

220

Ketidakpastian Perdamaian Timur Tengah

J. Kusnanto ANGGORO*

Peta politik Timur Tengah di awal tahun 1987 tampaknya merupakan paduan antara harapan dan kekhawatiran baru. Hampir semua negara di kawasan itu terjerat dalam kesulitan ekonomi, ketidakpastian atau bahkan gejolak politik. Serangan Amerika Serikat atas Tripoli dan Benghazi dalam insiden Teluk Sidra (April 1986) dan serangan Israel atas Markas Besar PLO di Tunis (Oktober 1986) semakin memperluas wilayah sengketa. Sejak saat itu krisis politik maupun perang terjadi bukan saja di kawasan "Mashrek" (Arab Timur) tetapi juga "Maghreb" (Arab Barat).

Merosotnya harga minyak bumi sering dianggap sebagai suatu gejala akan melemahnya "faktor Arab" yang mungkin dapat menimbulkan keengganan negara-negara Arab untuk menjalin hubungan dialog dengan pihak Barat. Bagi negara-negara yang tergantung pada kesempatan kerja di bidang industri pengilangan minyak bumi, seperti Libanon, Mesir dan Tunisia, merosotnya harga minyak bumi akan semakin memperluas ketidakpuasan sosial yang dapat menjelma menjadi konflik politik. Hal ini dapat menimbulkan ketidakstabilan kawasan, terutama jika ia disertai oleh perubahan afiliasi politik yang pada akhirnya akan merangsang keterlibatan negara-negara besar dalam konflik kawasan. Tetapi kesulitan ekonomi mungkin juga justru mendorong dialog. Kesulitan ekonomi yang dihadapi oleh Marokko dan Mesir serta ditundanya bantuan Amerika Serikat untuk kedua negara itu, misalnya, adalah faktor penting yang mendorong perundingan Hassan-Perez dan Mubarak-Perez.

Masalah baru yang tampaknya akan menguat kembali dalam tahun-tahun mendatang adalah konflik di Libanon. Kemenangan gerilyawan PLO atas

milisi Amal Shiah dalam perang antar-golongan sejak tiga bulan terakhir tampaknya justru akan mengembalikan peta konflik di Libanon seperti sebelum evakuasi PLO tahun 1982. Meskipun oleh karenanya PLO memperoleh kembali tempat berpijak di Libanon, kemenangan itu tidak dengan sendirinya memperteguh kedudukan Yasser Arafat. Ia menghadapi masalah bukan saja merosotnya bantuan keuangan untuk PLO dari negara-negara Arab tetapi juga keharusan meningkatkan kepaduan di antara faksi-faksi PLO sendiri. Hingga tingkat tertentu, kemenangan tersebut mungkin justru akan mengundang Iran sebagai aktor baru yang secara langsung terlibat dalam konflik di Libanon. Kekalahan Nabih Berri yang sering ditafsirkan sebagai menyusutnya pengaruh Suriah itu, misalnya, ternyata disertai oleh menguatnya posisi Iran di kalangan Shiah garis keras yang lebih dikenal sebagai milisi Hizbullah.

Selain itu, meskipun telah memasuki tahun ketujuh, perang Irak-Iran belum memperlihatkan kecenderungan mereda. Pada awal tahun 1986, perang Teluk Parsi itu ditandai oleh kemenangan di pihak Iran, baik dari segi militer setelah serangan atas kota pelabuhan al-Faw maupun dari segi diplomasi terutama setelah Dewan Keamanan PBB menggugat penggunaan senjata-senjata kimia yang dilakukan oleh Irak. Meskipun demikian, perdamaian Teluk Parsi tampaknya masih jauh dari kenyataan. Kesulitan ekonomi maupun politik kedua belah pihak tetap menjanjikan ketidakpastian Perang Teluk itu. Sebagian besar negara-negara Teluk sendiri sering bersikap ambivalen terhadap Perang Irak-Iran. Negara-negara besar justru menimba manfaat dari transfer persenjataan yang juga semakin meningkat seiring dengan eskalasi Perang Teluk.

Gejala-gejala di atas merupakan simpul utama dinamika Timur Tengah. Seiring dengan pergantian kepemimpinan politik Israel kepada Partai Likud yang cenderung lebih konservatif, perdamaian yang telah dirintis oleh Shimon Perez mungkin akan semakin sulit dicapai. Kepaduan negara-negara Arab tampaknya akan diuji melalui kemampuannya untuk menyelesaikan masalah domestik dan kemauan politiknya untuk meredam persaingan politik di antara mereka.

KETIDAKSTABILAN POLITIK INTERNAL

Timur Tengah meliputi wilayah yang membentang dari Teluk Parsi di sebelah Timur hingga ujung Afrika Selatan di sebelah Barat. Kawasan yang begitu luas itu terdiri dari beberapa negara yang menganut sistem ekonomi, politik maupun afiliasi ideologi yang berbeda. Semua ini menyebabkan tidak terdapatnya pola umum yang berlaku bagi semua negara. Meskipun demikian

Timur Tengah. Di kawasan Maghreb, masalah yang paling menonjol adalah radikalisasi politik dan ketidakpastian mengenai suksesi kepemimpinan. Sementara di kawasan Mashrek, kesulitan ekonomi dan hubungan antar-golongan merupakan masalah yang dianggap lebih mendesak.

Sejak pertengahan tahun lalu, misalnya, Marokko kembali disibukkan oleh bentrokan yang melibatkan para mahasiswa di Rabbat maupun unjuk rasa para petani miskin. Meskipun Raja Hassan masih dapat mengendalikan gejolak itu hingga tingkat yang tidak terlalu mengkhawatirkan, untuk jangka panjang radikalisasi itu dapat membahayakan stabilitas politik di Marokko.¹ Radikalisasi itu bukan sekadar cetusan ketidakpuasan sosial-ekonomi tetapi juga sebagai lambang menguatnya tuntutan anti-monarki yang dipelopori oleh "Gerakan Muda Islam" (*Youth Islamic Movement*).

Semua itu hanya akan menjadi masalah domestik semata-mata seandainya tokoh utama gerakan radikal, Abdel Karim Monteii, tidak menjalin hubungan dengan Iran dan gerilyawan Polisario yang memperoleh simpati dan dukungan dari Aljazair dan Libia. Tampaknya sukar mengharap bahwa Presiden Chadli Benjedid dan Muammar Khadafi akan mengurangi keterlibatannya dalam konflik di Sahara Barat.² Bagi Benjedid, dukungannya terhadap gerilyawan Polisario merupakan salah satu cara untuk mengidentifikasi Rabbat sebagai ancaman luar dan karena itu akan meningkatkan kepaduan elit politik di Algiers yang terpecah kembali setelah bekas Presiden Ahmed ben Bella yang radikal secara intensif menawarkan "Islam Kreatif" (*Creative Islam*) sebagai ideologi alternatif. Di pihak lain, Khadafi tetap menganggap Raja Hassan sebagai salah satu pesaing untuk menjadi pusat kekuatan kawasan Maghreb.

