

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Paraguay adalah negara yang tidak memiliki batas laut yang terletak di pusat Amerika Selatan, memiliki hubungan persahabatan dengan Amerika Serikat dan telah menjadi sekutu. Ketidakstabilan politik di Paraguay dan tradisi otoritarianisme politik telah mengakibatkan negara ini terisolasi dari dunia internasional. Paraguay memiliki populasi 6,9 juta orang yang merupakan populasi mestizo terbanyak di Amerika Selatan. (Lambert & Nickson, 2012)



Gambar 1.1 Peta Paraguay
Sumber: (Badertscher, 2019)

Paraguay dan Amerika Serikat memiliki hubungan yang baik, bekerja sama secara luas dalam upaya kontra-narkotika dan kontraterorisme. Paraguay dan Amerika Serikat termasuk dalam organisasi internasional yang sama, termasuk Perserikatan Bangsa-Bangsa, Organisasi Negara-negara Amerika, *International Monetary Fund*, Bank Dunia, dan Organisasi Perdagangan Dunia. Amerika Serikat sangat mendukung konsolidasi demokrasi Paraguay dan melanjutkan reformasi ekonomi. Amerika Serikat menyediakan sekitar USD 13,1 juta bantuan asing ke Paraguay pada tahun 2008 dan sekitar USD 26,1 juta pada tahun 2009. Peningkatan pada tahun 2009 adalah karena satu kali tambahan USD 10 juta untuk bantuan pertumbuhan ekonomi dan kesehatan yang dihasilkan dari pertemuan Oktober 2008 antara Presiden Lugo dan mantan Presiden Bush. Berdasarkan permintaan Obama pada tahun 2010, Paraguay menerima USD 13,9 juta bantuan, dengan USD 2,1 juta untuk mendukung *Global Health*, USD 5,8 juta dalam bantuan pembangunan, USD 425.000 dalam pendidikan dan pelatihan militer internasional, USD 750.000 untuk pembiayaan militer asing, USD 500.000 dalam *International Narcotics Control* dan penegakan hukum, dan USD 4,3 juta untuk kelanjutan program *Peace Corps* di negara ini, dengan sekitar 200 relawan. Upaya melawan narkotika AS di Paraguay telah berfokus pada penyediaan pelatihan, peralatan, dan bantuan teknis untuk memperkuat Sekretariat Nasional Anti-Narkotika negara (SENAD), dan untuk memerangi pencucian uang dan korupsi. (Beittle J. S., 2011)

Mario Abdo Benítez, yang ayahnya adalah seorang sekretaris pribadi yang berpengaruh dari diktator militer Alfredo Stroessner, menang pemilihan umum dengan 46,5 persen suara, mengalahkan kandidat oposisi tengah Efraín Alegre pada 42,7 persen, setelah otoritas pemilihan pada bulan April 2018 menyatakan hasilnya menjadi pasti dengan 96 persen surat suara dihitung. (Mander, 2018)

Mario Abdo Benítez dilantik menjadi presiden Paraguay pada bulan Agustus 2018. (Saenz, 2018)



Gambar 1.2 Presiden Paraguay, Mario Abdo Benitez

Pada tanggal 6 Desember 2017, Dalam pidato yang berjudul "Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and Relocating the United States Embassy in Israel to Jerusalem", Presiden AS Donald Trump secara resmi mengakui Jerusalem sebagai ibu kota Israel. Keputusan ini menandakan pandangan baru AS terhadap konflik antara Israel dan Palestina. (President Trump Recognizes Jerusalem as the Capital of Israel, 2018)

Keputusan Trump ini selaras dengan keputusan Gedung Putih dengan posisi yang sudah lama diambil oleh Kongres Amerika Serikat. Pada tahun 1995, Kongres mengeluarkan UU Kedutaan Yerusalem (*Jerusalem Embassy Act*). Undang-Undang Kedutaan Besar Yerusalem ini diperkenalkan oleh para Senator Bob Dole dan Jon Kyl. Undang-undang itu menginstruksikan cabang eksekutif untuk merelokasi kedutaan AS dari Tel Aviv ke Jerusalem, tetapi setiap presiden yang menjabat sejak Pengeluaran UU tersebut berulang kali meminta untuk pengabaian ketentuan. Ketentuan ini memungkinkan kedutaan besar AS tetap berada di Tel

