

BAB IV

BERBAGAI ALASAN DAN PERTIMBANGAN

Bab ini akan menganalisa proses pembuatan pemindahan kembali kedutaan besar Paraguay dari Jerusalem. Pertama, akan dijabarkan ulang konsep Decision Making Process dari Coplin, yang kemudian dikaitkan dengan apa yang melatarbelakangi Paraguay mengambil kebijakan mengembalikan kedutaan besar dari Jerusalem.

Analisa akan dibedah per poin, yaitu berdasar situasi politik domestik, situasi ekonomi dan militer domestik, serta konteks internasional.

Pada 21 Mei 2018, Presiden Horacio Cartes mengumumkan bahwa kedutaan besar Paraguay akan dipindah ke Jerusalem sebagai pengakuan diplomatik bahwa Jerusalem merupakan ibukota Israel. Hal ini mengikuti apa yang telah dilakukan oleh Amerika Serikat dan Guatemala sebelumnya. Hal ini disambut baik oleh Perdana Menteri Israel Benjamin Netanyahu, yang menghadiri secara langsung upacara pemindahan kedutaan besar Paraguay dan menyatakan tentang persahabatan yang kuat antar kedua negara.

Pada 5 September 2018, Presiden Paraguay yang baru Mario Abdo Benitez menganulir kebijakan ini dan mengembalikan kedutaan besar ke Tel Aviv.

Keputusan Presiden Benitez membatalkan kebijakan pemindahan kedutaan besar ke Jerusalem dapat dianalisa melalui teori pengambilan keputusan Coplin. Berdasar penjabaran sebelumnya, terdapat tiga faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara. Kebijakan Presiden Benitez akan dianalisa melalui ketiga faktor tersebut.

A. Kondisi Politik Domestik Paraguay

Ada dua faktor utama dalam kondisi politik domestik Paraguay yang mempengaruhi kebijakan pemindahan kembali kedutaan besar dari Jerusalem.

Pertama, kondisi politik pribadi Presiden Benitez. Sejak awal kampanye pemilihan presiden, Benitez menegaskan tidak sepakat atas pemindahan kedutaan besar ke Jerusalem. (BBC, 2018) Meskipun Benitez dan Cartes sama-sama berasal dari partai yang sama, namun rupanya Benitez dan Cartes memiliki pandangan yang berbeda mengenai masalah Jerusalem dan hubungan dengan Israel secara umum.

Kedua, adanya penolakan atas kebijakan Cartes di antara masyarakat Paraguay sendiri. (Reuters & Khoury, 2018) Oleh karena itu, merupakan langkah yang logis bagi Benitez sebagai presiden terpilih yang baru untuk segera mengevaluasi suatu kebijakan yang ditolak oleh masyarakat. Hal ini pula yang membuat Benitez memanfaatkan kesempatan ini untuk menarik suara saat pemilu; Benitez tahu bahwa masyarakat tidak menyetujui kebijakan Cartes, sehingga ia secara terang-terangan menolak kebijakan tersebut agar dapat menarik suara. Oleh karenanya, tidak heran jika kemudian ketika sudah terpilih pun (meskipun belum dilantik), Benitez tidak diajak berkonsultasi oleh Cartes mengenai masalah pemindahan kedutaan besar ini. Beberapa pihak menganggap hal ini kontroversial. (BBC, 2018)

Di sisi lain, budaya pengambilan keputusan di Paraguay (Amerika Selatan umumnya), menurut Navon, pengajar ilmu hubungan internasional dari Universitas Tel Aviv, berbeda dengan negara demokratis. Hal ini karena wilayah Amerika Selatan selama puluhan tahun dipimpin oleh diktator dan non demokratis. Akibatnya, sampai sekarang rakyat tidak terlalu peduli dengan isu yang

dibawa oleh pemerintah, apalagi mengenai isu internasional. Bagi rakyat, yang terpenting adalah terpenuhinya kebutuhan dasar. Hal ini berimbas pada lemahnya engagement masyarakat terhadap isu ini, sehingga kebijakan ini dapat dengan relatif mudah diubah padahal baru dijalankan tiga bulan sebelumnya. (Bybelezer & Abumaria, 2018)

Selain itu, jumlah Yahudi di Paraguay yang hanya 1000 jiwa (dibanding populasi yang hampir 7 juta jiwa) jelas sedikit dan tidak mampu untuk menggerakkan civil society agar peduli dengan isu Yahudi dan Israel. Ketidakhadiran kelompok kepentingan ini lah yang membuat tidak adanya dorongan bagi pemerintah untuk tetap menempatkan kedutaan besar di Jerusalem.

