

BAB III

PEMBAHASAN FAKTOR YORDANIA MEMUTUSKAN PERJANJIAN DAMAI

Pada bab ini, penulis akan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan Yordania membatalkan Perjanjian Damai tahun 1994 dengan Israel. Dalam menganalisis, penulis akan menggunakan teori milik William D. Coplin yaitu teori *Foreign Decision Making Process*.

Menurut teori *foreign policy*, terdapat 3 faktor penting yang mempengaruhi pengambilan sebuah kebijakan luar negeri, yaitu politik dalam negeri atau domestik, kapasitas militer dan ekonomi serta konteks internasional. Faktor politik domestik dapat dipahami sebagai dinamika politik yang terjadi didalam suatu negara. Dimana didalamnya terdapat 4 jenis aktor yang mempengaruhi pengambilan kebijakan yaitu *Bureaucratic Influencer, Partisan Influencer, Interest Influencer, Mass Influencer*.

Faktor kedua adalah kapasitas ekonomi dan militer. Menurut teori ini, negara dalam membuat sebuah keputusan luar negeri akan dipengaruhi oleh kemampuan militer dan ekonominya. Kemampuan militer dan ekonomi ini juga dapat dipengaruhi oleh konteks internasional. Faktor ketiga yaitu konteks internasional merupakan kondisi atau situasi internasional yang diyakini Coplin sebagai hasil kebijakan negara lain yang nantinya dapat mempengaruhi politik dalam negeri serta kemampuan ekonomi dan militer negara. Sehingga dapat mempengaruhi pertimbangan-pertimbangan dalam pengambilan keputusan luar negeri suatu negara.

A. Pengakuan Sepihak Israel terhadap Kepemilikan Yerusalem

Yerusalem adalah sebuah kota yang terletak melintasi perbatasan antara Israel dan *West Bank* atau Tepi Barat. Kota ini merupakan rumah berbagai situs-situs suci bagi umat islam maupun yahudi, seperti masjid Al-Aqsa dan *Dome of Rock* (Beauchamp, 2018). Kota Yerusalem telah menjadi salah satu isu paling sulit dalam konflik Israel-Palestina. Yerusalem telah mengalami kontroversi mengenai permukiman, kekerasan, dan

perubahan demografis. Konflik ini berfokus pada area Kota Tua atau *Old City* di Yerusalem, telah melibatkan berbagai aktor seperti Israel, negara-negara Arab atau aktor internasional lainnya. Isu di Yerusalem dapat dikatakan sebagai faktor konteks internasional melihat peran besar Yordania sebagai penjaga situs-situs suci di wilayah status quo Kota Tua Yerusalem serta pengaruh dari konflik tersebut pada Yordania.

Pada tahun 1947, saat PBB mengeluarkan sebuah rekomendasi terkait pembagian wilayah Palestina yang membagi wilayah Palestina untuk dijadikan dua negara merdeka yaitu Palestina dan Israel. Negara-negara Arab merasa keputusan ini terlalu menguntungkan Israel dan dapat membahayakan kedaulatan Palestina. Yang berujung pada Perang Arab I memperebutkan wilayah di daerah tersebut. Sebagai hasil dari perang, negara Yahudi menguasai 78% wilayah Palestina, berbeda dengan 56% yang diberikan di bawah usulan PBB. Di Yerusalem timur dan Tepi Barat - yang dikendalikan oleh Yordania. Demikian juga untuk Jalur Gaza yang dikuasai Mesir dan Yerusalem Barat milik Israel (Lipman, 2019).

Namun pada 1967, Israel mengatakan bahwa Yerusalem adalah kesatuan yang berdaulat. Hal ini menyebabkan perpecahan perang Arab II yang berujung pada Israel dan berhasil menganeksasi Yerusalem Timur termasuk area Kota Tua. Yordania dan negara Arab lainnya pun harus menanggung banyak kerugian akibat perang tersebut. Tindakan pencaplokan ini menuai penolakan keras oleh masyarakat internasional karena dianggap Israel telah melanggar Resolusi PBB serta hukum internasional yang ada. Dalam resolusi-resolusi ini, Majelis Umum dan Dewan Keamanan berbicara tentang "status Yerusalem," atau "status hukum Yerusalem" (resolusi Dewan Keamanan 252 dan resolusi Majelis Umum 32/5) atau "status spesifik Yerusalem" (resolusi Dewan Keamanan 452, 465 dan 476) .Satu-satunya "status" atau "status hukum" atau "status spesifik" yang dimiliki Yerusalem adalah yang ditetapkan dalam resolusi 181 tanggal 29 November 1947 (Cattan, 1981).