Aviv untuk melindungi kepentingan keamanan nasional Amerika Serikat. (Zank, 2016)

Dua hari setelah pidato Presiden AS Donald Trump tentang pemindahan kedutaan besar AS ke Jerusalem, Dewan Keamanan PBB mengadakan pertemuan khusus, yang diserukan oleh delapan dari lima belas negara anggota Dewan Keamanan PBB. Setiap anggota Dewan Keamanan selain Amerika Serikat mengisyaratkan ketidaksetujuan atas keputusan Trump. Beberapa negara mengacu pada Resolusi 478, disahkan pada tahun 1980, yang tidak menyetujui hukum dasar Israel untuk memproklamkan Jerusalem secara keseluruhan sebagai ibu kota Israel. Dalam membela keputusan Trump, Duta Besar AS untuk PBB, Nikki Haley, menegaskan kembali bahwa Amerika Serikat tidak menetapkan batas negara antara Israel dan Palestina di Jerusalem dan tetap terbuka untuk solusi dua negara. (President Trump Recognizes Jerusalem as the Capital of Israel, 2018)

Pemindahan Kedutaan besar ke Jerusalem ini diikuti oleh Paraguay. Horacio Cartes sebagai Presiden dari Paraguay pada saat itu mengikuti langkah Guatemala untuk memindahkan kedutaan besar Paraguay di Israel dari Tel Aviv ke Jerusalem. Paraguay memindahkan kedutaan besarnya ke Jerusalem pada tanggal 21 Mei 2018. (Landau, 2018) Horacio Cartes juga mempunyai hubungan dekat dengan Israel. Dia diketahui sangat dekat dengan perdana menteri Israel yaitu Benjamin Netanyahu. Salah satu Pengiklan kampanye pada tahun 2014 adalah Ari Harrow, yang menjabat juga sebagai kepala staf Netanyahu. (Baeza, 2018)

Kurang dari empat bulan setelah Paraguay secara resmi membuka kedutaan besar baru di Jerusalem, Paraguay mengatakan pada tanggal 5 September 2018 untuk mengembalikan lokasi kedutaan besar ke lokasi semula yaitu di Tel Aviv. (Ahren, 2018) Paraguay ingin

berkontribusi pada intensifikasi upaya-upaya diplomatik regional untuk mencapai perdamaian yang abadi, adil, dan luas di daerah Timur Tengah. Mario Abdo Benitez sudah terpilih sebagai presiden dan sedang menunggu untuk dilantik ketika presiden saat itu Horacio Cartes membuat keputusan untuk memindahkan kedutaan pada bulan Mei dan tidak diajak konsultasi, yang membuat keputusan itu agak kontroversial di Paraguay. (Haaretz, 2018)

Banyak warga Paraguay yang menolak pemindahan kedutaan besar Paraguay di Israel dari Tel Aviv ke Jerusalem. Banyak warga yang memprotes kebijakan dari mantan presiden Paraguay Horacio Cartes ini. Presiden Mario Abdo Benitez menentang keputusan ini dan mengatakan bahwa Horacio Cartes tidak berdiskusi terlebih dahulu sebelum mengambil kebijakan untuk memindahkan kedutaan besar Paraguay di Israel.

Letak geografis antara negara Paraguay dengan Israel yang jauh tidak memungkinkan kedua negara tersebut untuk menjalin hubungan ekonomi yang kuat. Paraguay mengekspor daging beku dan kacang kedelai ke Israel dengan keuntungan USD165 juta pada tahun 2016. Israel hanya mendapatkan 1% dari seluruh produk yang diekspor dari Paraguay. (The Observatory of Economic Complexity, 2016)

Selain itu juga dengan lokasi kedua negara yang sangat jauh, sangat sedikit kemungkinan kedua negara tersebut akan menjalin hubungan militer.

Amerika Serikat membuat keputusan untuk memindahkan kedutaan besarnya di Jerusalem dan mengakui kota tersebut sebagai ibu kota dari Israel. Keputusan ini tidak disetujui oleh mayoritas negara lain. Hal ini dibuktikan pada saat digelarnya *UN General Assembly* pada tanggal 19 Desember 2017. *Draft resolution* yang berjudul “*Illegal Israeli actions in*

Occupied East Jerusalem and the rest of the Occupied Palestinian Territory” disetujui oleh 128 negara, ditolak oleh 9 negara, dan 35 negara tidak memilih. Hasil ini menunjukkan bahwa keputusan AS tersebut tidak disetujui oleh mayoritas negara-negara lain. Paraguay merupakan salah satu negara yang tidak memilih pada saat pengambilan suara. Hal ini menandakan bahwa Paraguay tidak sepenuhnya setuju dengan keputusan yang diambil oleh Amerika Serikat.

