

PERSOALAN BANGSA ARAB PALESTINA*

Untuk memahami persoalan Palestina, kita harus membedakan antara bangsa Arab Palestina dan PLO sebagai suatu organisasi yang sarana-sarana (termasuk teror) dan sasaran-sasarannya tidak selalu sama dengan kebutuhan-kebutuhan manusiawi dan aspirasi-aspirasi bangsa Palestina. Kenyataan bahwa negara-negara Arab dan masyarakat internasional berusaha membaurkan kedua kelompok itu dan memperlakukan mereka sebagai satu kesatuan tidak menguntungkan perjuangan rakyat Palestina maupun mendatangkan penyelesaian bagi masalah mereka. Oleh sebab itu untuk memahami berpuluh-puluh tahun drama itu kita tidak boleh menerima gagasan bahwa rakyat Palestina dan PLO itu satu dan sama semata-mata karena masyarakat internasional lewat PBB telah mengakui PLO.

Penulis berpendapat bahwa bahkan kini, sesudah 30 tahun konfrontasi Arab-Israel, masalah Palestina belum dibatasi dan dilukiskan dengan jelas oleh kedua pihak. Semua pihak yang terjalin secara dekat atau jauh dengan krisis Arab-Israel, yaitu Israel, negara-negara Arab, PLO, PBB, Amerika Serikat dan Uni Soviet, secara langsung atau tidak ikut memperpanjang

* Saduran karangan Alon Ben Meir, "The Arab Palestinians", dalam *Current History*, Januari 1978

dilema rakyat Palestina, dan sampai sekarang menggunakan mereka sebagai pion untuk menjunjung kepentingan-kepentingannya masing-masing. Suatu survei sejarah selama tiga dasawarsa terakhir ini menunjukkan dengan jelas bahwa: (1) negara-negara Arab selalu memanipulir rakyat Palestina untuk mencapai tujuan-tujuan politik mereka masing-masing; (2) Israel bertahun-tahun mengabaikan dan tidak mau mengakui bahwa orang-orang Palestina sebagai rakyat merupakan fokus krisis Arab-Israel; (3) PBB sama sekali gagal menemukan suatu penyelesaian bagi masalah Palestina dan membiarkan dirinya digunakan sebagai alat propaganda di tangan negara-negara Arab, negara-negara Dunia Ketiga dan blok komunis, semuanya secara yang merugikan rakyat Palestina; (4) Amerika Serikat tidak pernah mengambil sikap tegas mengenai persoalan Palestina, dan terus mengacaukan orang-orang Palestina sebagai rakyat dengan PLO sebagai suatu organisasi politik; (5) Uni Soviet dengan lain-lain anggota masyarakat internasional, menerima resolusi kontroversial PBB dan Rabat (Oktober 1974) yang menyebutkan PLO sebagai satu-satunya wakil rakyat Palestina, dan secara demikian ikut menambah kekacauan dan meningkatkan ketidakpastian; (6) PLO berusaha mewakili rakyat Palestina tanpa memperhatikan untuk hari depan mereka, dan dalam aksi-aksi terornya membunuh lebih banyak orang Palestina daripada orang Israel, semuanya atas nama rakyat Palestina.

TIMBULNYA MASALAH PALESTINA

Sudah bukan soal relevan siapa harus disalahkan sebagai sebab dilema rakyat Palestina. Baik Israel maupun negara-negara Arab terus saling menyalahkan sebagai sebabnya. Kalaupun orang-orang Israel dan Arab berbeda pendapat mengenai sebabnya, tidak dapat diragukan bahwa masalah Palestina diciptakan perang 1948. Terlepas dari siapa mendorong orang-orang Palestina untuk mengungsi, 30 tahun kemudian dilema mereka tetap menghantui baik Israel maupun negara-negara Arab. Selama Israel dan negara-negara Arab berbeda pendapat mengenai hak-hak sah rakyat Palestina dan mengenai peranan yang harus dimainkannya dalam segala usaha perdamaian, sengketa Arab-Israel tidak mungkin diselesaikan.

NEGARA-NEGARA ARAB DAN RAKYAT PALESTINA

Selama 30 tahun terakhir ini orang-orang Palestina secara konsisten menandakan bahwa satu-satunya penyelesaian bagi masalah mereka ialah repatriasi (ke negeri yang diduduki Israel), suatu tuntutan yang kini pun tidak dapat diterima oleh Israel. Selama ini politik Arab ialah membiarkan persoalan rakyat Palestina sebagai masalah pengungsi untuk mengambil manfaat dari segi emosionalnya dan sebanyak mungkin menimbulkan simpati pada masyarakat internasional.

Wakil-wakil negara-negara Arab di PBB dan di berbagai ibu kota dunia secara konsisten hanya memperjuangkan satu penyelesaian bagi masalah Palestina: repatriasi. Ahmed Shukairy, bekas pejabat PLO dan wakil Saudi, berulang kali menyatakan: "Repatriasi dan hanya repatriasi. Ini adalah satu-satunya penyelesaian yang tidak melanggar tetapi pasti menghormati Piagam PBB".

