

BAB 5 ANALISIS

Bab ini merupakan analisis terhadap permasalahan penelitian yaitu kehadiran *back channel negotiation* dalam membawa munculnya Oslo Agreement. Bab ini akan memberikan penjelasan tentang analisis terhadap penggunaan *back channel* pada proses negosiasi Oslo dan keberhasilan *back channel* dalam membawa perdamaian antara Israel dan Palestina. Bagian pertama akan menguraikan penjelasan tentang alasan para pemimpin masing-masing pihak untuk memutuskan akan menggunakan *back channel* pada proses negosiasi mereka. Bagian kedua akan menjelaskan tentang keberhasilan *back channel negotiation* untuk mewujudkan perdamaian antara Israel dan Palestina melalui Oslo Agreement. Penjelasan bab ini diharapkan dapat memberikan suatu pemahaman mengenai keberhasilan negosiasi tertutup sebagai salah satu jalan untuk menghasilkan suatu kesepakatan damai diantara pihak-pihak yang berselisih.

5.1 Analisis terhadap Penggunaan *Back Channel* pada Proses Negosiasi Oslo

Pada bab-bab yang sebelumnya telah dijelaskan bahwa dalam perjalanan proses negosiasi Oslo kedua belah pihak sepakat untuk menggunakan *back channel negotiation* atau negosiasi tertutup sebagai cara untuk bernegosiasi. Penggunaan negosiasi tertutup ini tentu saja bukan tanpa alasan, karena tidak pelak lagi berkat kehadiran negosiasi tertutuplah kesepakatan untuk perdamaian antara Israel dan Palestina berhasil diraih. Lalu bagaimana negosiasi tertutup dapat digunakan dalam proses perdamaian antara kedua belah pihak, tentu tidak terlepas dari peran penting para pemimpin untuk melegitimasi kehadiran negosiasi tertutup ini. Ada empat kategori ketidakpastian yang menggambarkan dilema yang dihadapi para pemimpin dan negosiator, dimana keempat kategori tersebut dapat menjelaskan mengapa negosiasi tertutup yang dipilih untuk digunakan dalam proses negosiasi. Seperti yang dinyatakan oleh Howard Raiffa (1995) yang mencatat bahwa para pihak dapat mengambil keuntungan dari dialog-dialog informal untuk mengurangi ketidakpastian ketika ikut serta di dalam negosiasi: “...parties can take advantage of ‘informal dialogues’ to reduce the uncertainties

of entering into negotiations.”¹⁸⁴ Kategori-kategori tersebut adalah ketidakpastian terhadap *the costs of entry*, ketidakpastian terhadap *spoilers*, ketidakpastian terhadap *interest and priorities*, dan ketidakpastian terhadap *outcome*.

Kategori-kategori dari ketidakpastian ini menunjukkan bahwa ada resiko yang harus dihadapi dalam proses perdamaian oleh para pemimpin dan negosiator untuk menyelamatkan keberlangsungan negara atau bangsanya. Secara bersamaan, kategori ketidakpastian ini dapat memberikan penjelasan tentang fenomena negosiasi tertutup. Mengapa negosiasi ini digunakan atau keuntungan positif apakah dari negosiasi ini yang telah menjanjikan keadaan yang jauh lebih baik dibandingkan pelaksanaan negosiasi secara terbuka. Berikut ini adalah beberapa penjelasan tentang masing-masing kategori ketidakpastian yang menjadi pemicu digunakannya *back channel negotiation*.