B. Rumusan Masalah

Mengapa Mario Abdo Benítez memindahkan kedutaan besar Paraguay di Israel dari Jerusalem ke Tel Aviv?

C. Kerangka Pemikiran

Dalam menganalisis penelitian mengenai pemindahan letak kedutaan besar Paraguay di Israel ke Tel Aviv, maka penulis menggunakan teori dalam kajian hubungan internasional, yakni teori:

1. Teori Pengambilan Keputusan Luar Negeri (Foreign Policy Decision Making Theory)

Teori ini menjelaskan bagaimana proses sebuah negara melakukan pengambilan kebijakan luar negerinya yang dirumuskan begitu pula dengan hal-hal yang mempengaruhinya.

Suatu negara akan memutuskan kebijakan luar negerinya berdasarkan apa yang menjadi kepentingan nasionalnya. Menurut William D. Coplin untuk bisa memahami alasan sebuah negara berperilaku sejalan dengan wilayah kepentingan mereka, kita harus juga memahami apa yang menjadi dasar latar belakang pemimpin sebuah negara mengambil keputusan. Setiap

kebijakan luar negeri yang di berikan dapat dilihat sebagai hasil dari tiga kategori pertimbangan yang mempengaruhi kebijakan dari negara pengambil keputusan.

Adapun kategori pertama adalah mengenai politik dalam negeri dalam kebijakan negara-negara pengambil keputusan. Kemudian kategori yang kedua adalah mengenai kemampuan ekonomi dan militer sebuah negara. Dan yang terakhir adalah konteks internasional, posisi negara tersebut dalam dunia internasional dan juga khususnya mengenai hubungannya dengan negara lain dalam sebuah sistem. (Marbun, 1992)

Menurut William D. Coplin ada tiga kategori Pertimbangan yang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara:

1. Situasi Politik Domestik

Bahwa politik dalam negeri hanyalah sebuah perangkat atau alat determinan yang bekerja dalam politik luar negeri negara-negara. Meskipun keterbukaan suatu sistem politik atau tingkat stabilitas dalam negeri yang di alami oleh sistem itu bisa membentuk aspek-aspek politik luar negeri tertentu.

Dalam skripsi ini saya akan mencari tahu bagaimana kondisi politik domestik di Paraguay terutama setelah Amerika Serikat memutuskan untuk memindahkan kedutaan besarnya di Israel dari Tel Aviv ke Jerusalem.

2. Situasi Ekonomi dan Militer Domestik

Suatu negara harus memiliki kemampuan dalam ketersediaan untuk menciptakan kemampuan yang diperlukan untuk menopang politik luar negerinya. Termasuk faktor geografis yang selalu mendasari pertimbangan pertahanan dan keamanan.

Apa akibat atau konsekuensi ekonomi dan militer yang diterima Paraguay dari tindakan yang dilakukan. Apakah dari tindakan yang dilakukan tersebut akan menguntungkan Paraguay dalam bidang ekonomi dan militer. Ataukah dari tindakan tersebut akan merugikan Paraguay. Apabila efek tersebut tidak korelatif, tidak menguntungkan maupun merugikan, tidak ada alasan bagi Paraguay untuk tidak melakukannya.

3. Konteks Internasional

Adalah elemen-elemen penting yang membahas mengenai dampak dari konteks internasional terhadap politik luar negeri suatu negara. Yaitu Geografis, Ekonomi dan Politik. Lingkungan Internasional setiap negara terdiri atas lokasi yang diudukinya yang dalam kaitannya dengan negara-negara lain dan juga hubungan-hubungan Ekonomi dan Politik antara negara itu dengan negara lainnya.

Dalam konteks internasional. Skripsi ini akan membahas tentang apakah ada tekanan internasional terhadap Paraguay untuk melakukan tindakan tersebut.