Negara-negara Arab menempatkan banyak rintangan bagi pengungsi-pengungsi Palestina sehingga tidak dapat diketemukan suatu penyelesaian. Misalnya mereka membatasi gerak dan kesempatan-kesempatan ekonomi para pengungsi. Biarpun sementara negara Arab penghasil minyak, seperti Saudi dan Kuwait, kekurangan tenaga kerja, mereka ditekan negara-negara Arab lain agar menolak pengungsi-pengungsi Palestina.

Dalam laporannya kepada sidang ke-8 Majelis Umum, Direktur UNWRA melukiskan politik Arab mengenai kebebasan gerak orang-orang Palestina sebagai berikut: "Manfaat penuh penyebaran investasi modal besar ini (di negara-negara Arab) hanya akan dirasakan bila pembatasan-pembatasan atas gerak para pengungsi dicabut. Hal ini adalah suatu tindakan yang diusulkan dalam rencana tiga tahun semula, tetapi sejauh ini tak banyak dilakukan untuk melaksanakannya. Kebebasan gerak itu akan memungkinkan para pengungsi mengambil manfaat sepenuhnya dari kesempatan kerja yang diciptakan di negara-negara seperti Irak, Saudi, dan negara-negara Sheikh di Teluk Persi di mana telah terjadi perkembangan ekonomi".

Dalam bukunya *The Disinherited*, Fawaz Turki menyoroti penderitaan orang-orang Palestina: "Untuk melintasi perbatasan antara Libanon, Yordania dan Suriah dan kadang-kadang bahkan dari satu kota ke kota lain di negeri yang sama, untuk mengunjungi saudara atau untuk keperluan bisnis, seorang Palestina harus menantikan suatu Laisse passer dari instansi-instansi. Pengeluaran dokumen ini diserahkan kepada birokrat-birokrat lokal yang hanya melakukannya jika mereka menganggapnya wajar — dalam beberapa minggu, beberapa bulan atau tidak. Secara sosial orang-orang Palestina diremehkan, dikejar-kejar atau paling baik dianggap sepi".¹

Dengan kata-kata sederhana, para pengungsi digunakan oleh berbagai negara Arab untuk menunjang kepentingan-kepentingannya sendiri. Lebih terperinci, negara-negara Arab menemukan dalam masalah pengungsi suatu dalih istimewa untuk menutup-nutupi masalah-masalah sosial dan ekonomi dalam negeri mereka dan ketidakmampuan mereka untuk mengkoordinir politik dan aksi-aksi militer mereka melawan Israel. Pengungsi-pengungsi Palestina terus-menerus merupakan peringatan bagi mereka akan kelemahan Arab, kepicikan pandangan dan ketidakmampuan mereka untuk menghadapi negara Yahudi yang kecil itu. Soal pengungsi itu terlalu sedikit atau terlalu banyak mendapat perhatian sesuai dengan apa yang dipandang sebagai kepentingan negara pada waktu itu. Politik Arab yang berubah-ubah atau tidak menentu itu hanya mengabadikan masalahnya.

Sejak PLO muncul di Kairo tahun 1964 sebagai induk organisasi yang mewakili berbagai kelompok Fedayin, perdebatan antara PLO dan negara-negara Arab berlangsung terus. Setiap negara Arab yang berusaha memanfaatkan PLO sebagai senjata dalam perjuangan melawan Israel segera menyadari bahwa PLO tidak selalu bersedia bekerja sama jika kerja sama itu tidak menguntungkan. Kegiatan-kegiatan PLO di wilayah Israel memancing balasan Israel terhadap setiap negeri Arab dari mana gerilya itu dilancarkan. Pemerintah-pemerintah Arab yang

1 Fawaz Turki, *The Disinherited* (New York: Monthly Review Press, 1972), hal. 40

ANALISA

berusaha menguasai dan membatasi aksi-aksi PLO ke Israel dihadapi oleh PLO yang bertekad untuk menangani urusan-urusannya sendiri.

Di Yordania misalnya pemerintah akhirnya terpaksa mengarahkan tentaranya melawan PLO. Akibatnya ialah perang saudara bulan September 1970, yang memaksa PLO meninggalkan Yordania setelah menderita korban jiwa 10.000 orang. Juga di Libanon, dari pertengahan 1975 sampai pertengahan 1977 berkobar perang saudara antara PLO dan sayap kiri Muslim di satu pihak dan golongan Maronit dan Suriah di lain pihak.