5.1.1 Ketidakpastian terhadap *the Cost of Entry*

Ketidakpastian terhadap *the cost of entry* ini adalah ketidakpastian untuk menentukan prakondisi yang telah disiapkan dan kemudian diajukan oleh para pihak sebagai bagian dari pernyataan kesediaan mereka untuk turut terlibat pada proses perdamaian. Prakondisi tersebut dapat termasuk gencatan senjata, penarikan mundur pasukan, penyerahan penjahat perang, atau bahkan pemberian legitimasi atau pengakuan terhadap pihak lawan. Namun tak jarang penentuan prakondisi ini menimbulkan ketidakpastian ketika adanya ketidakjelasan tentang apa yang akan diberikan oleh pihak lawan sebagai pertukaran terhadap apa yang diberikan oleh pihak sendiri.¹⁸⁵ Atas dasar inilah di dalam beberapa kasus, pihak-pihak tertentu menolak untuk melakukan negosiasi dengan pihak lawan, terutama untuk melaksanakan negosiasi secara terbuka. Mereka menghindari timbulnya kekecewaan terhadap pertukaran yang diberikan oleh pihak lawan yang dipandang tidak sesuai atau tidak sederajat dengan apa yang mereka berikan.

Back channel negotiation mampu menutupi kekhawatiran ini. Ketika pertukaran yang diharapkan tidak sesuai dengan apa yang diinginkan, dengan keuntungan positif yang terdapat di dalam negosiasi tertutup, negosiator dapat

¹⁸⁴ Anthony Wanis-St. John, *Back-Channel Negotiation: International Bargaining in the Shadows*, *Negotiation Journal*, 22:2 (Apr, 2006), h. 123; terjemahan oleh penulis.

¹⁸⁵ *Ibid.*, h. 125.

mundur dari negosiasi atau bahkan tidak mengakui keberadaan negosiasi tersebut. Tidak ada pihak yang dikecewakan atau dirugikan dari negosiasi tertutup karena tidak ada yang mengetahui keberadaan negosiasi ini selain negosiator dan para pemimpin dari pihak yang bersangkutan. Dan yang paling penting, apa yang telah diberikan sebagai syarat untuk pelaksanaan proses perdamaian dapat ditarik kembali karena negosiasi yang dilangsungkan dapat dikatakan “tidak pernah ada”. Inilah yang menarik dari fenomena negosiasi tertutup. Negosiasi ini seakan-akan dapat memberikan jaminan terhadap *the cost of entry* para peserta tanpa harus merasa takut pada pertukaran yang tidak sesuai terhadap prakondisi yang telah diajukan tersebut.

Untuk kasus Oslo Agreement, ketidakpastian dalam menentukan prakondisi apa yang akan diajukan juga melanda Israel dan PLO. Bagi PLO prakondisi yang dapat mereka berikan untuk menjamin keseriusannya terhadap proses perdamaian ini adalah dengan memberikan pengakuannya terhadap Negara Israel. Pengakuan ini diimplementasikan dengan pengiriman delegasi resminya, yakni Abu Ala' (bendaharawan PLO), untuk bertemu delegasi Israel.¹⁸⁶ PLO berencana untuk memberikan pengakuan terhadap Negara Israel dengan harapan Israel dapat melakukan hal yang sama pula. Namun ternyata Israel tidak langsung mengirimkan delegasi resminya pada pertemuan pertama. Israel hanya mengirimkan akademisinya, yakni Dr. Yair Hirschfeld dan Dr. Ron Pundak.¹⁸⁷

Bagi Israel prakondisi yang dapat mereka berikan untuk menjamin keterlibatannya pada proses Oslo adalah kesediaannya untuk memasukkan Jalur Gaza sebagai obyek yang akan didiskusikan pada perundingan pertama. Kesediaannya ini terlihat ketika Israel menyatakan keseriusannya untuk menarik mundur pasukannya dari Jalur Gaza.¹⁸⁸ Pilihan Israel kepada Jalur Gaza bukan tanpa alasan. Israel tahu betul bahwa semenjak tahun 1979, sesuai dengan kesepakatan Camp David, Palestina seharusnya telah diberikan

¹⁸⁶ Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Diplomacy: The Strategic Use of Multiple Channels of Negotiation in Middle East Peacemaking*, United States: Tufts University, April 2001, h. 167.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

otonomi terhadap Jalur Gaza.¹⁸⁹ Namun hingga kini, daerah tersebut belum juga diserahkan Israel kepada Palestina. Hal inilah yang kemudian menjadi salah satu pemicu serangan masyarakat Palestina terhadap Israel pada Intifada tahun 1987.¹⁹⁰ Pasca Intifada pun masih sering terjadi gerakan ekstrimis yang menyerang pasukan Israel dan permukiman Israel di Jalur Gaza.¹⁹¹ Dengan memberikan daerah tersebut kembali kepada Palestina, Israel berharap dapat bekerja sama dengan PLO untuk menghentikan gerakan ekstrimis tersebut.