Perjanjian terkait status quo Yerusalem termasuk penetapan peran khusus Yordania ini merupakan langkah

penting dalam mencegah adanya konfrontasi antara Israel maupun negara-negara Arab dan masyarakat muslim (Shoval, 2019). Tindakan aneksasi yang dilakukan Israel dianggap menciptakan situasi yang eksplosif dan dapat mengancam perdamaian dan keamanan dunia. Akibatnya, Israel diberi status sebagai penjajah militer dan pencaplokkan ini tidak diakui oleh dunia internasional. Negara-negara Arab bersih keras mengatakan penolakan terhadap tindakan Israel dan menolak memberikan pengakuan atas pencaplokkan yang dilakukan Israel. Yerusalem pun hingga saat ini menjadi area yang belum jelas kepemilikannya serta penuh dengan konflik dan ketegangan (Albasoos, 2013).

Pada 2017 lalu, pernyataan mengejutkan dari Amerika Serikat yang mengakui Yerusalem sebagai ibukota Israel dan rencana Trump untuk memindahkan kedutaan besarnya dari Tel Aviv ke Yerusalem. Dukungan ini mendorong Israel untuk mencaplok seluruh area Yerusalem sebagai daerah kedaulatannya. Tindakan AS dianggap kontroversial dan mendapat berbagai reaksi dari dunia internasional (Landler, 2017). Rencana pencaplokkan ini lantas tidak sesuai atau melanggar isi perjanjian damai Yordania-Israel. Israel juga dianggap tidak menghargai peran yang dimiliki Yordania di wilayah tersebut (Lampiran).

Seperti yang diketahui bahwa Yordania adalah penjaga sah situs-situs suci di Yerusalem sesuai perjanjian damai tahun 1994. Adanya pengakuan AS ini membuka bab baru dalam hal kompetisi untuk menjadi penjaga dari situs-situs suci di kota tersebut. Banyak negara berlomba-lomba memperluas pengaruhnya di Yerusalem guna mendapatkan hak istimewa tersebut, seperti Arab Saudi, Turki dan Maroko.

Pasca pengakuan AS, Arab Saudi semakin gencar memperlihatkan keinginannya untuk mengambil hak perwalian atas Yerusalem dari Yordania. Seperti pada pertemuan anggota parlemen koalisi arab, delegasi Arab Saudi mengecam Yordania dan menolak penyebutan peran historis yang dimiliki Yordania terkait Yerusalem dalam rancangan dokumen pertemuan. Arab Saudi juga mengumumkan menyumbang dana sebesar \$150 juta

sebagai dukungan untuk administrasi properti Islam Yerusalem. Selain itu, Arab Saudi juga aktif memulihkan hubungannya dengan Israel dan memperkuat hubungan dengan Peta'ah di Yerusalem (Amer A. A., 2019). Investasi upaya-upaya yang dilakukan Arab Saudi ini bertujuan mengambil hak perwalian situs di Yerusalem dari Yordania. Tindakan ini tampaknya terkait dengan hubungan persahabatan Saudi dengan Amerika Serikat, dan dengan keinginan Presiden Donald Trump untuk memenangkan dukungan Arab untuk rencana perdamaian Timur Tengahnya, yang belum didukung Yordania (Jalal, 2018).

Karena tekanan ini, Yordania berusaha mencari dukungan politik dari pihak lain. Raja Abdullah II melakukan pertemuan dengan Raja Mohammed VI selaku pemimpin Maroko. Raja Maroko kemudian menegaskan posisi Maroko yang menolak mengakui Yerusalem sebagai ibu kota Israel dan tetap berada di sisi dukungan untuk rakyat Palestina (Middle East Monitor, 2017). Sebulan berikutnya, Maroko memberikan hibah khusus untuk membantu restorasi di area Masjid Al-Aqsa yang mengalami kerusakan (Amer A. A., 2019).

Negara lain yang coba memperluas pengaruhnya di Yerusalem adalah Turki. Selama bertahun-tahun Turki selalu berlomba-lomba memosisikan dirinya pada kepemimpinan di dunia Islam dan Palestina menjadi titik fokus dari upaya tersebut. Badan Amal Turki aktif memberi bantuan di Gaza dan Tepi Barat dengan anggaran yang cukup besar.

Asosiasi Islam Turki juga akhir-akhir ini telah mensponsori kegiatan dan perjalanan bagi ribuan orang di Yerusalem Timur. Berbagai pergerakan yang dilakukan Turki ini menjadi kekhawatiran bagi Yordania, Arab Saudi serta Palestina karena diduga bahwa ini merupakan upaya Presiden Turki yaitu Erdogan untuk mengklaim dirinya sebagai penjaga situs suci di Yerusalem (The Time of Israel, 2018).

Berdasarkan proposal AS mengatakan berencana menawarkan Abu Dis dari Yerusalem Timur sebagai ibu kota Palestina. Namun Kota Tua dan Lembah Yordania tetap akan berada dibawah kendali Israel sepenuhnya, dan Palestina akan di demiliterisasi (tanpa tentara dan senjata berat). Jika ini

menjadi tawaran terakhir, hal ini dapat menjadi kelemahan Palestina dan penyokong terbaik negara nantinya adalah mendandalkan perekonomian (Harel, 2018).