Biarpun mampu menghancurkan PLO sama sekali, Yordania dan Suriah lebih senang memperlemah PLO sehingga dapat dimanipulir. Negara-negara Arab ingin mempertahankan PLO sebagai suatu kekuatan bila berkobar lagi peperangan baru dengan Israel; pada waktu yang sama mereka dapat menuntut, tanpa membahayakan keamanan mereka, agar aksi-aksi PLO ditujukan pada Israel. Selain itu, setelah PLO berkembang menjadi suatu kekuatan politik penting, negara-negara Arab menuntut agar PLO diundang dalam setiap konperensi perdamaian dengan Israel. Tuntutan Arab itu sejauh ini ditolak mentah-mentah oleh Israel, biarpun pemerintah Carter menekan Israel agar mengambil sikap yang lebih luwes.

Suatu penyelidikan atas negara-negara konfrontasi Mesir Yordania dan Suriah menunjukkan bahwa masing-masing terus mendahulukan kepentingan nasionalnya. Dengan maksud itu Presiden Sadat bulan Nopember 1977 mengunjungi Israel, biarpun menghadapi perlawanan sengit di dunia Arab. Mesir yang mempunyai kesulitan-kesulitan ekonomi, sosial dan politik yang serius, lebih senang bila Palestina bergabung dengan Yordania, asal Israel mengembalikan semua wilayah yang didudukinya tahun 1967, dan menentang setiap usaha ekspansi Suriah. Yordania masih ingin mendapatkan kembali sebagian Tepi Barat dan terus mendukung suatu penyelesaian yang akan mempersatukan negara Palestina yang akan didirikan dengan wilayahnya. Orang-orang Suriah, yang bahkan mempunyai ambisi nasional

yang lebih luas, tetap menuntut terbentuknya negara Palestina merdeka, yang akan dapat dikuasainya seperti Libanon. Hal itu akan membawa mereka selangkah lebih maju ke arah perwujudan impian Suriah Raya mereka. Saudi, banker semua negara konfrontasi, mendukung Mesir pada umumnya, tetapi tetap skeptis tentang maksud-maksud terakhir PLO dan hari depan kerajaan di Yordania.

Pendeknya, tidak peduli resolusi-resolusi persatuan yang dikeluarkan konperensi Menteri Luar Negeri Liga Arab di Mesir bulan September 1977, negara-negara Arab jauh dari menyetujui satu pendekatan bersama mengenai masalah Palestina.

Selain itu, negara-negara Arab secara resmi mempertahankan bahwa persoalan rakyat Palestina adalah inti krisis Arab-Israel, suatu argumen yang semakin disetujui oleh masyarakat internasional. Kini semua negara kecuali Israel tetapi termasuk Amerika Serikat mengikuti pendapat itu. Di lain pihak Israel menandakan bahwa fokus krisis Arab-Israel adalah penolakan Arab terhadap eksistensinya, dan bahwa segala persoalan lainnya, termasuk masalah Palestina, adalah sekunder dan akan diselesaikan bila negara-negara Arab mengakui Israel lebih dahulu.

Antara 1948 dan 1967 sikap Israel terhadap masalah Palestina pertama-tama didasarkan atas persepsi Israel mengenai sebab pelarian massa Palestina semula menyusul perang 1948. Bekas Menteri Luar Negeri Abba Eban menyatakan posisi Israel di PBB pada 17 Nopember 1958 sebagai berikut: "Masalah pengungsi Arab disebabkan perang agresi, yang dilancarkan negara-negara Arab melawan Israel (pada tahun 1947 dan 1948). Jangan salah paham. Jika tiada perang melawan Israel yang mengakibatkan pertumpahan darah, penderitaan, panik dan pengungsian, kini tidak akan ada masalah pengungsi Arab. Sekali anda menetapkan tanggung jawab atas perang itu, anda juga menentukan tanggung jawab atas masalah tersebut. Tiada sesuatu dalam sejarah kita yang lebih jelas atau kurang kontroversial daripada prakarsa pemerintah-pemerintah Arab bagi

ANALISA

konflik sumber tragedi pengungsi itu. Karena pemerintah-pemerintah itu, dengan tindakan-tindakan politik mereka, menciptakan masalah tragis itu, tidaklah harus disimpulkan bahwa masyarakat dunia mempunyai hak yang tidak dapat disangkal untuk menuntut bantuan mereka sepenuhnya bagi penyelesaiannya? Bagaimanakah pemerintah-pemerintah dapat menciptakan suatu masalah kemanusiaan yang luas dengan tindakan mereka, kemudian mencuci tangan mereka dari segala tanggung jawab?"