B. Kemampuan Ekonomi dan Militer Paraguay

GDP Paraguay tersusun atas industrialisasi level rendah (14%), sektor utama yang besar (27% berasal dari agrikultur dan barang ekspor), sementara sisa porsi besarnya (59%) berasal dari sektor jasa. Meskipun dengan dukungan IMF, kondisi makro ekonomi Paraguay tidak dapat mengejar kecepatan pertumbuhan penduduk Paraguay (sekitar 2% per tahun). (Paraguay Country Strategy Paper, 2007)

Kondisi Paraguay diperparah dengan 30% penduduknya hidup di bawah garis kemiskinan. Hal ini karena kurangnya bantuan sosial akibat minimnya pajak. Paraguay menarik pajak utamanya dari nilai tambah dan impor, yang mana tidak cukup untuk membiayai program-program sosial. Sektor agrikultur yang menyumbang pendapatan terbesar di Paraguay didominasi oleh sistem mekanis sehingga tidak dapat menciptakan lapangan kerja yang luas bagi penduduk Paraguay. Surplus kedelai dan jagung yang pernah terjadi hanya terjadi di beberapa daerah, dan itu tidak cukup untuk menutupi kesenjangan ekonomi di Paraguay. (Romero, 2013)

Pada 2014, keputusan presiden Paraguay menerbitkan National Development Plan (NDP) “Pembangunan Paraguay 2030” (Construyendo el Paraguay del 2030) (OECD, 2018) dimaksudkan untuk menyelesaikan tantangan dalam negeri Paraguay. NDP mengkoordinasi tindakan eksekutif di tingkatan pemerintahan di bawahnya, civil society, sektor swasta, dan juga legislatif dan yudikatif. NDP diharapkan tercapai melalui “kerja sama luas antara pemerintahan yang terbuka, perusahaan swasta yang bertanggung jawab, dan civil society yang aktif”. NDP berfokus pada tiga poros strategis, yaitu:

- 1) Pengurangan Kemiskinan dan Peningkatan Sosial
- 2) Pertumbuhan Ekonomi yang Inklusif
- 3) Peningkatan Kiprah Paraguay di Dunia

Selain itu, NDP juga mencakup empat tema transversal lain seperti:

- 1) Kesetaraan Kesempatan
- 2) Manajemen Publik yang Transparan dan Efisien
- 3) Perencanaan dan Peningkatan Wilayah
- 4) Keberlanjutan Lingkungan

Bank Dunia mencatat rata-rata pertumbuhan ekonomi Paraguay sekitar 4,5%, dengan prediksi pertumbuhan ekonomi di bawah 4% pada 2019. (The World Bank In Paraguay, 2019) Dengan kondisi ini, Bank Dunia merekomendasikan potensi-potensi yang sebaiknya lebih dulu dikembangkan di Paraguay. Pertama, kemiskinan harus dikurangi. Kedua, kesenjangan jangan diperlebar. Ketiga, kerawanan kebijakan di masa depan sehingga kebijakan yang diambil harus mempertimbangkan sisi keberlanjutan. Keempat, tantangan struktural harus segera diatasi. (The World Bank, 2018)

Menurut OECD, Paraguay merupakan negara pengekspor ke-97. Peringkat rendah ini akibat lebih banyaknya impor daripada ekspor di Paraguay dengan neraca perdagangan negatif USD5,15 miliar. Mayoritas ekspor Paraguay pun berupa agrikultur dan barang mentah seperti kedelai, jagung, dan daging beku. Tujuan ekspor Paraguay terbesar yaitu Brazil (USD1,12 miliar), Argentina (USD749 juta), Chile (USD648 juta), Rusia (USD601 juta), dan Italia (USD293 juta). Negara asal impor terbesar di Paraguay yaitu Tiongkok (USD3,65 miliar), Brazil (USD2,64 miliar), Argentina (USD1,18 miliar), Amerika Serikat (USD1,01 miliar), dan Chile (USD428 miliar). (OECD, n.d.)

Kondisi ekonomi tidak menyumbang kalkulasi signifikan terhadap pengambilan keputusan memindahkan kembali kedutaan besar ke Tel Aviv. Isu mengenai kedutaan besar memang pernah menjadi suatu masalah ekonomi akibat kurangnya budget untuk membuka kedutaan besar di Israel. Namun, pemindahan ini tidak menimbulkan masalah signifikan, mengingat pencetusan pemindahan ke Jerusalem baru tiga bulan sebelumnya. Lagipula, secara ekonomi, lebih mudah tetap menjalankan kedutaan yang sudah terbangun di Tel Aviv daripada membuat baru di Jerusalem.