Melihat berbagai bantuan dan pendanaan, Arab Saudi dan Negara-negara Teluk memiliki kesempatan yang baik dan peluang besar untuk mengelola daerah bukit suci. Ini akan menjadi ancaman bagi status Raja Abdullah II sebagai penjaga situs-situs suci tersebut, sedangkan status tersebut juga merupakan salah satu pilar legitimasi pemerintahannya di dalam negeri. Oleh karena itu, Raja Abdullah harus mengambil tindakan untuk meyakinkan Palestina dan mempertahankan peran khususnya di daerah Yerusalem tersebut.

B. Kapabilitas Ekonomi dan Militer

1. Kekhawatiran Yordania terhadap Ankesasi Israel di Area Perbatasan

Dalam mempertahankan kedaulatan negara, keamanan merupakan salah satu aspek penting yang harus di perkuat. Daerah perbatasan antara negara merupakan area yang menjadi langganan adanya isu keamanan, apalagi dengan negara-negara berdempet termasuk Yordania dan Israel yang hanya dipisahkan Sungai Yordania. Ditambah dengan permasalahan keamanan di Yerusalem yang tidak kunjung menemukan titik terang. Keamanan perbatasan yang sangat berpengaruh pada kedaulatan ini menjadi sangat penting, oleh karena itu sangat perlu untuk menjaga daerah perbatasan negara.



Gambar 3. 1 Peta Perbatasan Yordania-Israel

Sumber : (NatGeo, 2019)

Keinginan Israel dan pengakuan AS terhadap kepemilikan Yerusalem memberikan dampak besar pada kekhawatiran keamanan baik warga Palestina, Yordania dan warga Internasional. Pernyataan ini tentu saja telah melanggar isi dari perjanjian damai. Hal ini diperburuk dengan adanya pernyataan dari Perdana Menteri Netanyahu tentang rencana Israel menganekasasi daerah Lembah Yordania. Pernyataan tersebut mengundang kritik besar dari PBB dan negara-negara arab khususnya Yordania.

Lembah Yordania merupakan sebidang tanah subur yang membentang di sekitar perbatasan Yordania dan 30% terdiri dari Tepi Barat. Daerah ini menjadi rumah bagi sekitar 65.000 warga Palestina dan 11.000 pemukim Yahudi. Dengan demikian, itu adalah cadangan tanah terbesar yang dimiliki Palestina untuk pengembangan negara merdeka di masa depan. Menteri Luar Negeri Yordania, Ayman Safadi, menyebut rencana ini sebagai suatu ancaman eskalasi yang serius dan dapat mendorong adanya kekerasan diseluruh kawasan (BBC, 2019).

Sekitar 70% dari populasi Yordania adalah pengungsi Palestina atau keturunan mereka. Yordania memposisikan

diri bahwa para pengungsi ini akan kembali tempat asal mereka. Meningkatnya pendudukan Tepi Barat dan Lembah Yordania, serta pernyataan Perdana Menteri Netanyahu sebelumnya untuk mencaplok Lembah Yordania dianggap sebagai ancaman eksistensial (Amman & Holmes, 2019).

Ketegangan hubungan Yordania-Israel berkobar secara berkala akibat perselisihan mengenai area perbatasan dimulai dari Yerusalem dan Lembah Yordania. Israel telah berulang kali melanggar perjanjian damai mereka. Peran Yordania sebagai penjaga situs-situs suci Yerusalem berulang kali dirusak, keamanan serta kedaulatan di area perbatasan menjadi terancam. Seperti berbagai kekerasan yang dilakukan oleh Israel di daerah Yerusalem dan perbatasan Yordania (Sweis & Kershner, 2019). Pencaplokan Israel dianggap tidak sesuai dengan hukum internasional, selain buntutnya konflik Israel-Palestina, tindakan tersebut dapat membunuh setiap prospek untuk menarik investasi internasional yang diperlukan untuk membalikkan kematian saat ini dari Lembah Yordania dan mengarah kemungkinan besar akan meningkatnya kekerasan dan ketidakamanan di seluruh wilayah. Lebih buruknya, tindakan tersebut akan mengancam keamanan dan stabilitas regional (Bromberg & Taleb, 2019).

Selain Israel yang sering mengabaikan protes atau kecaman Yordania, penurunan hubungan keduanya adalah kebijakan yang diadopsi oleh Perdana Menteri Benjamin Netanyahu untuk menormalkan hubungan dengan negara-negara Arab tanpa membuat kemajuan dalam proses politik dengan Palestina. Ini adalah kebijakan yang salah karena keadaan hubungan kedua negara saat ini setelah penandatanganan perjanjian perdamaian menegaskan kesulitan dalam memisahkan arena Yordania dan Palestina dari satu sama lain (Amer D. A., 2019).