Biarpun pemerintah-pemerintah Arab selalu membela hak orang-orang Palestina untuk kembali ke negeri mereka, Israel menolak gagasan repatriasi itu (kecuali reuni keluarga-keluarga) dengan tiga alasan yang berkaitan:

1. Pemerintah Buruh Israel percaya bahwa kembalinya semua orang Palestina ke Israel bukanlah repatriasi, tetapi pengasingan dari masyarakat Arab. Perbedaan-perbedaan bahasa, warisan kebudayaan, identitas dan loyalitas nasional tidak akan mengijinkan asimilasi pengungsi-pengungsi Palestina dengan orang-orang Yahudi.
2. Lebih dari 600.000 orang Yahudi Timur (dari Timur Tengah dan Afrika Utara Arab) pindah ke Israel, kebanyakan antara 1948-1955. Jumlah pengungsi Palestina yang meninggalkan rumah mereka sesudah 1948 kira-kira sama dengan jumlah orang-orang Yahudi Timur yang pindah dari negara-negara Arab dalam jangka waktu yang sama. Sementara orang Yahudi itu pindah secara sukarela, tetapi mayoritas terbesar meninggalkan negeri kelahiran mereka untuk menghindari pengejaran yang diperkirakan akan meningkat sesudah kemerdekaan Israel, dan meninggalkan sebagian besar jika tidak semua milik mereka.
3. Repatriasi jumlah-jumlah besar pengungsi Palestina ke Israel akan menciptakan suatu krisis sosial yang bisa berakhir dengan disintegrasi identitas Israel sebagai negara Yahudi. Bahkan juru bicara Arab mengakui bahwa penerimaan orang-orang Palestina akan mencairkan identitas

Yahudi negara. Penduduk akhirnya akan dikuasai orang-orang Arab, jika hanya karena laju kelahiran.

Oleh sebab itu juru bicara Arab Cecil Hourani, ketika bicara tentang orang-orang Palestina di Tepi Barat dan Gaza, memandang aneksasi total dan pemberian kewarganegaraan Israel kepada penduduk Arab sebagai suatu prospek yang tidak diinginkan. Dari sudut pandangan Arab dia menyatakan: "Jika Pemerintah Israel menerima orang-orang Arab di daerah-daerah yang dikuasainya sebagai warga negara penuh, dengan persamaan hak sipil dan politik, konsep Israel seperti sejauh ini dituangkan dalam perundang-undangannya harus diubah. Israel sudah bukan negara Yahudi lagi. Dia akan menjadi negara Yahudi-Arab di mana nasionalitas akan merupakan fungsi residensi atau kewargaan. Dengan kata lain, Israel seperti adanya sejak 1948 sudah tidak akan ada lagi, dan Palestina di mana Yahudi dan Arab hidup bersama dipulihkan."

Israel tidak mengambil alih garis pemikiran Hourani dan juga tidak menganut politik khusus terhadap orang-orang Palestina. Kenyataannya, tiadanya politik yang tegas di Israel sejak 1967 ikut mengembangkan PLO dan beri dorongan kepadanya untuk tampil ke muka lagi sebagai unsur penting dalam krisis Arab-Israel.

Sesudah perang saudara di Yordania September 1970, ketika PLO sudah bukan unsur yang berarti dalam perjuangan melawan Israel, penolakan konsisten Israel untuk mengakui orang-orang Palestina sebagai suatu entitas tersendiri yang pantas mendapatkan perhatian khusus sekali lagi menampilkan nasionalisme Palestina. (Sejarah terulang di Libanon tahun 1976: perang saudara lain, kekalahan lain orang-orang Palestina, penolakan lain Israel untuk mengakui suatu kesempatan untuk menerobos kemacetan). Banyak orang Israel dan Arab serta pengamat Barat mengira bahwa, jika Israel bersedia menangani masalah Palestina, khususnya sesudah 1967 ketika dia mampu berbuat demikian, meluasnya dukungan internasional bagi orang-orang Palestina pada 1974-1976 dan pengakuan PLO yang luas dan meningkat mungkin dapat dicegah.

ANALISA

Aspek lain yang harus dicatat kalau kita membahas Israel ialah munculnya PLO sebagai satu-satunya wakil rakyat Palestina dan penerimaannya oleh PBB dan negara-negara Arab. Di satu pihak Israel secara diam-diam menerima status baru yang diberikan kepada PLO; karena hanya dengan menganggap bahwa PLO dan rakyat Palestina merupakan satu entitas Israel akan dapat membenarkan penolakannya untuk berunding dengan orang-orang Palestina sama sekali. Israel tidak dapat diharap berunding dengan pihak yang bermaksud melenyapkannya. Di lain pihak Israel mempertahankan politik integrasi sosial dan ekonominya dengan orang-orang Palestina di daerah-daerah pendudukan karena berusaha memisahkan kepentingan PLO dari kepentingan rakyat Palestina. Suatu petunjuk lain bahwa terdapat suatu politik yang berlawanan.

Sekalipun Israel tidak dapat berbuat banyak mengenai orang-orang Palestina sebelum perang 1967, sesudah itu dia dapat mengambil prakarsa. Namun Pemerintah Buruh gagal merumuskan suatu penyelesaian yang operasional, untuk sebagian akibat kepicikan pandangan pemimpin-pemimpin politiknya, dan sebagian akibat kelemahan yang inheren pada suatu pemerintah koalisi yang tidak mendapat dukungan luas sejak 1967. Tiada pemerintah Israel mampu mengikat dirinya dengan suatu penyelesaian jangka jauh bagi masalah Palestina tanpa jatuh.