2. Hukum Internasional

Ada juga yang dinamakan konsep hukum internasional. Hukum internasional adalah sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antar negara. Pada awalnya subjek hukum internasional hanyalah negara, tetapi dengan semakin berkembangnya zaman, subjek dari hukum internasional tersebut bisa sebagai individu atau organisasi internasional. Salah satu sumber dari hukum internasional adalah kesepakatan atau perjanjian antar negara. (Gorman, 2019)

Dari pemaparan diatas dapat ditarik pemahaman bahwa keberhasilan sebuah negara dalam melakukan dan

membuat kebijakan tidak terlepas dari tiga faktor diatas. Sebuah pemimpin negara akan mempertimbangkan tiga faktor diatas dalam mengambil keputusan luar negerinya. Keberhasilan tindakan teori Decision Making juga ditentukan oleh kemampuan dari pelaku dalam hal ini adalah pembuat keputusan dalam meyakinkan publik untuk mendukung kebijakan yang telah dibuat.

Dari ketiga pertimbangan pokok dalam pembuatan kebijakan politik luar negeri, antara politik domestik, ekonomi dan militer, dan konteks internasional, nampaknya yang paling relevan dalam hal ini adalah konteks internasional.

D. Hipotesa

Dari rumusan masalah dan kerangka teori yang digunakan di atas, dapat ditarik hipotesa yaitu:

Presiden Paraguay Mario Abdo Benitez mengambil keputusan untuk memindahkan Kedutaan Besar Paraguay di Israel dari Jerusalem kembali ke Tel Aviv dengan alasan untuk memenuhi janji kampanye, karena tidak memiliki hubungan militer dan ekonomi dengan Israel yang menghambat kepentingan hubungan kedua negara, dan untuk mentaati hukum internasional.

E. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan skripsi yaitu:

1. Menjelaskan mengapa Mario Abdo Benitez memindahkan kembali kedutaan besar Paraguay di Israel dari Jerusalem kembali ke Tel Aviv
3. Memperkaya Kajian HI yang berkesinambungan dengan topik dan judul ini, yaitu mata kuliah Politik dan Pemerintahan Amerika Latin.
4. Penelitian ini untuk sebagai syarat dalam memenuhi gelar sarjana (S1) di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

F. Jangkauan penelitian

Untuk membatasi pembahasan yang meluas, penulis hanya akan membahas kebijakan yang dikeluarkan oleh presiden Paraguay mengenai pemindahan kedutaan besar Paraguay di Israel dari Jerusalem ke Tel Aviv, dalam rentang waktu Desember 2017 hingga kebijakan pemindahan kedutaan besar itu dikeluarkan oleh Paraguay pada bulan September 2018. Penulis juga akan membatasi aktor yang terlibat dalam skripsi ini dengan hanya menjelaskan hubungan antara negara Paraguay, Amerika Serikat, dan Israel dalam ruang lingkup diplomasi.

G. Metode Pengumpulan dan Analisa Data

1. Metode Pengumpulan Data

Skripsi ini menggunakan metode pengumpulan data yang sifatnya sekunder. Hal ini berarti skripsi ini menggunakan sumber yang bersifat kepustakaan (*library research*) yang berbentuk data tertulis dan data digital. Sumber data tertulis berasal dari literatur, jurnal dan surat kabar. Sedangkan sumber data digital berasal dari jurnal online, berita dan artikel yang valid serta dapat dipertanggungjawabkan.

2. Metode Analisis Data

Skripsi ini menggunakan metode analisis data yang sifatnya kualitatif, dimana data diambil dalam berbentuk eksplanasi. Dengan teknik kualitatif, analisis data akan akurat dengan membuat relasi dan mengembangkan data sesuai dengan teori yang relevan.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam tulisan ini akan dibagi kedalam lima bab dengan urutan sebagai berikut:

- BAB I : Bab ini berisikan latar belakang masalah, landasan teori, rumusan masalah, hipotesis, tujuan penelitian, metode penelitian, jangkauan penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II : Bab ini membahas mengenai dinamika politik di Paraguay.
- BAB III : Bab tiga membahas mengenai persepsi pemimpin Paraguay terhadap Israel.
- BAB IV : Bab empat membahas mengenai proses pembuatan kebijakan luar negeri oleh Paraguay serta tindak implementasinya
- BAB V : Bab lima adalah kesimpulan yang berisi analisis pada bab-bab sebelumnya.