pdf](http://ceep.indiana.edu/projects/PDF/SP_UNESCO.pdf)> diakses pada 11/06/15
- Intifada Palestine.. Dr. Hanan Chehata: *The Cultural Genocide of Palestine*. 2010. Diakses pada 14 Februari 2016 <<http://www.intifada-palestine.com/2010/05/dr-hanan-chehatathe-cultural-genocide-of-palestine/>>
- France in United Kingdom, Embassy of France in London. "Recognition of Palestine is a right, says Foreign Minister" (Arsip Berita edisi 2012-Mei 2015) (online) <<http://www.ambafrance-uk.org/Recognition-of-Palestine-is-a>> diakses pada 21 Oktober 2015
- Konstitusi UNESCO < <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>> diakses paa 19/08/15
- Meskel, Lynn. *State of Conservation: Protection, Politics and Pacting within UNESCO's World Heritage Committee*. *Jurnal "Anthropological Quarterly"*, 2014 Vol. 87, No. 1, p. 217-244, <[http://www.networkedheritage.org/wp-content/uploads/2011/08/AQ\\_Meskeell.pdf](http://www.networkedheritage.org/wp-content/uploads/2011/08/AQ_Meskeell.pdf)>
- Vick Karl. *Palestinian Statehood Gets Recognized by UNESCO: What's Next?*. Majalah "Time" edisi 31 Oktober 2011 (online), <<http://world.time.com/2011/10/31/palestinian-statehood-gets-recognized-unesco-whats-next/>>diakses pada 29 Desember 2014
- Zacharias, Diana *The UNESCO Regime for the Protection of World Heritage as Prototype of an Autonomy-Gaining International Institution*. Special Issue: Public Authority & International Institutions *Thematic Studies* (online) 2010 <[http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No11/PDF\\_Vol\\_09\\_No\\_11\\_1833-1864\\_Articles\\_Zacharias.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No11/PDF_Vol_09_No_11_1833-1864_Articles_Zacharias.pdf)> diakses pada 30 Desember 2014, hal 11