Sebagai akibatnya, sejak 1967 penguasa-penguasa Israel lebih senang membiarkan waktu menempuh jalannya sendiri. Sesudah perang 1967, Israel gagal mengambil suatu prakarsa kreatif, tetapi memilih untuk menciptakan hubungan baik dengan orang-orang Palestina di daerah-daerah pendudukan dengan harapan akan dapat mempertemukan perbedaan-perbedaan. Sikap akomodasi ini akan melemahkan aspirasi-aspirasi nasional Palestina. Walaupun Israel untuk sebagian berhasil memperbaiki hubungan Arab-Israel pada tingkat sosial dan ekonomi dengan menyediakan lapangan kerja, pelayanan-pelayanan sosial dan perumahan, suksesnya tidak cukup untuk menundukkan atau melenyapkan nasionalisme Palestina.

Namun adalah mungkin bahwa dukungan luar biasa yang diperoleh PLO dalam pemilihan kota-kota praja tahun 1976 di Tepi Barat dapat dibalik agar menguntungkan Israel maupun Palestina. Walaupun hasil pemilihan itu tidak menyenangkan sementara pejabat Israel, adalah suatu kenyataan bahwa Israel mampu mengadakan pemilihan demokratis di Tepi Barat, sedangkan pemilihan bebas serupa itu tidak terdapat di dunia Arab.

Hasil pemilihan itu seharusnya diantisipasi dan tidak dapat diabaikan. Seharusnya dimulai suatu dialog antara kedua pihak, walaupun mungkin sukar pada permulaan. Untuk menggunakan kata-kata Shimon Peres, bekas Menteri Pertahanan Israel, hasil pemilihan itu adalah suatu tantangan nasional. Israel harus memulai suatu dialog dengan wakil-wakil Tepi Barat dan mendapatkan kembali kemauan baik yang dibangun pada tahun-tahun awal pendudukan.

MASYARAKAT INTERNASIONAL

Kita dapat bicara tentang masyarakat internasional sebagai pembawa satu suara hanya sejauh suara itu keluar dari PBB. Namun dalam meninjau sikap PBB terhadap orang-orang Palestina, kita melihat bagaimana masyarakat internasional itu menjadi lumpuh akibat adanya suara-suara keras. Selama dua dasawarsa pertama krisis Arab-Israel, posisi PBB terhadap orang-orang Palestina mencerminkan kepentingan diri yang sempit dari negara-negara anggotanya. Bertahun-tahun Majelis Umum mengalokasikan dana-dana bagi pengungsi-pengungsi Palestina, suatu sebutan yang tetap digunakan masyarakat internasional bagi orang-orang Palestina.

''Yang disadari orang-orang Arab pada awal 1950-an ialah bahwa mereka dapat menganggap sepi keputusan-keputusan mandataris (perintah) Dewan Keamanan tanpa hukuman. Mereka diberitahu pada tahun 1951 bahwa mereka tidak boleh menutup Terusan Suez bagi orang-orang Israel. Tetapi mereka menutupnya, dan tidak terjadi apa-apa. Mereka diminta untuk

ANALISA

berdamai dengan Israel. Mereka menolak melakukannya dan menandakan bahwa mereka masih dalam keadaan perang melawan Israel dan mempunyai hak-hak pihak perang; sekali lagi Dewan Keamanan tidak berbuat sesuatu untuk memaksakan keputusannya. Tetapi negara-negara Barat tidak bersemangat untuk menuntut kepada bangsa Arab agar berdamai dengan Israel. Sebagai akibatnya, keyakinan mendalam Arab bahwa eksistensi Israel adalah agresi terhadap hak-hak Arab menjadi suatu kekuatan politik.”¹

Seperti halnya dengan kebanyakan kasus yang melibatkan kepentingan-kepentingan negara-negara besar, PBB tidak mempunyai prakarsa dan kekuasaan untuk mengambil langkah-langkah yang berarti guna menyelesaikan masalah pengungsi Palestina secara yang dapat diterima semua pihak. Orang-orang Arab, didukung pimpinan dan veto Uni Soviet di Dewan Keamanan, berhasil menghentikan usaha Amerika Serikat, Israel atau negara-negara Eropa Barat untuk memajukan penyelesaian mereka bagi masalah pengungsi itu. Oleh sebab itu resolusi-resolusi PBB mengenai pemukiman kembali orang-orang Palestina atau kompensasi mereka sepenuhnya secara konsisten ditentang negara-negara Arab. Kenyataannya segala resolusi yang kurang dari repatriasi dan pembentukan negeri langsung ditolak.