Kebuntuan perdamaian antara Israel-Palestina serta Israel yang terus mengendalikan Tepi Barat juga dapat dianggap sebagai suatu ancaman strategi substantif bagi

Yordania. Dimana saat status quo Yerusalem terus berlanjut namun tidak ada kemajuan tentang pencapaian pembentukan negara Palestina, Warga Yordania khawatir tentang pengusiran orang-orang Palestina dari Tepi Barat ke Yordania. Dengan pembengkakan pengungsi Palestina yang masuk, Pangeran Hassan (Paman Raja Abdullah II) menyebutkan bahwa hal ini akan menyebabkan kemungkinan darurat “agresi demografis” yang dapat menimbulkan permasalahan dalam negeri (Sher & Ben-Kalifa, 2018).

Dalam perjanjian damai, Yordania sepakat meminjamkan dua tanahnya yaitu Ghumar dan Baquora. Namun selama beberapa tahun terakhir, Jordan telah mengungkapkan kemarahan dan frustrasi atas berlanjutnya provokasi Israel ditambah dengan pernyataan Netanyahu, menyebabkan kekhawatiran berat untuk Yordania terkait dengan kedulatan kedua area tersebut (Sharif, 2019).

Apalagi beredar seruan dari kalangan keamanan, politik dan penelitian Israel mendesak para pengambil keputusan di Israel untuk lebih memperhatikan Yordania dan negaranya yang melemah, serta masalah-masalah internal yang meningkat yang dihadapi, baik karena kebuntuan politik antara Palestina-Israel, pelanggaran Israel yang berlanjut terhadap Al-Aqsa, atau masalah-masalah pengungsi Suriah dan Irak (Middle East Monitor, 2019). Adanya dukungan AS akan membuat Israel bebas untuk mencaplok tanah-tanah yang di inginkannya termasuk daerah Baquora dan Ghumar. Oleh karena itu, warga Yordania khawatir krisis ekonomi ditengah peningkatan pengungsi yang masuk menyebabkan kemampuan militer menjadi melemah terutama dibagian perbatasan Yordania yang hingga saat ini masih menjadi isu utama. (Sher & Ben-Kalifa, 2018).

Meskipun ada kerja sama keamanan yang erat, hubungan antara Israel dan Yordania telah pecah sebagai akibat dari isu-isu keamanan di perbatasan seperti Yordania sangat sensitif terhadap masalah Palestina karena banyak populasinya adalah warga Palestina dan rencana perdana

menteri Israel untuk menganeksasi Lembah Yordania, bagian dari Tepi Barat yang membentang di sepanjang perbatasan Yordania, telah membuat marah pemerintah Yordania (Grandstein, 2019).

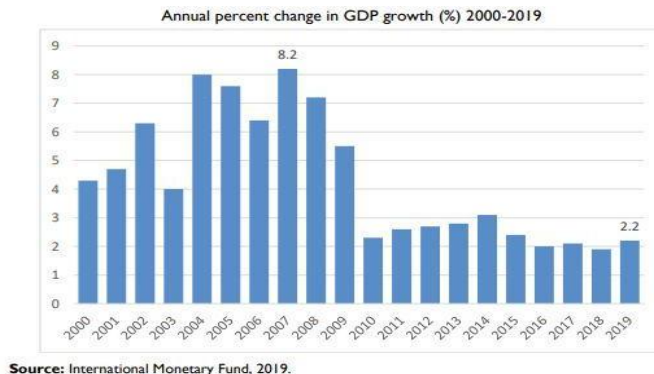
Kasus penahanan terhadap dua warga Yordania juga menjadi alasan semakin buruknya hubungan diplomatik antar kedua negara. Tindakan ini dianggap telah melanggar kebebasan akses di perbatasan (Lampiran). Kedua warga tersebut ditahan di Jembatan Allenby yang merupakan satu-satunya jembatan penghubung Yordania-Tepi Barat-Israel. Mereka ditahan di bawah sistem kontroversial yang dikenal sebagai penahanan administratif yang memungkinkan tersangka ditahan tanpa dakwaan atau persidangan selama enam bulan dan dapat diperpanjang tanpa batas waktu. Namun hal ini dianggap melanggar HAM bagi masyarakat sipil. (BBC, 2019).

Berbagai pelanggaran dan tindakan berulang Israel ini menyebabkan tuntutan kekhawatiran dari Yordania. Langkah-langkah Israel beberapa tahun belakang yang terkesan sangat provokatif membuat Raja Abdullah tidak punya pilihan lain selain membatalkan perjanjian damaiya (Sweis & Kershner, 2019).