Meskipun masalah yang dihadapi oleh Raja Hassan itu tidak akan menentukan secara langsung usaha perdamaian Timur Tengah, ia dapat mempengaruhi kesungguhan dan kejujuran sesuatu prakarsa. Upaya Raja Hassan untuk mendamaikan sengketa Arab-Israel, seperti terlihat dari perundingannya dengan PM Shimon Perez di Istana Ifrane (Juli 1986) bukan didorong oleh "Semangat Fez" tetapi sebagai tebusan atas bantuan ekonomi dan militer dari Amerika Serikat yang ditunda enam bulan sebelumnya. Hingga tingkat tertentu, selain oleh karena gejolak "Nasserisme" yang menguat kembali, alasan seperti itu pula yang mendorong Presiden Husni Mubarak untuk merundingkan perdamaian Timur Tengah dengan PM Shimon Perez di Alexandria (September 1986).

¹Henry Munson Jr., "The Social Basis of Islamic Militancy in Morocco," *The Middle East Journal*, Vol. 40, No. 2 (Spring 1986): hal. 267-284; cf. Munson, "Islamic Revivalism in Morocco and Tunisia," *The Muslim World*, Vol. LXXVI, No. 3-4 (Juli-Oktober 1986): hal. 203-218; untuk penjelasan yang lebih singkat lihat *South*, Februari 1986.

Dalam skala Timur Tengah secara keseluruhan, gejala radikalisasi Islam di negara-negara Maghreb itu memang tidak terlalu mengkhawatirkan karena ia dibarengi oleh melunaknya sikap Khadafi terutama setelah insiden Teluk Sidra. Tetapi pelunakan sikap itu bukan merupakan buah dari diplomasi kekerasan yang dilakukan oleh Presiden Reagan, melainkan karena keinginan Khadafi sendiri untuk meredam timbulnya gejala politik domestik.³ Tam-pilnya Abdussalam Jalloud, Kweildi al Hamidi, Abu Bakr Younis Jaber dan Mustafa al Khourabi dalam kepemimpinan kolektif Libia sekurang-kurangnya menunjukkan bahwa pengambilan keputusan tidak lagi akan terpusat di Istana Bab al-Aziziyah, seperti telah berlangsung selama sembilan tahun terakhir. Ini memberi peluang bagi Libia untuk sedikit mengurangi keterasingannya dari negara-negara Arab yang lain.

Ketidakpastian lebih besar yang akan timbul di kawasan Maghreb tampaknya justru akan terjadi di Tunisia dengan semakin uzurnya Presiden Habib Bourguiba.⁴ Bekas PM Mohammed Mzali memang berhasil mengurangi pengaruh Wasilla ben Ammar, isteri Bourguiba. Tetapi popularitas Mzali merosot tajam setelah terjadi kericuhan dengan Libia dan dianggap terlalu dekat dengan tokoh-tokoh radikal, terutama Rachid Genouchi dan Fatah Mourou, dari "Gerakan Tendensi Islam" (*Islamic Tendency Movement*) yang menentang konservatisme Aljazair. Di lain pihak, PM Rachid Sfar masih menghadapi berbagai masalah untuk menggalang basis dukungan politik. Reformasi ekonomi yang diajukannya, meskipun mendapat simpati dari negara-negara Arab dan Barat, ternyata justru memperoleh tantangan dari rekan-rekannya. Ketidakpastian mengenai siapa yang akan memegang kendali pemerintahan di Istana Khartega setelah Bourguiba itu penting bagi stabilitas Timur Tengah. Mzali, Sfar maupun tokoh-tokoh peringkat di bawahnya adalah reformis yang mungkin dapat mengurangi kubu konservatif Liga Arab yang selama ini ditopang oleh Marokko, Mesir, Saudi Arabia dan Tunisia.

Ketidakpastian itulah yang membuahkan beberapa spekulasi, termasuk kemungkinan kudeta militer yang didukung oleh Amerika Serikat. Hubungan rahasia antara Washington dan Jenderal Zine al Abidine ben Ali yang semakin intensif dilakukan setelah pidato Duta Besar Tunisia untuk Amerika Serikat, Habib ben Yahia, memang memperkuat kebenaran spekulasi itu.⁵

³Lihat Lisa Anderson, "Qadhafi and His Opposition," *The Middle East Journal*, Vol. 40, No. 2 (Spring 1986):hal. 225-237.

⁴Lihat *South*, September 1986; untuk perkembangan yang lebih lengkap mengenai perkembangan militansi Islam di Tunisia lihat misalnya Susan Waltz, "Islamist Appeal in Tunisia," *The Middle East Journal*, Vol. 40, No. 4 (Autumn 1986): hal. 593-613; cf. Munson, "Islamic Revivalism."

⁵*Africa Confidential*, Vol. 27, No. 15 (Juli 1986): hal. 7; lihat juga Habib ben Yahia,

Pada saat yang sama, gejala dan konflik politik di kawasan Mashrek lebih mengkhawatirkan.⁶ Sumbu utama pertikaian tetap terletak pada hubungan antar-golongan dalam suatu masyarakat plural dan kesulitan ekonomi. Kedua-duanya menyebabkan ketegangan domestik maupun kawasan. Legitimasi pemerintahan Presiden Hafez al Assad di Suriah yang ditegakkan melalui dominasi kelompok minoritas Shiah-Alawi atas mayoritas Sunni, misalnya, meningkatkan kegigihan "Persaudaraan Muslim" untuk menentang Partai Baath. Masalah itu menjadi semakin serius setelah pemimpin Persaudaraan Muslim, Mohammed Said Habibi, menjalin hubungan dengan kelompok Sunni di Libanon dan Ayatullah Rohullah Khomeini. Gejala ini dapat meningkatkan intensitas konflik di Libanon maupun merenggangkan hubungan Suriah-Iran.

Kasus yang simetrik terjadi antara minoritas Sunni dan mayoritas Shiah dalam pemerintahan Presiden Saddam Hussein. Di Irak, masalah itu menjadi semakin rumit karena gerakan "sempalan" (*irredentist*) Kurdi memperoleh dukungan dan dimanfaatkan oleh Suriah maupun Iran untuk merongrong kewibawaan Presiden Hussein.

Selain itu, merosotnya bantuan minyak bumi dari Iran kepada Suriah ataupun bantuan keuangan dari negara-negara Teluk kepada Irak menimbulkan masalah pelik bagi Presiden Assad maupun Hussein. Usaha Suriah untuk mengimbangi kecanggihan senjata Israel, seperti halnya tekad Irak untuk memenangkan Perang Teluk, semakin menguras sumberdaya nasional mereka. Meskipun demikian, baik Presiden Assad maupun Hussein masih mempunyai karisma yang cukup besar sehingga kesulitan ekonomi yang dihadapinya tidak menimbulkan ledakan ketidakpuasan sosial pada tingkat yang membahayakan. Tetapi masalah ekonomi seperti itu tampaknya merepotkan Raja Hussein, terutama setelah berkobarnya kerusuhan mahasiswa Universitas Yarmouk (Mei 1986) yang didukung oleh Persaudaraan Muslim maupun Partai Komunis.