Hanya dengan persetujuan negara-negara yang menampung orang-orang Palestina PBB dapat bertindak secara efektif untuk para pengungsi. Walaupun kenyataannya kebanyakan orang Palestina sudah bukan pengungsi di bawah pendudukan Israel tahun 1967, program bantuan PBB berlangsung terus seolah-olah tiada perubahan dalam status politik. UNWRA tidak menyesuaikan diri dengan waktu yang berubah; dia tidak dipengaruhi perubahan politik. Para pengungsi telah menjadi biasa dengan keadaan permanen untuk hidup dari tangan ke mulut dengan bantuan kemurahan internasional.

Sesudah perang Yom Kippur 1973 baik Majelis Umum maupun Dewan Keamanan PBB semakin mengambil sikap ofen-

1 Eugene V. Rostow, "The American Stake in Israel", *Commentary*, April 1977, hal. 32

sif dengan menuduh Israel dan politiknya. Pada waktu yang sama kekuatan politik dan ekonomi Arab mulai terasa pada 1973-1974 akibat embargo minyak dan melonjaknya harga minyak sampai empat kali lipat berkat perjuangan OPEC. Di Afrika, Asia, Amerika Latin dan akhirnya Eropa Barat negara demi negara mengalami tekanan ekonomi Arab. Dengan kekuatan baru negara-negara Arab mulai menekankan lagi tuntutan mereka akan suatu negeri bagi rakyat Palestina, dan persoalan repatriasi pelan-pelan lenyap. Setelah Majelis Umum PBB menunjuk PLO sebagai wakil resmi rakyat Palestina bulan Oktober 1974, PLO menjadi pengamat permanen di PBB, dan kemudian pada 1976 menerima status sebagai suatu "negara anggota reguler".

Sementara perkembangan-perkembangan diplomatik itu dimaksud untuk memperbaiki status Palestina, di Libanon berkobar perang saudara antara PLO dan golongan kiri Muslim di satu pihak dan golongan kanan Kristen dan Suriah di lain pihak, sedangkan rakyat Palestina menjadi korban. PBB tidak berbuat sesuatu untuk menghentikan pertempuran itu dan memang tidak mampu melakukannya, karena suatu resolusi yang menuntut gencatan senjata serupa itu tidak akan diterima dalam Majelis Umum atau Dewan Keamanan.

Pada musim gugur 1977, sidang PBB meneruskan politik yang sama. Resolusi-resolusi anti Israel diajukan satu demi satu. Namun, biarpun kebanyakan pihak sebelumnya dalam prinsip menyetujui resolusi PBB nomor 242, resolusi itu tidak dilaksanakan karena negara-negara Arab, PLO, Amerika Serikat dan Israel tidak mencapai sepakat kata mengenai tafsir beberapa kalimat kunci resolusi itu. Dengan demikian PBB lumpuh.

AMERIKA SERIKAT DAN RAKYAT PALESTINA

Sikap Amerika Serikat terhadap rakyat Palestina adalah simpatik. Selama 30 tahun terakhir ini Amerika Serikat menanggung bagian terbesar dana UNWRA. Tetapi Amerika Serikat tidak mampu mengambil suatu tindakan yang menentukan

untuk menyelesaikan masalah Palestina karena takut menjauhkan negara-negara Arab atau Israel. Memang, hubungan Amerika Serikat dengan rakyat Palestina juga dipengaruhi kekuatirannya tentang penetrasi Soviet di Timur Tengah. Dukungan yang diberikan Uni Soviet kepada PLO secara diam-diam dan kemudian secara terbuka mendorong Amerika Serikat lebih lanjut untuk mengambil sikap tanpa komitmen terhadap rakyat Palestina.

Ketika PLO muncul dari Summit Arab Rabat 1974 sebagai wakil resmi dan satu-satunya orang Palestina, suatu dilema baru dihadapkan dengan penguasa-penguasa Amerika Serikat. Di satu pihak, Amerika Serikat mengakui bahwa harus diketemukan suatu penyelesaian yang wajar bagi masalah Palestina. Di lain pihak, berunding dengan PLO adalah tidak konsisten dengan politik resmi Amerika Serikat di Timur Tengah, yang terutama didasarkan atas resolusi 242, yang memandang Palestina semata-mata sebagai pengungsi dan sama sekali tidak menyebutkan PLO.

Dalam suatu jumpa pers di Brussels 10 Desember 1976 Menlu Kissinger berkata: "Amerika Serikat berulang kali menyatakan sikapnya terhadap PLO, yaitu bahwa sampai PLO menerima eksistensi negara Israel dan resolusi-resolusi atas nama perundingan-perundingan sekarang ini dilakukan — resolusi 242 dan 338 — Amerika Serikat tidak dapat menerima PLO sebagai pihak dalam segala perundingan". Pernyataan Kissinger ini mengungkapkan sikap resmi Pemerintah Presiden Nixon dan Ford. Pemerintah Carter mula-mula mengambil sikap yang sama. Tetapi Presiden Carter segera bergeser menuju suatu politik yang menerima PLO sebagai pihak perundingan jika dan bila PLO pada prinsipnya menerima resolusi 242.