2. Kerugian Yordania Pasca Kerjasama dengan Israel yang Diperburuk oleh Isu Yerusalem

Krisis perekonomian telah menjadi salah satu permasalahan negara Yordania sejak dahulu. Pasca kekalahannya di Perang Arab, Yordania mengalami kerugian besar terutama pada aspek perekonomiannya. Ini merupakan salah satu alasan Yordania melakukan penandatanganan perjanjian damai dengan Israel yaitu untuk menyelamatkan Yordania dari keterpurukan ekonomi saat itu. Dimulai dari bantuan AS sebagai persyaratan perjanjian damai dengan Israel, bantuan dari negara-negara Arab dan Teluk, hingga terbukanya pasar bebas yang membantu Yordania memperluas pasar hingga ke Eropa dan membuka jalinan kerjasama dengan negara-negara lainnya yang berujung membantu peningkatan perekonomian di Yordania.

Dengan terbatasnya sumber daya alam dan basis industri yang kecil, perekonomian Yordania sangat mengandalkan bantuan eksternal, sektor jasa, pemasukan tenaga kerja asing dan bidang pariwisata sebagai sumber pemasukannya. Walaupun menerima banyak bantuan luar negeri dan menjalin kerjasama dengan negara lain, Yordania masih belum bisa mengatasi masalah di negaranya, dimana krisis ekonomi masih terus terjadi. Bahkan GDP-nya beberapa tahun terakhir menurun sejak terjadinya *Arab Spring*.



Gambar 3. 2 Persentase Pertumbuhan GDP Yordania

Saat penandatanganan perjanjian damai 1994, Yordania memiliki harapan besar bahwa perjanjian tersebut akan membawa perbaikan pada situasi ekonomi dan standar hidup di Yordania. Namun ternyata manfaat perdamaian ini tidak begitu banyak. Banyak dari bagian tentang kerja sama ekonomi dan sipil yang termasuk dalam perjanjian damai Israel-Yordania dan lampirannya (serta sekitar 15 perjanjian lainnya yang ditandatangani pada 1995-1997) belum, atau hanya sebagian yang dilaksanakan. Rencana bersama yang lebih besar dan lebih ambisius tidak memiliki dukungan kemampuan ekonomi atau lingkungan, dan bahwa Israel

juga selalu terlihat tidak memiliki niat nyata untuk menerapkannya.

Ada berbagai faktor yang menyebabkan semakin buruknya perekonomian Yordania. Sejak 2010-2011 pasca *Arab Spring*, kondisi ekonomi di Yordania menjadi buruk secara signifikan, terutama karena alasan ledakan pengungsi yang masuk (diperkirakan sekitar 9-18% dari populasi penduduknya dan menghabiskan biaya yang diperkirakan Bank Dunia sekitar \$2,5 miliar pertahun. Utang negara pun pada 2019 telah mencapai 96% dari GDP Yordania (menjadikannya utang publik terbesar kedua di kawasan itu setelah Lebanon). Hal ini diperburuk dengan pertumbuhan ekonomi yang hanya mencapai 2%, tingkat pengangguran yang tinggi dan ekspor-import pada 2014-2016 berada pada tingkat yang sama dengan 2010 (Krasna, 2019).

Selama kerjasama ekpor-impor, jumlah hasil dari komoditas barang antara Yordania dan Israel juga tidak terlalu tinggi, namun terdapat perbandingan cukup besar pada jumlah komoditasnya. Pada 2007, ekspor Israel ke Yordania berjumlah sekitar \$250 juta dan meningkat menjadi sekitar \$288 juta pada tahun 2008. Pada 2007 ekspor Yordania ke Israel berjumlah sekitar \$54 juta dan menjadi \$105 juta pada 2008 (Mitha, 2009).

Hingga tahun 2018 lalu ekspor Yordania ke Israel mencapai \$14ribu dan impor mencapai \$515 ribu. Sedangkan Ekspor Israel ke Yordania tahun 2018 mencapai \$44 ribu dan impor dari Yordania mencapai \$30 ribu (UN Commodity Trade, 2018). Berdasarkan data ini dapat dilihat bahwa terjadi penurunan signifikan dari jumlah ekspor impor Yordania-Israel. Selain itu perputaran barang Israel yang masuk ke Yordania lebih banyak, sedangkan barang Yordania yang masuk ke Israel lebih sedikit.

Yordania digunakan sebagai gerbang bagi perusahaan Israel untuk mengirimkan produk-produknya ke negara yang tidak berhubungan dengannya Arab dan kerjasama antar Yordania dan Israel selalu bersifat rahasia dikarenakan ada banyak penolakan dari gerakan anti-normalisasi di Yordania.

Sedangkan barang ekspor Yordania ke Israel selalu menghadapi masalah seperti masalah transportasi barang yang terkesan tidak efektif. Barang-barang Yordania yang mencapai perbatasan Israel harus diturunkan dan diperiksa dengan alasan keamanan serta sample barang ekspor Yordania yang harus di uji di lab Israel terlebih dahulu membuat Yordania mengeluh bahwa sistem tersebut membatasi aliran barang, meningkatkan biaya dan menyebabkan penundaan yang signifikan. Kesulitan dalam memasukkan produk Yordania ke Israel ini terkesan menghalangi produk Yordania untuk masuk dan membuat Yordania merasa dirugikan karena banyaknya aturan yang harus dipenuhi menghambat pergerakan barang (Mitha, 2009). Meskipun ada beberapa perjanjian perdagangan antara kedua negara, hasil perdagangan tidak menjanjikan dan berada di bawah kendali prosedur dan peraturan Israel.