Kesulitan yang harus dihadapi oleh Raja Hussein itu semakin bertambah setelah pergantian kepemimpinan di Israel. Tampilnya kembali Yitzhak Shamir sebagai Perdana Menteri memang akan menimbulkan masalah berat bagi Yordan, terutama karena mayoritas penduduknya yang berkebangsaan Palestina. Bahkan bagi negara-negara Arab pada umumnya, Israel di bawah kepemimpinan Partai Likud memang lebih keras daripada Partai Buruh. Bukti sejarah bahwa "Peretujuan Camp David" justru ditandatangani pada masa pemerintahan Partai Likud tidak menjamin penyelesaian masalah Palestina yang dihadapi sekarang karena bagi Israel terdapat perbedaan arti historio-kultural antara Sinai dan Tepi Barat Yordan serta Jalur Gaza.

Satu hal penting yang mungkin meredakan kekerasan PM Shamir adalah pertarungannya kembali untuk memperebutkan kursi kepemimpinan politik melawan Partai Buruh pada tahun 1988. Ancaman Perez bahwa ia akan keluar dari pemerintahan jika Shamir tidak melanjutkan prakarsa perdamaian yang dirintisnya merupakan petunjuk mengenai perbedaan sikap antara Buruh dan Likud. Buruh yang memandang masalah Palestina dari perspektif "Zionisme Sosial" memang memiliki peluang untuk memberi konsesi yang lebih besar daripada Likud yang memandang masalah itu dari perspektif "Zionisme Territorial."⁷

Tetapi perbedaan pendapat antara Buruh dan Likud itu tampaknya akan berkurang setelah PLO menguasai kembali sebagian wilayah Libanon Selatan. Wilayah di sekitar Sidon yang akan menjadi alas pijak aksi militer PLO itu, misalnya, hanya terletak sejauh 35 mil dari tapal-batas Israel-Libanon dan dengan demikian termasuk dalam kawasan yang dianggap rawan oleh Israel. Oleh sebab itu, baik Partai Buruh maupun Likud akan melihat masalah Palestina bukan dari perspektif Zionisme tetapi dari perspektif keamanan. Dengan kata lain, siapa pun yang memegang kendali pemerintahan di Israel akan melihat kehadiran gerilyawan PLO itu sebagai ancaman bagi "kedalaman strategis"-nya. Meskipun demikian, soal bagaimana Israel akan mengantisipasi ancaman itu akan ditentukan oleh perkembangan yang terjadi di Libanon.

LIBANON: PUSARAN KONFLIK TIMUR TENGAH

Libanon merupakan ajang pertikaian yang paling rumit di kawasan Timur Tengah, karena pertikaian maupun konflik bersenjata terjadi bukan hanya di antara kelompok keagamaan tetapi juga antar-sekte di dalam suatu kelompok keagamaan maupun konflik yang melibatkan pihak-pihak luar. Pertikaian antara kelompok Maronit, Druze, Sunni dan Shiah merupakan persaingan historis yang sukar diselesaikan. Untuk mempersatukan kelompok-kelompok itu melalui "kesepakatan nasional" (*national pact*) yang diejawantahkan dalam pembagian kekuasaan politik secara konfesional tampaknya tidak lagi memuaskan kelompok Islam karena pembagian itu mengukuhkan dominasi kelompok Kristen Maronit.⁸

⁷Untuk pembahasan yang menyeluruh mengenai perbedaan aliran Zionisme yang dianut oleh Partai Buruh dan Likud, lihat Shlomo Avineri, "Ideology and Israel's Foreign Policy," *The Jerusalem Quarterly*, No. 37 (1986): hal. 3-13.

⁸Pembagian kekuasaan politik secara konfesional yang disepakati tahun 1943 menetapkan bahwa kedudukan Presiden harus dipegang oleh seorang Kristen Maronit. Perdana Menteri, Ketua Parlemen dan Kepala Angkatan Bersenjata, berturut-turut, dipegang oleh Muslim Sunni.

Hingga kini tidak ditemukan cara untuk meredam konflik. "Kantonisasi" dengan membentuk propinsi otonom bagi setiap komunitas keagamaan selalu ditentang oleh kelompok Islam, karena kecenderungan kelompok Kristen Maronit untuk menguasai Pantai Barat yang strategis dan subur. Pilihan untuk mengubah sistem politik Libanon menjadi negara kesatuan atas dasar "nasionalisme" juga hanya dapat dilakukan setelah kelompok Kristen Maronit mengendorkan keangkuhan kulturalnya.

Pilihan yang paling dapat diterima adalah mengubah kesepakatan nasional. Tetapi usaha untuk itu justru membuka konflik bersenjata antar-milisi Phalangis. Awal tahun lalu, misalnya, lembaran sejarah Libanon dibuka oleh pertempuran sengit antara milisi yang dipimpin oleh Elie Hobeika dan Shamir Geagea. Ini berbeda dari pertikaian antar-Phalangis sebelumnya yang timbul karena perbedaan afiliasi politik. Pada dasawarsa 1970-an, misalnya, karena setiap partai membentuk milisi sendiri, persaingan antara mereka dapat diwujudkan dalam bentuk pertempuran antar-milisi. Pertikaian antara Partai Sosial Demokrat dan Partai Liberal, misalnya, timbul dalam bentuk pertempuran antara Milisi Phalangis dan Milisi Tiger. Kecenderungan ini berbeda dari pertempuran Hobeika-Geagea yang tampaknya lebih disebabkan oleh persaingan pribadi dan perbedaan strategi untuk menghadapi kelompok non-Kristen.

Dengan mengingat bahwa pertempuran antar-Phalangis itu terjadi setelah Pertemuan Damaskus yang disponsori oleh Suriah dapat diduga bahwa keterlibatan pemerintahan Presiden Assad cukup besar. Ikatan historio-kultural antara Libanon dan Suriah, kekhawatiran Suriah terhadap Israel dan kemungkinan kembalinya PLO yang dianggap mengurangi pengaruh Damaskus atas Beirut, merupakan faktor-faktor yang mendorong Suriah untuk memberi perhatian besar terhadap dinamika politik di Libanon.⁹ Kerjasama yang dijalinnya dengan kelompok Amal Shiah pimpinan Nabih Berri merupakan salah satu cara untuk mempengaruhi keputusan politik di Beirut.

Di lain pihak, pemerintahan Gemayel lebih dekat kepada Israel dan negara-negara Barat, terutama Perancis, yang memiliki ikatan historis dan kepentingan politik untuk mempertahankan dominasi pemerintahan Kristen Maronit. Oleh sebab itu, ketika dalam Pertemuan Damaskus Elie Hobeika

kaum Kristen Maronit jauh lebih kuat daripada kelompok etnik yang lain. Pembagian seperti ini merupakan salah satu sebab timbulnya konflik yang berkepanjangan di Libanon. Untuk pembahasan teoritis, antara lain, lihat John Edwin Mroz, *Beyond Security: Private Perception among Arabs and Israelis* (New York: Pergamon Press, 1984); untuk analisis lihat Mohammad Golam Mustafa, "The Crises in Lebanon: Multidimensional Aspects," *BIISS Paper*, No. 2 (Desember 1984).

dianggap memberi konsesi besar bagi tuntutan kelompok Islam Gemayel segera mengambil tindakan kekerasan.