Perbedaan-perbedaan yang mewarnai harapan dari masing-masing pihak inilah yang menimbulkan ketidakjelasan diantara para pihak. Keinginan PLO untuk memperoleh pengakuan terlebih dahulu daripada wilayah dipahami oleh penulis sebagai salah satu cara untuk mendapatkan legitimasi yang sah sebagai perwakilan resmi masyarakat Palestina. Dengan adanya legitimasi tersebut, PLO akan mendapatkan dua keuntungan sekaligus. **Pertama**, peningkatan karir politik PLO, terutama Arafat. Jika Israel bersedia untuk memberikan pengakuannya terhadap PLO, maka pada negosiasi-negosiasi untuk perdamaian berikutnya PLO-lah yang akan diminta untuk mewakili masyarakat Palestina. Masyarakat Palestina akan menyandarkan harapannya kepada PLO yang kemudian akan meningkatkan kepercayaan publik kembali kepada PLO. Hal ini sangat dibutuhkan mengingat semakin bertambahnya dukungan publik terhadap Hamas setelah sekian lama PLO tidak memberikan kemajuan yang berarti pada proses perdamaian antara Israel dan Palestina. **Kedua**, dengan pengakuan tersebut aktifitas PLO untuk memperjuangkan hak masyarakat Arab Palestina di dunia internasional akan lebih mudah untuk dijalankan. Pengakuan yang diberikan oleh Israel diharapkan juga akan diikuti oleh negara-negara sekutunya seperti Amerika Serikat. PLO ingin hubungan antara dirinya dengan Amerika Serikat semakin membaik di kemudian hari. Dengan begitu, perjuangan PLO untuk mendapatkan tanah bagi masyarakat Arab Palestina diharapkan lebih mendapat dukungan dari negara *superpower*.

¹⁸⁹ Oren Barak, *The Failure of the Israeli-Palestinian Peace Process, 1993-2000*, Journal of Peace Research, 42:6 (Nov, 2005), h. 721.

¹⁹⁰ Charles D. Smith, *Palestine and the Arab-Israeli Conflict*, United States of America: Bedford/St. Martin's, 2001, h. 414-415.

¹⁹¹ *Ibid.*, h. 437.

Sebaliknya keinginan Israel untuk bermurah hati memberikan Jalur Gaza juga bukan tanpa alasan. Israel tahu betul bahwa inti gerakan ekstrimis Palestina adalah untuk mendapatkan hak atas tanah Palestina dan menolak perluasan permukiman Yahudi. Untuk itulah Israel memberikan Jalur Gaza kepada PLO agar dapat membantu Israel menenangkan gerakan ekstrimis tersebut dengan janji kepemilikan Palestina terhadap wilayah tertentu. Israel sengaja tidak memberikan pengakuan terlebih dahulu kepada PLO hingga adanya jaminan dari PLO untuk membantu Israel mengatasi gerakan ekstrimis tersebut.

Israel yang tidak semerta-merta untuk memberikan pengakuannya terhadap PLO menjadikan PLO juga lebih berhati-hati terhadap prakondisi yang diajukan oleh Israel. Hal inilah yang kemudian menimbulkan ketidakpastian dari kedua belah pihak yang akhirnya memicu keputusan keduanya untuk melangsungkan negosiasi secara tertutup. Baik Israel dan Palestina membutuhkan proses negosiasi untuk perdamaian ini, namun keduanya tidak ingin mengambil resiko. Jika suatu saat harapan mereka atas pertukaran yang diberikan oleh pihak lawan tidak tercapai atau gagal, mereka ingin pemberian yang semula telah diberikan dapat ditarik kembali. Untuk itu dibutuhkan suatu proses negosiasi yang membuat Israel dan PLO lebih leluasa untuk melakukan hal tersebut. Negosiasi tertutuplah yang tepat untuk digunakan oleh kedua belah pihak dalam keadaan seperti ini.