Dalam tulisannya Yitzak Gal mengatakan terbukanya pasar Arab (didalamnya termasuk Yordania) untuk ekspor Israel akan menghasilkan mesin pertumbuhan baru yang kuat untuk mendukung ekonomi Israel. Langkah ini dapat memungkinkan pertumbuhan GDP Israel perkapita menjadi lebih cepat, yang dapat menjadikan Israel salah satu dari 15 negara terkaya di dunia dalam dekade kedepan dan meningkatkan tingkat penciptaan lapangan kerja hingga hampir 75 persen dibandingkan periode. Oleh karena itu, Pasar Arab menjadi pasar terpenting kedua untuk ekspor Israel, kedua setelah Eropa. Namun lain halnya dengan Yordania yang tidak mendapatkan manfaat signifikan. Bahkan hingga 2018 GDP Yordania yang tidak stabil menurun hingga 2%, sedangkan pengangguran melonjak hingga 18,5% dan peningkatan ekspor hampir terhenti (Gal, 2018).

Perekonomian di Yordania semakin terpuruk sejak AS menyatakan mengurangi dana bantuannya untuk pengungsi pada 2018 lalu. Pemerintah Amerika Serikat telah memutuskan untuk menghentikan semua pendanaan yang diberikannya kepada sebuah badan PBB yaitu UNRWA

yang memberikan bantuan kepada jutaan pengungsi Palestina, mengakhiri kebijakan berdurasi puluhan tahun untuk mendukungnya. Akibatnya, badan UNRWA terancam tutup. Menurut mantan pejabat R. David Harden, yang bekerja di Badan Pengembangan Internasional Amerika Serikat hingga April, tindakan ini sebagai bagian dari rencana untuk memaksa para politisi Palestina untuk membatalkan tuntutan bagi banyak dari para pengungsi untuk kembali ke daerah milik Israel yang mereka sebut tanah air mereka (Wong, 2018).

Yordania mengkritik keras tindakan ini AS ini karena Yordania terkait dengan Tepi Barat dan khawatir bahwa setiap dampak dari rencana AS dapat mempengaruhi stabilitasnya. Menurut Abdul Rahman Al-Haj Ibrahim, seorang ahli Palestina dalam hubungan internasional, Ekonomi Yordania yang menurun dapat mendorong negara tersebut untuk menerima 'kesepakatan abad ini', memukimkan kembali pengungsi Palestina di Yordania dan meninggalkan perwalian Raja Abdullah II di situs-situs di Yerusalem. Ini akan mengarah pada konsekuensi negatif pada komposisi demografis Yordania dan mungkin mengancam takhta. Walaupun hingga saat ini tidak ada indikasi bahwa Yordania akan menerima kesepakatan tersebut (al-Ahmad, 2019).

Sebagai salah satu penerima pengungsi terbesar, Yordania tidak hanya kedatangan pengungsi dari Palestina melainkan juga dari Syria dan Iraq. Klaim Israel terhadap Yerusalem ini akan berdampak besar pada Yordania yang pada dasarnya telah mengalami kesulitan karena pembengkakan pengungsi setiap tahunnya. Klaim tersebut akan menyebabkan semakin besar arus pengungsi dari Palestina yang masuk.

Tabel 3. 1 Daftar Negara Penerima Pengungsi Palestina

Negara Penerima	Jumlah Populasi Pengungsi
Yordania	2,206,736
Lebanon	469,555
Syria	551,873
West Bank	828,328
Gaza	1,386,455
TOTAL	5,442,947

Sumber : (UNRWA in Figures 2018 - Factsheets, 2018)

Menurut Ben Fishman, Mantan Dewan Keamanan Nasional AS, semakin banyak pengungsi di Yordania akan menyebabkan banyak tekanan sosial ketika para pengungsi yang diberi hak sama dengan warga negara mengambil pekerjaan maupun memanfaatkan layanan yang ada. Ekonomi tidak dapat berfungsi di tingkat ideal serta dan penciptaan lapangan kerja yang sudah sangat terbatas menjadi lebih kompetitif untuk warga negara. Ditambah kebutuhan akibat populasi yang meningkat semakin banyak sedangkan sumber daya Yordania terbatas.

Pembengkakan pengungsi dari Syria dan Palestina menyebabkan Yordania menghadapi defisit negara dan krisis utang memaksa pemerintah memotong subsidi roti dan listrik. Banyaknya pengungsi yang masuk menyebabkan kebutuhan dari para pengungsi semakin besar seperti sekolah, makanan dan kesehatan. Oleh karena itu, suntikan dana dari UNRWA sangatlah penting untuk Yordania. Pada september 2018, Yordania mencoba mencoba membahas cara mengatasi krisis keuangan UNRWA dengan Arab. Namun para pejabat Arab mengatakan tidak dapat menyelamatkannya dari ancaman gulung tikar (Luck, 2018).