Tindakan keras Gemayel atas Hobeika itu tampaknya ditafsirkan oleh kelompok non-Kristen sebagai perpecahan di antara kelompok Kristen Maronit. Salah satu kelompok non-Kristen yang memanfaatkan perpecahan itu adalah Hizbullah. Sejak minggu pertama bulan Oktober 1986 milisi yang memperoleh dukungan Iran itu melakukan serangan gencar terhadap pasukan Perancis yang tergabung dalam Pasukan Keamanan PBB dan Pasukan Libanon Selatan (*South Lebanon Army*) bentukan Israel.¹⁰

Dapat dipersoalkan apakah serangan-serangan milisi Hizbullah itu merupakan tujuan jangka pendek atau jangka panjang. Tujuan jangka panjang milisi Hizbullah adalah membentuk Republik Islam Libanon yang berkiblat kepada semangat fundamentalisme Iran yang pada gilirannya dapat mendukung rencana Khomeini untuk memusnahkan Israel. Akan tetapi tujuan itu baru dapat dicapai setelah mereka memperoleh tempat berpijak yang lebih kuat di Libanon. Karena itulah, sebagai tujuan jangka pendek Hizbullah menginginkan kekosongan militer di Libanon Selatan yang kemudian akan diisinya. Ini merupakan salah satu alasan mengapa, selain menyerang Pasukan Keamanan PBB, Hizbullah mengambil sikap ambivalen dalam konflik antara milisi Amal Shiah dan gerilyawan PLO.

Bersamaan dengan meningkatnya pamor Hizbullah itulah sebenarnya gerilyawan PLO dapat mengalahkan milisi Amal Shiah yang terpaksa membagi kekuatannya pada dua medan laga, yaitu di sekitar Lembah Bekkaa untuk menghadapi Hizbullah dan di seberang Utara Sungai Litani untuk menghadapi PLO. Akibatnya, meskipun milisi Amal Shiah mengambil inisiatif lebih dahulu dengan menyerang pemukiman Palestina di Rashadiyah, Shatilla dan Burj al-Barajneh, gerilyawan PLO dapat memetik kemenangan melalui serangan baliknya atas pemukiman Amal Shiah di Magdusheh.

Hingga tingkat tertentu ijin yang diberikan oleh Presiden Gemayel kepada PLO untuk memasuki Libanon melalui Pelabuhan Juniyyeh tampaknya bertumpu pada perhitungan jangka pendek untuk menekan kelompok Amal Shiah yang belakangan ini semakin radikal. Kepemimpinan Nabih Berri yang moderat di dalam kelompok itu mulai dibayangi oleh munculnya Mustafa Dirhani yang lebih radikal dan berorientasi kepada fundamentalisme Iran.¹¹ Oleh sebab itu, merosotnya pamor Nabih Berri setelah kekalahannya dari gerilyawan PLO akan menghadapkan Gemayel pada pilihan-pilihan yang

¹⁰The Washington Post National Weekly Edition, 13 Oktober 1986.

lebih rumit. Dirhani mungkin saja membentuk koalisi sementara dengan milisi Hizbullah. Bersamaan dengan hubungan yang telah dijalin oleh kelompok Sunni Tohid di bawah pimpinan Sheikh Shaban dengan Ayatullah Rohullah Khomeini,¹² terlepas dari soal apakah koalisi antara Amal Shiah dan Hizbullah itu akan benar-benar terjadi, peluang keterlibatan Iran dalam konflik antar-golongan di Libanon menjadi semakin besar.

Lebih dari itu, sekurang-kurangnya untuk jangka pendek, terbuka pula kemungkinan koalisi antara milisi Hizbullah dan PLO karena keduanya memiliki kesamaan kepentingan untuk mengikis pengaruh Suriah di Libanon. Dari satu segi, kerjasama semacam ini merupakan keuntungan besar bagi gerilyawan PLO karena dengan demikian ia dapat memperbaiki hubungannya dengan Iran yang berada dalam kesulitan sejak pertengahan tahun lalu setelah Yasser Arafat menghubungi Massoud Rajavi, salah seorang tokoh pelarian Iran, di Baghdad. Kemungkinan ini akan sangat mengkhawatirkan bagi PM Yitzhak Shamir maupun Nabih Berri. Clinton Bailey,¹³ salah seorang ahli masalah Arab dari Universitas Tel Aviv, bahkan menduga bahwa hal itu akan mengubah sikap Israel terhadap milisi Amal Shiah karena keduanya menginginkan status quo di Libanon Selatan dan tidak menghendaki kehadiran gerilyawan PLO.

Jika dugaan Bailey itu benar, langkah yang paling aman bagi Israel tanpa menanggung risiko kecaman internasional seperti yang dialaminya setelah invasi langsung ke Libanon Selatan pada tahun 1982 adalah membantu milisi Amal Shiah dan Pasukan Keamanan PBB untuk mengambil-alih Libanon Selatan. Tetapi soal apakah Israel benar-benar akan menempuh langkah seperti itu ditentukan oleh kemampuan Nabih Berri untuk tetap mempertahankan pamornya dari bayangan Dirhani. Jika tidak, Israel tidak akan berani menanggung risiko terlalu besar dan ia akan tetap mempertahankan kehadiran militernya di Libanon Selatan.

Bagi negara-negara Barat, perubahan peta politik di Libanon itu perlu diperhatikan bukan hanya karena ia secara langsung mempengaruhi legitimasi pemerintahan Kristen Maronit tetapi juga karena ia berkaitan dengan meningkat atau tidaknya kegiatan terorisme internasional. Kembalinya gerilyawan PLO di Libanon Selatan dapat mengurangi intensitas kegiatan terorisme Palestina jika hal itu disertai dengan suatu pengakuan politik. Selain itu, Pemerintah Israel juga harus menghentikan deprivasi kultural dan penindasan

¹² Seperti dikutip oleh Richard Cottam, "Iran -- Motives Behinds Its Foreign Policy," *Survival*, Vol. XXVIII, No. 6 (November/Desember 1986): hal. 493.

politik serta memberi kesempatan ekonomi yang lebih baik bagi pemukim Palestina di Tepi Barat Yordan maupun Jalur Gaza.¹⁴

Suatu masalah yang masih menjadi pertanyaan adalah soal apakah merosotnya pengaruh Suriah di Libanon Selatan akan merangsangnya untuk memberi dukungan bagi teroris Amal Shiah ataukah mendukung terorisme Abu Musa ataukah sekadar memobilisasi pemukim Palestina di Suriah untuk menjadi "Pasukan Pembebasan Palestina" (*Palestinian Liberation Army*). Berbeda dari dukungan Suriah terhadap teroris Amal Shiah dan Abu Musa yang dapat dilakukannya secara tersembunyi, hal yang sama tidak mungkin dilakukannya atas mobilisasi para pemukim Palestina. Oleh sebab itu, seiring dengan kesulitan ekonomi yang dihadapi oleh Suriah, tampaknya dukungan secara tersembunyi akan menjadi pilihan bagi Presiden Assad.