Dewasa ini Amerika Serikat menghadapi jalan buntu. Israel tetap menolak berunding dengan PLO dalam keadaan mana pun dan PLO tetap tidak mau menerima resolusi 242 sebagai dasar perundingan (dengan atau tanpa ketentuan yang memberikan status lebih daripada status pengungsi kepada rakyat Palestina).

Tetapi Amerika Serikat, yang menolak mengadakan kontak resmi dengan PLO sebelum PLO mengakui Israel, telah memulai suatu kontak dengan PLO lewat pihak ketiga, suatu perkembangan yang diprotes Israel.

Biarpun Pemerintah Carter mengatakan bahwa dia tidak mengubah posisinya secara fundamental mengenai masalah Palestina, terdapat petunjuk-petunjuk jelas bahwa Carter semakin mendekati pandangan negara-negara Arab moderat (Yordania, Mesir, dan Saudi) tentang bagaimana perdamaian dapat dicapai di Timur Tengah. Dalam pandangan ini, salah satu syarat perdamaian Arab-Israel ialah suatu negeri bagi rakyat Palestina, semacam entitas nasional tersendiri yang akan didirikan di tepi Barat dan Gaza. Setelah pada prinsipnya menerima sikap itu, Pemerintah Carter mulai semakin menekankan persoalan pembangunan pemukiman Israel (atau "menciptakan fakta" dalam bahasa Israel) di Tepi Barat. Karena pemukiman-pemukiman itu dibangun di daerah yang mungkin dimaksud sebagai negeri rakyat Palestina, tidak boleh dibangun lain-lain pemukiman-pemukiman Israel di Tepi Barat dan Gaza.

Lagi pula, Presiden Carter sendiri memberitahukan kepada PLO bahwa partisipasi PLO dalam konperensi perdamaian akan bergantung pada pengakuan PLO terhadap Israel dan diterimanya resolusi 242 PBB. Di masa lampau PLO menolak resolusi itu karena tersirat bahwa orang-orang Palestina tidak mempunyai status selain status pengungsi. Penyimpangan dari sikap Amerika Serikat sebelumnya itu (yang menolak partisipasi PLO kecuali jika PLO mengakui Israel) menimbulkan keragu-raguan serius pada banyak orang Amerika mengenai maksud Amerika Serikat untuk berunding dengan PLO.

Presiden Carter juga menjadi sasaran PM Rabin yang menganggapnya untuk sebagian bertanggung jawab atas kekalahan Partai Buruh lawan blok Likud pada musim semi 1977. Rabin dan pejabat-pejabat Israel lain juga menyatakan tidak senang dengan pernyataan politik Amerika Serikat-Uni Soviet 1 Oktober 1977, yang mengakui bahwa hak-hak sah rakyat Pales-

tina merupakan bagian fundamental segala penyelesaian. Amerika Serikat untuk pertama kalinya bicara tentang hak-hak rakyat Palestina, bukan hanya kepentingan-kepentingan.

Biarpun kebanyakan negara Arab senang dengan perkembangan politik Amerika Serikat mengenai Soal Palestina itu, PLO tetap bertekad untuk menghancurkan Israel. Dewan PLO yang bersidang akhir Agustus 1977 di Damaskus untuk membicarakan usul Presiden Carter agar PLO menerima resolusi 242 memutuskan untuk menolak usul itu. "Adalah sulit untuk melihat (demikian Menlu Vance) bagaimana dapat dicapai kemajuan dalam persoalan Palestina, karena sejauh ini PLO menolak hak Israel untuk hidup dan kerangka resolusi-resolusi Dewan Keamanan PBB nomor 242 dan 338".

Tidak diragukan bahwa Amerika Serikat akan tetap terlibat dalam masalah Palestina untuk beberapa waktu mendatang. Israel tidak mau berunding dengan PLO. PLO rupanya belum bersedia mengubah Piagamnya dan menerima Israel sebagai suatu negara berdaulat.

Untuk menyelesaikan krisis Arab-Israel, kita harus memahami beberapa kenyataan yang tidak berubah, unsur-unsur kunci yang secara langsung merupakan komponen krisis itu. Rakyat Palestina adalah salah satu di antaranya. Mereka ada. Mereka mempunyai aspirasi-aspirasi nasional mereka sendiri. Sampai batas-batas tertentu mereka mempunyai kebudayaan dan sejarah mereka sendiri.

Israel adalah unsur lain yang merupakan syarat mutlak bagi perdamaian. Apakah PLO menyetujuinya atau tidak, Israel akan tetap di Timur Tengah. Sedangkan perdamaian dapat dirundingkan dengan atau tanpa PLO, tiada perdamaian dapat dirundingkan tanpa Israel maupun rakyat Palestina. Inilah inti seluruh masalahnya. Israel harus menerima orang-orang Palestina sebagai entitas yang terpisah dari PLO dan memulai dialog dengan mereka. Usaha-usaha itu harus didukung oleh Amerika Serikat dan akhirnya juga oleh Mesir, Yordania dan Saudi.