5.1.2 Ketidakpastian terhadap Hadirnya *Spoilers*

Dalam memberikan keputusan tentang perlu atau tidaknya dilaksanakan negosiasi, para pemimpin biasanya juga mempertimbangkan keberadaan *spoilers*. *Spoilers* adalah pihak-pihak yang menentang peserta negosiasi dan memiliki kepentingan untuk mempertahankan status quo. *Spoilers* tidak hanya berasal dari pihak oposisi peserta negosiasi namun juga dapat dari pihak ketiga, bahkan yang bertindak sebagai mediator sekalipun. Para pihak biasanya dapat mengatasi gangguan dari *spoilers* ini jika *spoilers* tidak mengetahui tentang adanya proses negosiasi. Disinilah peran penting dari *back channel negotiation*. Dengan melakukan negosiasi secara tertutup, para peserta negosiasi dapat terus melanjutkan diskusinya hingga tercapai

kesepakatan tanpa ada kesempatan dari *spoilers* untuk mengganggu jalannya proses negosiasi.¹⁹² Menurut penulis, *spoilers* yang cukup dikhawatirkan pada proses negosiasi antara Israel dan Palestina adalah Hamas¹⁹³ dan Partai Likud¹⁹⁴.

Ketika perkembangan konflik di Timur Tengah semakin mengkhawatirkan, Israel dipaksa dan dihadapkan pada kenyataan untuk berdamai dengan Palestina. Ini harus dilakukan karena menurut banyak pihak, terutama Amerika Serikat, bahwa akar permasalahan konflik di kawasan tersebut adalah konflik diantara Israel dan Palestina. Memang sudah ada proses perdamaian yang sedang berjalan yakni *Washington Talks*. Hanya saja, proses perdamaian ini tidak berjalan mulus bagi rencana perdamaian antara Israel dan Palestina. Penyebabnya adalah tidak adanya keterlibatan langsung PLO pada proses negosiasi tersebut padahal perwakilan Palestina (Faisal Husseini, pemimpin Tepi Barat) di dalam negosiasi Washington ini diketahui bergerak atas perintah dari Tunis. Hal inilah yang kemudian membuat Israel berpikir bahwa agar proses perdamaian berjalan lancar PLO harus dilibatkan.¹⁹⁵

Saat rencana negosiasi Oslo bergulir dan adanya keterangan bahwa proses ini melibatkan PLO, Israel secara berhati-hati bersedia untuk ikut serta. Hal ini tidak mudah untuk dilakukan oleh Israel mengingat semenjak pemimpin Arab memberikan pengakuannya terhadap PLO sebagai satu-satunya perwakilan masyarakat Palestina yang sah pada tahun 1974, Israel tidak pernah bersedia untuk mengakui keberadaan PLO.¹⁹⁶ Ketika Israel bersedia untuk mengikutsertakan PLO secara langsung di dalam negosiasi Oslo, saat itu juga para negosiator Israel menyadari bahwa keputusan ini akan

¹⁹² Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Negotiation: International Bargaining in the Shadows*, *Negotiation Journal*, 22:2 (Apr, 2006), h. 127.

¹⁹³ Partai radikal muslim yang semenjak tahun 1980-an telah muncul untuk menarik simpatik rakyat Palestina untuk menentang penjajahan. Gerakan Hamas ini semakin keras dirasakan ketika PLO telah mengubah kebijakannya untuk mengakui keberadaan Israel dan bersedia untuk hidup berdampingan dengan Israel.