Dari uraian di atas terlihat bahwa pihak yang paling tersudut karena kehadiran PLO dan kemudian mengawali perubahan peta politik itu adalah Libanon, padahal ia merupakan daerah penyangga antara kubu Arab dan Israel. Oleh sebab itu, perdamaian di Timur Tengah untuk sebagian dicerminkan pada perdamaian di Libanon. Hal ini hanya mungkin tercapai jika pihak-pihak luar mengakui kedaulatan politik Libanon, sedangkan Presiden Gemayel juga mampu memberi jaminan bahwa wilayahnya tidak akan menjadi basis ancaman bagi Israel.

BABAK BARU PERANG TELUK

Awal tahun 1986 ditandai oleh kemenangan Iran di beberapa medan laga. Setelah melintasi Selat Shatt al-Arab, misalnya, pasukan Iran berhasil melumpuhkan dan menguasai al-Faw -- kota pelabuhan Irak yang terpenting setelah Basra. Sejak saat itu pers Barat mulai berspekulasi mengenai akhir Perang Teluk dengan kemenangan bagi pihak Iran.¹⁵

Tetapi spekulasi seperti itu tampaknya terlalu menyederhanakan masalah karena kemenangan Iran tersebut juga dibarengi oleh keberhasilan usaha Raja Hussein untuk mendekatkan kembali hubungan antara Suriah dan Irak. Suriah adalah satu-satunya negara Arab yang secara terbuka mendukung Iran sehingga pendekatannya dengan Irak dapat menciptakan suatu formasi baru

¹⁴South, January 1986; cf. *Time*, 22 Desember 1986; untuk pembahasan mengenai pengaruh faktor kesulitan ekonomi terhadap dorongan terorisme, lihat William O. Beeman, "Terrorism: Community Based or State Supported?" *American-Arab Affairs*, No. 16 (Spring 1986): hal. 29-36.

dalam Perang Teluk. Lebih dari itu, akhir suatu peperangan tidak ditentukan semata-mata oleh keberhasilan di suatu medan laga tetapi juga oleh cadangan sumberdaya, motivasi, pergantian kepemimpinan politik domestik yang secara drastis mengubah kebijakan politik luar negeri dan peranan pihak ketiga.¹⁶

Ayatullah Rohullah Khomeini memang berhasil memobilisasi wanita dan anak-anak dalam jumlah besar. Ia mengharapkan agar hal itu mampu mendukung rencana serangan serentak melalui sepanjang perbatasan dan bukan sekadar serangan sporadis yang selama ini dilakukannya. Meskipun demikian tetap diragukan apakah keunggulan jumlah personal militer itu sanggup menandingi profesionalisme dan kecanggihan sistem persenjataan Irak. Iran memang memperoleh pasokan senjata dari beberapa negara, termasuk Amerika Serikat dan Israel. Tetapi pasokan senjata itu justru akan menimbulkan masalah ekonomi yang lebih berat,¹⁷ padahal dalam perang konvensional kesiapan dan ketangguhan ekonomi untuk mempersiapkan perang jangka panjang justru memainkan peranan yang lebih menentukan. Tampaknya peningkatan produksi dari ladang minyaknya di Pulau Sirri tidak akan cukup untuk menutup defisit neraca ekonomi perangnya.

Di lain pihak, meskipun juga menghadapi kesulitan ekonomi, pemerintahan Baghdad masih memperoleh bantuan keuangan dalam jumlah yang cukup berarti dari negara-negara Teluk. Pertengahan tahun lalu, Presiden Saddam Hussein bahkan berhasil membujuk Raja Hussein agar diijinkan untuk membangun pipa minyak yang melintasi wilayah Yordania. Pendekatannya dengan Suriah mungkin akan memberi peluang akan dibukanya kembali pipa-pipa minyak yang ditutup oleh Presiden Assad pada tahun 1981. Dengan kata lain, untuk jangka panjang Irak memiliki peluang yang lebih baik untuk memperbaiki defisit neraca ekonomi perangnya, apalagi ia merupakan satu-satunya negara anggota OPEC yang diberi kebebasan untuk menetapkan kuota produksi.¹⁸

Salah satu persoalan yang merepotkan Presiden Hussein adalah gerakan sempalan Kurdi yang memperoleh bantuan dari Israel, Turki, Suriah dan Iran. Khomeini bahkan berhasil menjalin hubungan dengan Massoud Barzani, pemimpin Partai Demokrasi Kurdi, dan memintanya untuk meningkatkan

¹⁶John H. Sigler, "The Iran-Iraq Conflict: The Tragedy of Limited Convention War," *International Journal*, Vol. XLI, No. 2 (Spring 1986): hal. 424-456.

¹⁷*The Washington Post*, 28 April 1986; *The New York Times*, 5 Juni 1986.

¹⁸Untuk pembahasan singkat mengenai ekonomi perang Iran maupun Irak, lihat George

gerakan oposisi terhadap pemerintahan Presiden Hussein. Usaha pembunuhan atas Presiden Hussein pada pertengahan tahun lalu juga dilakukan oleh kelompok ini.

Meskipun demikian kecil kemungkinannya bahwa gerakan yang dipelopori oleh Barzani itu mampu merebut massa sehingga cukup mempunyai kekuatan untuk mengubah kebijakan politik luar negeri Irak. Mayoritas bangsa Kurdi bukan bernaung di bawah kepemimpinan Barzani tetapi Jalal Talabani dari Partai Persatuan Patriotik yang berorientasi ke Suriah. Dengan kata lain terlalu berlebihan untuk mengharap bahwa gerakan sempalan Kurdi mampu mengubah struktur kepemimpinan di Baghdad. Jika terdapat peluang untuk itu, tampaknya justru akan berasal dari salah satu sayap dalam Partai Baath sendiri. Tetapi yang akan tampil adalah suatu oligarkhi militer. Dan perubahan kepemimpinan seperti ini tampaknya kurang mempengaruhi kebijakan politik luar negeri Irak, sehingga oleh karenanya orientasi politik paska-Hussein tetap akan mengambil sikap bermusuhan terhadap Iran.

Ketidakpastian mengenai perubahan atau kesinambungan politik luar negeri tampaknya justru akan terjadi di Iran setelah Khomeini.¹⁹ Ayatullah Hussein Ali Montazeri yang telah ditunjuk sebagai pengganti Khomeini adalah seorang penganut garis keras dan kurang menginginkan perdamaian dengan Baghdad. Tetapi ia bukan merupakan kekuatan tunggal dalam struktur politik Iran. Pemimpin-pemimpin yang lain, misalnya, PM Hussein Musavi dan Presiden Ali Khamenei, justru lebih condong kepada Hojatulislam Hashemi Rafsanjani yang menganut garis yang lebih moderat. Kelompok moderat ini pun juga menuntut turunnya Saddam Hussein dari singgasana kepresidenannya sebagai syarat mutlak untuk mengakhiri Perang Teluk. Kemungkinan akan timbulnya kepemimpinan kolektif yang terdiri dari Montazeri, Rafsanjani dan Ali Khamenei tidak banyak pengaruhnya bagi Perang Teluk.