Dari segi militer, meskipun Israel memiliki peringkat Global Fire Power jauh di atas Paraguay (17 banding 114) (Global Fire Power, n.d.) namun Israel bukanlah ancaman militer bagi Paraguay sehingga Paraguay tidak perlu memikirkan efek dari pemindahan kembali kedutaan besarnya dari Jerusalem. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, jarak Paraguay dan Israel yang jauh sehingga ancaman militer fisik secara langsung sangat sulit dilakukan dan kemungkinan tidak akan terjadi. Kedua, kondisi Paraguay yang merupakan land locked country mengakibatkan akses ke Paraguay harus

melalui negara lain sehingga negara tetangga ini membentuk suatu pertahanan politik bagi Paraguay. Ketiga, keterlibatan Paraguay di berbagai organisasi internasional dapat menjadi pressure bagi negara-negara lain untuk melakukan tindakan militer, termasuk juga Israel.



Gambar 1.1 Jarak antara Israel (hijau) dan Paraguay (jingga)

C. Konteks Internasional Bagi Paraguay

Dari konteks geografis, Paraguay terletak di Amerika Selatan dan secara sosio-kultur merupakan bagian dari Amerika Latin. Hubungan Amerika Selatan/Amerika Latin dengan Israel cenderung tidak berpola karena setiap negara memiliki kebijakan dan hubungan yang berbeda-beda intensitasnya dengan Israel. (Bybelezer & Abumaria, 2018) Kolombia, misalnya, jelas mendukung Israel dan tidak mendukung terbentuknya negara Palestina. Meskipun kemudian kebijakan ini berubah dan Kolombia menjadi negara terakhir di Amerika Selatan yang mengakui kemerdekaan Palestina.

Di sisi lain, Honduras dan Guatemala mendukung kebijakan AS memindahkan kedutaan besar ke Jerusalem dan kemudian menyusul memindahkan kedutaan besar juga. Hal ini dapat terjadi berkat keaktifan Netanyahu melakukan berbagai kunjungan ke negara-negara di Amerika Selatan/Amerika Latin seperti Argentina,

Paraguay, Kolombia, dan Meksiko. Meskipun, ketika suatu negara nampak tidak mendukung Israel maka Israel merespon secara reaktif; setelah Kolombia mengakui kemerdekaan Palestina, Netanyahu membatalkan kunjungan keduanya ke Bogota.

Keadaan yang kontras dengan Kolombia terjadi di Brazil, di mana Presiden Bolsonaro menjadi semakin pro Israel dan melemahkan hubungan antara Brazil dan Palestina. Brazil bahkan hendak menarik misi diplomatiknya dari Palestina dan mengikuti langkah AS memindahkan kedutaan besar ke Jerusalem. Padahal, pada 2010, Brazil mengakui kemerdekaan Palestina dan bahkan menyumbang USD10 juta ke Hamas. Pejabat Brazil juga pernah ditolak masuk ke Israel karena Brazil terkenal dengan pro Palestinanya.

Kejadian-kejadian seperti ini semakin menunjukkan bahwa kondisi geografis Paraguay tidak mempengaruhi keputusannya memindahkan kembali Kedutaan Besar Paraguay ke Tel Aviv. Menurut Profesor Emmanuel Navon, kebijakan pro atau anti Israel di Amerika Selatan/Latin berbeda-beda tergantung dari siapa yang memimpin. (Bybelezer & Abumaria, 2018) Lagipula, seperti yang telah dijabarkan sebelumnya, wilayah Amerika Selatan/Latin selama berdekade tidak terpapar oleh demokrasi sehingga proses pengambilan keputusan yang mengikutsertakan rakyat sangatlah jarang, apalagi mengenai isu luar negeri. Hal ini yang membuat isu Jerusalem sangat variatif tergantung dari pemimpinnya sendiri.

Konteks internasional yang berpengaruh adalah elemen politik dari negara-negara di luar wilayah Amerika Selatan/Latin. Palestina dan Liga Arab, utamanya, merupakan pihak yang berkepentingan agar negara-negara tidak mengikuti kebijakan AS mengenai pemindahan kedutaan besar ke Jerusalem.

Menteri Luar Negeri Palestina Riyad al-Maliki dikabarkan melobi Presiden Benitez yang baru terpilih agar membatalkan kebijakan Presiden Cartes sebelumnya. (Reuters & Khoury, 2018) Menurut al-Maliki, lobi Palestina dilakukan diam-diam agar Israel tidak memberi tekanan kepada Paraguay. Hal ini merupakan kelanjutan dari pernyataan Presiden Palestina Mahmoud Abbas yang mendorong negara-negara di Amerika Latin untuk tidak mengakui Jerusalem sebagai ibukota Israel karena sebagian wilayah Jerusalem (Jerusalem Timur) merupakan wilayah yang diklaim dan direncanakan sebagai ibukota Palestina. Sebagai respons, Palestina berencana membuka perwakilan di Paraguay.