Kebijakan AS menurunkan jumlah bantuannya membawa dampak besar pada Yordania. Selain sebagai salah satu negara penampung pengungsi terbesar, dana bantuan asing juga merupakan salah satu sumber dana yang menyokong perekonomian Yordania selama ini. Oleh karena

itu, perekonomian Yordania menjadi terancam karena akan kekurangan suntikan dana sedangkan kebutuhan untuk pengungsi terus meningkat. IMF dan pendonor internasional lainnya telah mendorong langkah-langkah termasuk kenaikan harga, pemotongan subsidi, dan kenaikan pajak untuk mengurangi utang dan mengendalikan sektor publik, yang mempekerjakan dua dari tiga orang Yordania. Ini, serta ketidakpuasan publik dengan biaya hidup dan korupsi yang dirasakan, menyebabkan protes warga Yordania besar-besaran pada bulan Juni 2018 (Krasna, 2019).

Salah satu masalah Yordania dengan Israel adalah bahwa hal itu tidak membantu Yordania menyelesaikan krisis ekonominya atau tidak menggunakan hubungannya dengan AS dan Eropa untuk membantu. Akhirnya, bahkan dengan tercapainya perjanjian damai belum mampu membantu peningkatan drastis terhadap ekonomi Yordania. Kesediaan Yordania melakukan reformasi terhadap ekonominya ini tidak membawa pengaruh banyak dan negara masih berada pada krisis ekonomi. Permasalahan ekonomi yang terus berlanjut ditambah dengan permasalahan regional seperti beban pengungsi. Perjanjian damai terkesan tidak membawa banyak keuntungan bagi Yordania. Hal ini pun mendorong Yordania untuk membatalkan perjanjian damainya dengan Israel. Melihat dari ketegangan, masalah keamanan serta krisis ekonomi diatas. Isu di Yerusalem memiliki dampak pada keamanan wilayah Yordania khususnya di perbatasan maupun keamanan regional. Selain itu, arus pengungsi dan krisis ekonomi di Yordania yang tidak kunjung membaik, bahkan memburuk sejak pemutusan dana bantuan AS mendorong Yordania untuk mengakhiri perjanjian damainya dengan Israel

Oleh karena itu, dapat dikatakan sesuai teori *Foreign Policy* Coplin, faktor ekonomi dan militer juga merupakan salah satu alasan bagi Yordania memutuskan untuk mengakhiri perjanjiannya dengan Israel.

C. Tekanan Dari Parlemen dan Masyarakat Yordania

Dalam teori pengambilan keputusan kebijakan luar negeri, selain konteks internasional dan kemampuan ekonomi militer, ada juga politik dalam negeri yang dapat memengaruhi para pembuat keputusan dalam merumuskan kebijakan luar negeri. Dalam kasus Pemutusan Perjanjian Perdamaian Yordania-Israel 1994, kebijakan ini dipengaruhi paling signifikan oleh dua aktor domestik adalah yang pertama, *Beraucratic Influencer* dimana adalah Parlemen yang membantu pengambil keputusan pemimpin namun selalu mengedepankan kepentingan negara dan rakyatnya. Yang kedua adalah Interest Influencer yang merupakan gabungan dari berbagai kalangan masyarakat dalam suatu negara yang berganbunng karena adanya tujuan yang sama untuk mempengaruhi pemimpin dalam membuat kebijakannya.

Perubahan-perubahan eksternal di sekitar Yordania dapat mempengaruhi stabilitas negara tersebut serta juga dapat berdampak negatif bagi keamanannya. Seperti pada ketakutan warga Yordania terhadap pencaplokkan yang dilakukan oleh Israel dapat membahayakan stabilitas dalam negeri Yordania (Amer D. A., 2019). Pendudukan Israel di Tepi Barat dan kebijakannya dan berbagai pelanggaran di Yerusalem timur, tempat Jordan memiliki hak penjaga atas situs suci Muslim, telah berulang kali meningkatkan ketegangan selama bertahun-tahun.

Di Yordania, di mana lebih dari setengah populasi diyakini sebagai pengungsi Palestina atau keturunan mereka, opini publik sebagian besar tetap menentang hubungan normal dengan Israel. Dengan banyak warga Yordania menjadi keturunan Palestina, Yordania menjadi lebih waspada terhadap kerusuhan yang mungkin timbul secara internal jika protes terhadap tindakan Israel menjadi kekerasan atau menyerang pemerintah (Amour, 2019).