Oleh sebab itu, sekurang-kurangnya secara teoritis, hanya pihak ketiga yang dapat diharapkan untuk mengakhiri atau meredakan intensitas perang. Tetapi soal apakah harapan seperti itu akan terwujud ditentukan oleh perhitungan rasional setiap pihak ketiga. Sebagian besar negara-negara Timur Tengah ternyata justru dapat mengambil manfaat dari berlanjutnya Perang Irak-Iran. Karena perang itu, misalnya, Israel dapat mengurangi citra dirinya sebagai ancaman utama bagi bangsa Arab. Arab Saudi juga tampil sebagai kekuatan kawasan baru seperti kemudian dilembagakannya dalam organisasi Dewan Kerjasama Teluk (1981) setelah Irak dan Iran terjerat dalam medan

¹⁹The Washington Post, 10 November 1986; untuk analisis singkat, antara lain, lihat Jean

laga. Sebelumnya, kepemimpinan Arab Saudi hanya berada di balik bayang-bayang "Pan-Arabisme" ataupun "Pan-Islamisme" yang masing-masing dirancang oleh Saddam Hussein dan Reza Pahlevi. Lagi pula, Arab Saudi juga baru menjadi kekuatan dominan di dalam OPEC setelah pecahnya Perang Teluk itu.

Meskipun demikian terdapat perbedaan antara Israel dan Arab Saudi. Israel menghendaki akhir Perang Teluk untuk kemenangan di pihak Iran, meskipun setelah itu ia harus menghadapi Iran sebagai lawan. Ini didasarkan atas perhitungan jangka pendek bahwa kemenangan Iran akan disertai oleh surutnya lambang kebesaran Irak. Menurut anggapan Israel, kemenangan Iran akan berarti bahwa wilayah kekuasaan Irak semakin sempit karena Propinsi Timur akan dikuasai oleh Iran, Barat oleh Suriah dan Barat Laut oleh Turki.²⁰ Di lain pihak, meskipun kurang menyukai Irak, negara-negara yang tergabung dalam Dewan Kerjasama Teluk menghendaki kemenangan Irak terutama karena kekhawatiran mereka terhadap fundamentalisme Islam. Ini merupakan salah satu alasan tentang ambivalensi negara-negara Teluk dalam Perang Irak-Iran. Arab Saudi, misalnya, memberi bantuan tidak saja dalam bentuk finansial tetapi juga fasilitas dan beberapa kemudahan pengapalan ekspor kepada Irak. Secara tidak langsung, bersama dengan Kuwait dan Uni Emirat Arab, pemerintahan Riyadh juga menggunakan supremasinya dalam penentuan harga minyak bumi untuk menyudutkan Iran. Tetapi pada saat yang sama, Arab Saudi juga menawarkan kesediaannya untuk membantu Irak membayar pampasan perang jika memang pengadilan internasional seperti akhir-akhir ini selalu dituntut oleh Iran memutuskannya.

Negara-negara besar pemasok persenjataan yang mengharapkan devisa dari berlanjutnya Perang Teluk terletak di antara dua ekstrem itu. Bahkan bagi Amerika Serikat, tampaknya berlaku anggapan "bahwa lebih baik kedua negara itu terjerat dalam perang yang berkepanjangan dan kemudian melemahkan keduanya daripada menentang kepentingannya di kawasan itu."²¹ Oleh sebab itu perubahan sikap Amerika Serikat terhadap kawasan Teluk Parsi, meskipun hal itu hanya terjadi dalam hubungannya dengan Iran, akan mempengaruhi eskalasi atau de-eskalasi Perang Teluk.

Tetapi selama ini kebijakan Amerika Serikat lebih banyak diwarnai oleh perhitungan jangka pendek. Transfer perseniataannya ke Iran, misalnya, sebagian besar juga didorong oleh pragmatisme unuk memperoleh sumber-

²⁰J.M. Abdulgani, *Iraq and Iran: The Years of Crises* (London: Croomhelm, 1984), hal. 214; cf. James R. Kurth, "American Perceptions of the Israeli-Palestinian Conflict and the Iranian-Iraq War," dalam *Superpowers Involvement in the Middle East* ed. Paul Marantz and Blema S. Steinberg (Boulder, Colorado: Westview Press, 1985), hal. 241-244.

dana yang akan disumbangkannya kepada gerilyawan Contra di Nikaragua dan sebagai konsesi atas kesediaan Teheran untuk membantu pelepasan warga negara Amerika yang disandera milisi Hizbullah. Lagi pula, penjualan senjata tersebut tampaknya tidak mempersoalkan kemungkinan sikap politik para penguasa Iran pasca-Khomeini yang betapapun sukar diharapkan untuk menjadi pro-Amerika. Oleh sebab itu, akibat politik yang ditimbulkannya bagi perdamaian Timur Tengah tidak akan terlalu besar dan sebaliknya hal itu justru akan semakin mendorong eskalasi Perang Teluk. Pernyataan Nizar Hamdoon,²² Duta Besar Irak untuk Washington, bahwa transfer persenjataan itu akan semakin memacu perlombaan senjata di kawasan Timur Tengah merupakan salah satu wujud kekhawatiran itu.

Pada saat yang sama, lembaga-lembaga internasional, misalnya, Organisasi Konperensi Islam, Gerakan Non-Blok maupun Liga Arab tidak pernah memainkan peranan cukup penting untuk mengendalikan eskalasi Perang Teluk. Lebih dari itu, usaha Sekretaris Jenderal PBB tentang gencatan senjata terbatas yang melarang serangan atas sasaran non-militer juga tidak pernah dipatuhi sepenuhnya oleh kedua belah pihak.

Perkembangan terakhir justru memperlihatkan suatu pola hubungan baru di antara negara-negara Arab. Merenggangnya hubungan Iran-Suriah, bersamaan dengan pendekatan Irak-Suriah akan semakin memperkeras niat Iran untuk meningkatkan intensitas serangannya. Teheran tampaknya harus berpacu dengan waktu sebelum kemampuan ekonominya semakin merosot. Tawaran yang lebih moderat dari kubu Rafsanjani tampaknya tidak mungkin dipenuhi oleh Baghdad, terutama oleh karena Presiden Saddam Hussein menyadari bahwa tawaran itu sebenarnya lebih dialamatkan bagi perebutan pengaruh di antara para mullah sendiri. Hingga tingkat tertentu, kunci perdamaian Teluk Parsi justru terletak di tangan Irak. Tetapi tampaknya ia masih berkeyakinan bahwa pihaknya memiliki keunggulan militer, suatu faktor penting yang mendorongnya untuk melakukan serangan terhadap Iran pada permulaan Perang Teluk. Peluang akan kebangkitan ekonomi Irak dan kesulitan ekonomi Iran serta keunggulan persenjataan Irak dan keunggulan jumlah milisi maupun semangat jihad Iran tampaknya justru akan mengawali babak baru Perang Teluk.