Rakyat Amerika Serikat tidak boleh menunjukkan sikap murah terhadap PLO karena bukanlah demi kepentingan Israel maupun rakyat Palestina bila Amerika Serikat mengakui PLO, tanpa mengizinkan rakyat Palestina memilih wakil-wakil mereka sendiri. Golongan ekstremis dan negara-negara Arab yang keras seperti Aljazair dan Suriah, ikut mengabadikan jalan buntu tersebut dengan menandakan bahwa PLO adalah satu-satunya wakil perjuangan Palestina. Amerika Serikat tidak boleh mengambil sikap serupa itu. Secara realistis Amerika Serikat tidak dapat mengharap bahwa Israel akan berunding dengan kelompok teroris yang berdasarkan Piagamnya bermaksud melenyapkannya. Tetapi Amerika Serikat dapat membujuk Israel agar menghadapi masalah Palestina secara realistis, suatu masalah yang harus diakui oleh Israel jika hal itu belum terjadi. Di sini Amerika Serikat mempunyai kemampuan untuk melakukan tekanan.

Pergeseran Amerika Serikat secara berangsur-angsur untuk memenuhi tuntutan-tuntutan Arab untuk berunding tidak meningkatkan prospek perdamaian. Selama negara-negara Arab ekstrem dan PLO merasa bahwa bisa terjadi perpecahan Amerika Serikat-Israel, mereka akan tetap berkeras. Argumen ini tidak boleh dipandang sebagai pro atau kontra bagi pihak tertentu, tetapi di pihak kemajuan menuju perdamaian. Israel dan rakyat Palestina adalah komponen utama dalam dilema Timur Tengah dan tidak akan menikmati perdamaian abadi jika perdamaian ini dicapai secara yang merugikan pihak lain.

Jika Amerika Serikat tetap memandang resolusi PBB nomor 242 sebagai dasar penyelesaian yang dirundingkan antara Israel dan negara-negara Arab, Amerika Serikat harus setuju dengan Israel dan negara-negara Arab moderat, yaitu Yordania, Mesir dan Saudi, mengenai tafsir resolusi itu. Jika Amerika Serikat mulai mencairkan resolusi itu dengan memasukkan unsur-unsur baru, Israel maupun negara-negara Arab tidak akan mempunyai insentif untuk berpegangan pada sisanya.

Referensi pada pengungsi dalam resolusi 242 memang bisa diperdebatkan; misalnya adalah mungkin untuk tidak meman-

ANALISA

dang orang-orang Palestina di Tepi Barat dan Gaza sebagai pengungsi. Tetapi memasukkan perubahan dalam status orang-orang Palestina tidak berarti bahwa suatu badan ekstern seperti PLO harus diakui sebagai juru bicara mereka. Rakyat Palestina mampu memilih wakil-wakil mereka sendiri. Generasi baru pemimpin-pemimpin Palestina bisa diganggu oleh anggota-anggota PLO atau kelompok-kelompok kiri, tetapi mereka harus bersedia mengambil risiko berdasarkan kesadaran bahwa PLO selama 20 tahun gagal menghasilkan apa yang dijanjikannya.

Amerika Serikat dan Israel harus bekerja sama untuk menemukan penyelesaian bagi masalah Palestina. Sikap mendua Amerika Serikat hanya akan memaksa Israel untuk memperkeras sikapnya. Hal itu juga akan memperkuat tangan unsur-unsur Arab ekstrem dan PLO, yang percaya bukan saja bahwa waktu menguntungkan mereka tetapi juga bahwa, mengingat kenyataan-kenyataan minyak dan politik baru di Timur Tengah, Amerika Serikat akhirnya akan terpaksa mengurangi komitmennya terhadap Israel. Adalah jelas bahwa tiadanya kemajuan ke arah penyelesaian masalah Palestina dalam konteks persetujuan perdamaian Arab-Israel yang menyeluruh akan menjurus ke perang baru — suatu perang di mana tidak akan ada pemenang sebenarnya, suatu perang yang tidak akan menunjang kepentingan rakyat Palestina.

Suatu delegasi Arab gabungan ke konperensi perdamaian Jenewa yang akan meliputi wakil-wakil Palestina mungkin merupakan suatu langkah maju yang berharga. Tetapi adalah naif untuk menganggap bahwa komposisi Konperensi Jenewa pasti akan menentukan hasil akhirnya. Penerimaan rakyat Arab Palestina sebagai suatu entitas merdeka oleh Israel dan penerimaan Israel oleh negara-negara Arab dan rakyat Palestina sebagai suatu negara Yahudi yang berdaulat dengan hak hidup merupakan syarat-syarat yang nyata bagi sukses Konperensi Perdamaian Jenewa.