Seperti Netanyahu, meskipun tidak dengan intensitas yang sama, Abbas juga berkunjung ke berbagai negara untuk menggalang dukungan menolak status Jerusalem sebagai ibukota Israel. Di Venezuela, Abbas menyatakan bahwa mayoritas negara-negara di dunia mendukung status Jerusalem Timur sebagai ibukota Palestina. Hal ini kemudian direspons oleh Presiden Venezuela Nicolas Maduro yang menyatakan bahwa pemerintahan Venezuela merupakan “teman orang-orang Arab” dan mendukung “Palestina yang bebas, merdeka, dan damai.” (Reuters & Khoury, 2018) Meskipun seperti yang sudah dibahas, kondisi yang terjadi di negara sekitar Paraguay (termasuk Venezuela) dalam kasus ini tidak berpengaruh signifikan.

Selain Palestina, Liga Arab juga menyambut kebijakan Paraguay. Menurut Saeed Abu Ali, asisten sekretaris jenderal Liga Arab untuk urusan Palestina, kebijakan pemerintah Paraguay untuk mendukung hak warga Palestina sudah tepat dan sejalan dengan kehendak internasional. (Middle East Monitor, 2018) Abu Ali menambahkan bahwa Paraguay merupakan role model bagi negara lain dan mendorong negara-negara lain

melawan kebijakan Israel dan tekanan AS untuk menjalankan kebijakan tersebut.

Lagipula, sejak lama sebenarnya Paraguay memiliki kebijakan yang tidak terlalu memihak Israel maupun Palestina namun juga tidak anti keduanya. Di setiap resolusi PBB mengenai status Israel dan Palestina, Paraguay cenderung mendukung upaya two-state solution, seperti yang sejak awal didukung Paraguay pada pembentukan negara Israel pada 1947. Beberapa resolusi PBB yang disetujui oleh Paraguay sebagai upaya saling menghargai batas dan eksistensinya Israel dan Palestina antara lain resolusi nomor 1397 (2002), 1515 (2003), 1850 (2008), dan 2334 (2016). (Menteri Luar Negeri Paraguay)

Menurut pernyataan resmi Menteri Luar Negeri Paraguay mengenai pemindahan kembali kedutaan besar ke Tel Aviv:

“Salah satu komponen rumit dari konflik ini adalah status Jerusalem, dan dalam konteks ini, Republik Paraguay menimbang bahwa masalah ini harus dihadapi melalui negosiasi oleh pihak-pihak terkait, dalam kerangka kerja keputusan organisasi internasional yang relevan. Sejalan dengan komitmen perdamaian, Paraguay hendak berkontribusi untuk meningkatkan upaya diplomatik regional dan internasional untuk mencapai perdamaian komprehensif, awet, dan adil di Timur Tengah. Oleh karena itu, Pemerintah Republik Paraguay memandang benar upaya pemindahan kembali markas kedutaan besar di Negara Israel ke lokasi semula pada 9 Mei 2018. Tindakan ini merupakan sembari menunggu upaya lebih luas apa yang dapat dilakukan.” (Menteri Luar Negeri Paraguay)

Dengan dukungan dan lobi dari Palestina dan negara Arab, Israel yakin Paraguay mendapat tekanan dari negara-negara Arab dan janji investasi di masa depan. Sebagai respons perubahan kebijakan Paraguay, Israel menutup perwakilannya di Asuncion, menyatakan bahwa tindakan Paraguay menciderai hubungan antar kedua negara (meskipun Israel tidak serta merta menghentikan segala hubungan dan kerja sama lain). (Labrisch, 2018) Benitez menyatakan bahwa tindakan Israel terlalu berlebihan dan meminta Israel mempertimbangkan kembali penarikan perwakilannya dari Paraguay.

Selain Israel, AS juga keberatan dengan keputusan Paraguay. Pada September 2018, Wakil Presiden Mike Pence menemui Presiden Benitez untuk melobi kemungkinan mengembalikan kebijakan pemindahan kedutaan besar ke Jerusalem. Menurut AS, Pence “mendorong penuh President Abdo Benitez untuk mengikuti komitmen awal Paraguay untuk memindah kedutaan sebagai simbol hubungan historis yang telah terjalin dengan Israel dan AS.” Pence juga menambahkan bahwa baik Paraguay dan AS tetap “sepakat untuk mencapai solusi yang bertahan dan komprehensif bagi konflik Israel dan Palestina.” (Wilner, 2018)