KONPERENSI PERDAMAIAN INTERNASIONAL

Sejak terjadinya konflik Timur Tengah, khususnya setelah konflik itu menjelma menjadi Perang Arab-Israel, telah ditempuh berbagai upaya perdamaian. Pada prinsipnya upaya-upaya itu dapat dibedakan menjadi dua

kategori, yaitu upaya yang didasari atas pendekatan parsial dan pendekatan yang lebih menyeluruh. Pendekatan parsial pada umumnya dibicarakan di luar forum PBB dan, yang lebih penting lagi, mengabaikan masalah Palestina. Di lain pihak, pendekatan menyeluruh berusaha untuk menghindari kelemahan itu tetapi seringkali tidak dirumuskan dengan bahasa yang jelas. Persetujuan Camp David, misalnya, merupakan salah satu upaya perdamaian yang bertumpu pada pendekatan parsial karena ia hanya melibatkan Mesir dan Israel. Selain itu, Persetujuan Camp David juga tidak menampung perjuangan rakyat Palestina maupun Dataran Tinggi Golan. Pada saat yang sama, Resolusi PBB No. 242 dan 338 merupakan contoh pendekatan menyeluruh yang kurang dirumuskan dengan jelas sehingga mengundang penafsiran yang berbeda antara pihak yang bersengketa.

Dengan memperhatikan dinamika politik internal dan kedudukan Libanon sebagai pusaran konflik antar-negara di kawasan Timur Tengah, suatu konperensi internasional merupakan pilihan yang paling baik. Konperensi yang menurut rencana akan melibatkan Mesir, Libanon, Yordania, Suriah, Israel, PLO, anggota Dewan Keamanan PBB dan wakil-wakil dari Gerakan Non-Blok itu diharapkan tidak saja mampu meredam konflik antar-negara tetapi juga menyelesaikan masalah Palestina yang merupakan sumbu utama sengketa Arab-Israel.

Gagasan tentang konperensi seperti itu sebenarnya bukan merupakan suatu gagasan baru. Ia telah mulai dibicarakan sejak tahun 1983, ketika PBB menyelenggarakan konperensi mengenai masalah Palestina di Jenewa. Hingga kini tidak terdapat suatu usulan pun yang memperoleh dukungan seluas konperensi internasional seperti itu. Dukungan itu, misalnya, terlihat dari selalu tercantumnya konperensi internasional dalam dokumen pertemuan tingkat menteri negara-negara Non-Blok sejak tahun 1985. Lebih dari itu, pada Sidang Majelis Umum PBB yang lalu, tercatat 107 negara memberi dukungan.

Tetapi besarnya dukungan itu tidak dengan sendirinya menjamin akan terselenggaranya konperensi internasional karena dua negara yang paling berkepentingan, Amerika Serikat dan Israel, secara diam-diam justru menentanginya. Bahkan jika semula terlihat gelagat bahwa Amerika Serikat akan lebih fleksibel terhadap gagasan itu, pada tahun 1986 pemerintahan Reagan kembali pada sikapnya semula yang lebih diwarnai oleh pendekatan parsial. Melihat kepentingan ekonomi, politik dan keamanan Amerika Serikat di Timur Tengah yang tampaknya semakin dapat diandalkan, kecil kemungkinan bahwa ia akan berubah sikap.²³

Hingga tingkat tertentu, pandangan Israel sejajar dengan Amerika Serikat. Ia hanya menginginkan format perundingan dwipihak dengan negara-negara yang bersengketa dengannya. Sebelum memegang jabatannya, PM Shamir mengatakan bahwa konperensi internasional hanya akan semakin menyudutkan Israel. Lebih dari itu, pihak Israel juga tidak mau mengakui ataupun berunding dengan PLO.

Sukar diharapkan bahwa negara-negara Eropa Barat akan berbuat banyak bagi terselenggaranya konperensi internasional atau sekurang-kurangnya membujuk Amerika Serikat agar mengubah sikapnya. Dugaan ini bertolak dari kenyataan bahwa meskipun Eropa Barat memiliki kepentingan ekonomi, politik dan keamanan di Timur Tengah, mereka tidak menaruh simpati terhadap gagasan konperensi seperti itu. Semua negara Eropa Barat bahkan termasuk di antara 41 negara yang tidak memberikan suara (abstain) dalam pemungutan suara yang diselenggarakan oleh Majelis Umum PBB.

Oleh sebab itu diplomasi Timur Tengah pada tahun 1987 tampaknya harus kembali dari titik awal seperti usaha yang pernah dilakukan setelah evakuasi PLO dari Libanon. Tetapi soal apakah usaha untuk membujuk Yasser Arafat agar mengakui eksistensi Israel itu dapat berhasil harus lebih gigih diperjuangkan. Berbeda dari situasi ketika Arafat menandatangani "Persetujuan PLO-Yordani" (Februari 1985) yang secara implisit mengakui Resolusi PBB No. 242 dan dengan demikian mengakui secara de facto eksistensi Israel, kini PLO mempunyai tempat berpijak untuk melancarkan aksi militer dan oleh karena itu juga memiliki posisi tawar-menawar yang lebih tinggi.

Semangat perjuangan PLO tampaknya justru akan semakin besar, terutama setelah Arafat berhasil mendekati beberapa pemimpin PLO garis keras, antara lain, Naif Hawatmeh dan George Habash. Pada saat yang sama, PLO juga bernaung di antara negara-negara Arab yang lebih moderat, terutama setelah Raja Hassan berhasil menjinakkan Suriah. Oleh karena itu menjadi pertanyaan apakah rekonsiliasi PLO itu merupakan awal radikalisasi Arafat atau justru moderasi Hawatmeh dan Habash.²⁴ Tetapi karena selama ini PLO tergantung pada bantuan ekonomi dan dukungan politik negara-negara Arab lebih besar kemungkinannya bahwa rekonsiliasi itu merupakan awal sikap moderat PLO.

Jika diimbangi oleh konsesi-konsesi dari Israel, situasi seperti itu akan membantu proses perdamaian. Konsesi yang diharapkan oleh negara-negara Arab, antara lain, adalah penarikan pasukan Israel dari wilayah yang didudukinya sejak tahun 1967 (Resolusi PBB No. 242, 1967); pengakuan hak

rakyat Palestina untuk menentukan nasib sendiri, pengakuan PLO sebagai wakil yang sah rakyat Palestina dan terjaminnya proses peralihan oleh Dewan Keamanan PBB (Rencana Brezhnev dan Piagam Fez, 1982);²⁵ serta penyelesaian masalah pengungsi Palestina dan konferensi perdamaian internasional (Persetujuan PLO-Yordania 1985). Semua itu bertolak dari tumpuan minimal seperti tertuang dalam Piagam PBB mengenai "hak untuk menentukan nasib sendiri" dan "perdamaian serta keamanan internasional."