Munculnya gerakan “Anti-Normalisasi” di Yordania juga merupakan salah satu awal adanya unjuk rasa besar-besaran yang sering terjadi di Yordania. Gerakan ini yang memberlakukan aturan dan regulasi untuk melarang interaksi dengan Israel. Gerakan ini telah menyatukan pihak-pihak dari berbagai kalangan (seperti profesi dokter, pengacara, insinyur

dan sebagainya) yang secara ideologis menentang, untuk membentuk oposisi terhadap perjanjian perdamaian dengan Israel (Mitha, 2009).

Pada 2014, Jordan menarik duta besarnya dari Israel akibat ketegangan di Kota Tua Yerusalem yang memicu bentrokan berulang antara polisi Israel dan Palestina dalam beberapa pekan terakhir, yang berpuncak pada penutupan satu hari masjid Al-Aqsa. Pejabat Yordania khawatir kerusuhan yang lebih luas di Tepi Barat dapat meluas ke negara hingga ke Yordania juga. Akibat kekerasan yang terjadi di Masjid Al-Aqsa, ribuan pengunjung rasa turun ke jalan-jalan di berbagai kota di Yordania. Ungkapan dukungan pembatalan ini juga diberikan oleh Sheikh Hamam, ketua partai Ikhwanul Muslim yang ikut dalam unjuk rasa yang mengatakan :

“Mengapa kamu menjaga kedutaan orang Yahudi? Itu harus dihancurkan dengan semua orang di dalamnya” (Al-Khalidi, Jordanians protest against Israel, urge end to peace treaty, 2014).

Seperti yang diketahui sebelumnya, krisis ekonomi di Yordania yang berkepanjangan dan malah memburuk akibat kekurangannya bantuan luar negeri sebagai salah satu penyokong utama perekonomiannya, menyebabkan pemerintah harus mencari cara lain untuk mempertahankan perekonomiannya. Pemerintah pun mengeluarkan kebijakan dengan menaikkan pajak. Namun kebijakan ini menuai kritik besar-besaran oleh warganya (Al Jazeera, 2018). Pernyataan pemerintah yang juga menyetujui kenaikan tajam harga bahan bakar rata-rata 5%, menyebabkan protes pecah. Ribuan warga Yordania melakukan aksi protes terhadap kenaikan tagihan pajak penghasilan yang kontroversial. Masyarakat Yordania pun melakukan aksi protes dan kritik terhadap peluang lapangan kerja yang sangat kecil (Sharif, 2018).

Selain dari masyarakat, dukungan pembatalan perjanjian damai juga berasal dari Parlemen Yordania. Dikatakan bahwa Parlemen Yordania memiliki berbagai catatan pelanggaran yang dilakukan Israel. Pada 2017 lalu, Anggota parlemen Yordania

berkumpul untuk menandatangani memo parlemen yang menuntut pemerintahan Raja Abdullah II untuk mengusir duta besar Israel, menutup kedutaan dan memanggil duta besar Yordania dari Tel Aviv, pasca Isu Yerusalem dan pembunuhan dua warga negara Yordania pekan lalu oleh seorang penjaga keamanan Israel. Jumlah penandatanganan nota terakhir mencapai 75 deputi dari 130 anggota Parlemen Yordania. Memo ini berfungsi untuk sebagai alat pemantauan terhadap keputusan pemerintah agar dapat dirujuk dan secara tidak angung menjadikan dorongan terhadap keputusan yang mau di ambil. Walaupun dalam monakrinya keputusan terbesar tetap kepada Raja Abdullah II (Al Qaha News, 2017).

Perjanjian yang dilakukan dengan Israel menyebabkan pemerintah mengalami tekanan politik yang meluas akibat adanya dukungan kuat aktivis serta para politisi terhadap Yordania. Banyak dari mereka yang menyuarakan bahwa keputusan pemerintah melakukan kerjasama selama ini merupakan tindakan yang memalukan negara yang sama saja dengan melegalkan pendudukan Israel di Yordania (Djafar, 2018). Kegagalannya menanggapi tuntutan rakyat dan memo parlemen akan membahayakan tidak hanya pemerintah melainkan juga tahta Raja Abdullah II ditengah tren arab spring di kawasan timur tengah (Sharif, King Abdullah's, 2018).

Euforia tentang kekhawatiran itu Yerusalem dan pencaplokan Israel saat ini akan meningkatkan persatuan nasional dan mengalihkan perhatian masyarakat. Oleh karena itu, Raja Abdullah perlu melakukan langkah-langkah penting yaitu membatalkan perjanjian dengan Israel untuk mengambil hati warganya dan mempertahankan posisi serta stabilitas politik dalam negeri.

Tekanan untuk memutus perjanjian dengan Israel oleh masyarakat Yordania serta para parlemen mendorong Raja Abdullah II untuk mengeluarkan keputusan pembatalan perjanjian tersebut. Dengan ini, berdasarkan teori politik luar negeri, masalah politik domestik dapat menjadi salah satu faktor pemutusan perjanjian damai Yordania-Israel.