Tetapi konsesi-konsesi itu, terutama hak untuk menentukan nasib sendiri, tampaknya tidak akan dipenuhi oleh Israel. Selama ini ia hanya menawarkan otonomi terbatas pada hak-hak kultural dan ritus keagamaan, bukan otonomi politik, kepada rakyat Palestina di Tepi Barat Yordania maupun Jalur Gaza.²⁶ Untuk jangka panjang, kebijakan seperti itu tidak menjanjikan perdamaian. Apalagi seiring dengan represi politik dan diskriminasi kesempatan kerja yang dialaminya, rakyat Palestina juga semakin menyadari atas hak-hak politiknya. Di kalangan generasi muda, yang merupakan 75% dari rakyat Palestina secara keseluruhan, semangat nasionalisme meningkat pesat justru karena represi politik dan kesulitan ekonomi itu. Semua ini menuntut saluran damai. Jika tidak, mungkin hal itu justru akan menjelma menjadi terorisme atau tindak kekerasan lain yang lebih mempersulit Israel maupun negara-negara Barat pada umumnya.²⁷

Oleh sebab itu yang menjadi persoalan ialah apakah Israel mau memberi konsesi pada negara-negara Arab. Sebagai suatu negara yang pada prinsipnya defensif, meskipun seringkali melakukan suatu serangan preemtif, perubahan sikap seperti itu dapat terjadi jika Israel beranggapan bahwa ia berada dalam lingkungan yang aman. Untuk sebagian, hal itu akan ditentukan oleh kemampuan Presiden Gemayel dalam mengelola pertikaian antar-golongan dan kemampuan Yasser Arafat untuk mengendalikan rekan-rekannya yang menganut garis keras. Perubahan pola hubungan antar-negara Arab, selain meningkatkan kredibilitas Raja Hassan, juga membantu menciptakan lingkungan yang aman bagi Israel.

Sekurang-kurangnya untuk jangka pendek, pergantian kepemimpinan politik di Israel tidak akan menghapus momentum perdamaian. Konferensi internasional tetap akan mempunyai arti bagi perdamaian Timur Tengah,

²⁵Analisis perbandingan beberapa proposal itu dan pengaruhnya bagi PLO dapat dilihat dalam tulisan Mustafa, "PLO in Peace Dilemma," *BISS Journal*, Vol. 4, No. 3 (Juli 1983): hal. 56-76.

²⁶"New Generation of the Struggle," *South*, Januari 1986, hal. 21.

bahkan seandainya Israel menolak untuk memberi konsesi. Tetapi untuk itu diperlukan suatu syarat, yaitu kesepakatan bahwa konferensi internasional yang direncanakan itu bukan merupakan suatu forum konsultasi melainkan sebagai pengejawantahan berakhirnya perundingan-perundingan dwipihak. Selain itu, juga diperlukan pengawasan dari Dewan Keamanan PBB sehingga hasil pembicaraan konferensi itu tidak bertentangan dengan pendekatan parsial yang dicapai sebelumnya.

PENUTUP

Dengan demikian kawasan Timur Tengah tetap akan berada dalam ketidakpastian. Tiga perubahan penting yang terjadi selama tahun 1986 adalah kebangkitan kembali gerilyawan Palestina, moderasi di kawasan Mashrek dan radikalisasi di kawasan Maghreb, meskipun radikalisasi itu diduga tidak banyak mempengaruhi hubungan Arab-Israel. Kebangkitan kembali PLO sungguh merupakan suatu gejala yang menarik sebab sejak pertengahan tahun PLO menghadapi beberapa kesulitan, terutama setelah Raja Hussein menutup kantor perwakilan PLO di Amman sedangkan Habib Bourguiba juga kurang memberi dukungan pada Markas Besar PLO di Tunis. Tetapi pada saat yang sama PLO juga memperoleh kredibilitas baru di mata internasional. Selain hubungannya dengan Moskwa yang semakin dekat, ia juga memperoleh pengakuan diplomatik dari Spanyol. Lagi pula, meningkatnya rasa nasionalisme rakyat Palestina di Jalur Gaza dan Tepi Barat Yordan merupakan dukungan moral yang sangat penting bagi perjuangan Arafat. Lebih dari semua itu, keuntungan yang paling berarti adalah tempat berpijak di Libanon Selatan.

Jika seandainya kebangkitan kembali PLO itu akan melahirkan kepercayaan diri yang lebih besar dan oleh karena itu semakin memperkokoh jalur politik yang akan ditempuhnya untuk memperjuangkan pembebasan Palestina, ia tentu merupakan awal yang bermanfaat bagi perdamaian Arab-Israel. Karena bersamaan dengan itu kubu moderat negara-negara Arab bertambah dengan masuknya Suriah.

Satu masalah yang masih sukar diselesaikan adalah Perang Teluk. Hingga kini, sikap Irak memang tidak banyak mempengaruhi hubungan Arab-Israel. Ia selama ini bersikap netral dan pragmatis, dalam pengertian bahwa ia akan bersikap sejajar dengan negara-negara Arab moderat yang selama ini banyak memberi bantuan keuangan. Di pihak lain, Iran mungkin akan muncul sebagai masalah baru, terutama setelah ia memperoleh pijakan yang lebih kuat di Libanon Selatan, beserta hubungannya dengan milisi Hizbullah dan

Satu faktor yang seringkali sukar diperhitungkan adalah kegiatan terorisme yang sebagian besar justru mempersulit kedudukan Arafat, meskipun kegiatan itu dilakukan oleh kelompok yang tidak berada dalam tanggung-jawabnya. Sangat kecil kemungkinannya bagi kelompok Arafat untuk melakukan kegiatan terorisme seperti itu, karena kegiatan tersebut justru akan semakin mengucilkan Arafat dari negara-negara Arab yang selama ini mendukungnya. Tetapi siapa pun yang melakukannya, terorisme akan mengundang balasan dari Israel dan keengganan negara-negara Barat untuk mengambil prakarsa perdamaian yang lebih aktif bagi Timur Tengah.

Hingga tingkat tertentu dinamika politik internal di kawasan Maghreb tidak akan mengganggu usaha perdamaian Arab-Israel. Setelah moderasi Libia, sebagian besar negara-negara di kawasan itu adalah kubu konservatif yang selama ini ditopang oleh poros Ryadh-Amman-Kairo-Rabbat. Tetapi perdamaian internal di kawasan itu sendiri dapat terganggu oleh meningkatnya intensitas gerakan radikal dan fundamentalisme Islam. Karena bagi negara-negara Timur Tengah pada umumnya hampir tidak terdapat batas yang jelas antara intra-negara atau antar-negara, dinamika internal itu akan mempengaruhi stabilitas politik di kawasan Mashrek.

Secara keseluruhan, ketidakpastian Timur Tengah tetap akan berlanjut. Gorbachev tampaknya mulai akan menitik-beratkan dinamika politik di kawasan Pasifik. Reagan kurang berani menanggung risiko untuk secara aktif terlibat dalam usaha perdamaian di Timur Tengah, berbeda dari Nixon, Ford ataupun Carter. Oleh sebab itu, untuk sebagian besar perdamaian Timur Tengah akan mengandalkan usaha negara-negara di kawasan itu sendiri.