¹⁹⁴ Partai Likud adalah lawan dari Partai Buruh yang menguasai pemerintahan Israel pada saat itu. Sama seperti Hamas, Partai Likud pun tidak bersedia mengakui PLO sebagai perwakilan rakyat Palestina karena ditakutkan akan memicu terbentuknya Negara Palestina.

¹⁹⁵ Avi Shlaim, *The Oslo Accord*, *Journal of Palesine Studies*, 23:3 (Spring, 1994), h. 29.

¹⁹⁶ Fred Halliday, *The Middle East in International Relations*, United States of America: Cambridge University Press, 2005, h.121.

menimbulkan kontroversi. Partai Likud sebagai oposisi pemerintahan Israel saat itu, tentu saja akan menolak keputusan keterlibatan PLO tersebut karena bertentangan dengan prinsip yang telah mereka pertahankan selama ini. Apalagi dengan adanya kesediaan Israel untuk memberikan Jalur Gaza kepada PLO, dimana banyak permukiman masyarakat Israel didalamnya¹⁹⁷, dikhawatirkan akan menambah protes golongan Likud terhadap keberlangsungan proses negosiasi Oslo.

Dari pihak PLO, golongan yang menjadi *spoilers* terhadap jalannya proses negosiasi di Oslo adalah Hamas. Semenjak terbentuknya Hamas pada tahun 1988, organisasi ini secara tegas menentang kehadiran Israel di tanah Palestina. Apalagi untuk berdamai dengan Israel adalah hal terakhir yang mungkin dipikirkan oleh Hamas. Pasca Perang Teluk, Hamas semakin memberikan tekanan kepada PLO yang dipandang semakin melunak kepada Israel. Hamas juga semakin sering melakukan serangan-serangan terhadap penduduk Israel dan menyatakan komitmennya untuk menghukum warga Palestina yang bekerja sama dengan Israel.¹⁹⁸ Hal ini cukup membuat PLO merasa khawatir terhadap tindakan Hamas jika mengetahui adanya negosiasi yang akan terjalin antara Israel dan PLO.

Kedua *spoilers* yang datang dari pihak Israel dan PLO inilah yang ditakutkan akan mengganggu jalannya proses negosiasi. Tidak ada yang tahu pasti dengan cara bagaimanakah mereka akan menghambat negosiasi. Tapi yang pasti, Israel dan PLO sepakat untuk tidak mempublikasikan negosiasi Oslo agar kesepakatan damai diantara kedua belah pihak berjalan sesuai rencana.

5.1.3 Ketidakpastian untuk Menentukan *Interest* dan *Priorities*

Para pihak peserta negosiasi seringkali tidak yakin bagaimanapun untuk menyatukan kepentingan dan prioritas pihak sendiri dan pihak lawan. Penyatuan ini dibutuhkan agar tidak terjadinya ketidakpastian terhadap kepentingan dan prioritas yang sebenarnya dari proses negosiasi. Namun

¹⁹⁷ Nabil Shaath, *The Oslo Agreement. An Interview with Nabil Shaath*, Journal of Palestine Studies, 23:1 (Autumn, 1993), h. 11.

¹⁹⁸ Charles D. Smith, *Palestine and the Arab-Israeli Conflict*, United States of America: Bedford/St. Martin's, 2001, h. 426.

penyatuan dua kepentingan dari pihak-pihak yang berbeda bukanlah perkara yang mudah. Salah satu hambatan yang paling umum adalah kurangnya informasi yang dimiliki tentang kebutuhan yang sebenarnya dari pihak lawan. Kurangnya informasi ini pada akhirnya hanya menimbulkan spekulasi-spekulasi tanpa ada kepastian yang jelas tentang kebutuhan tersebut. Hal inilah yang dapat menyebabkan terjadinya penolakan para pihak untuk melakukan negosiasi, terutama yang terbuka. Negosiasi tertutup dapat membantu pelaku negosiasi untuk mengatasi persoalan ini. Dengan negosiasi tertutup, proses perdamaian diantara para pihak dapat terus berjalan walaupun penyatuan kepentingan belum dapat terjadi. Umumnya para peserta berkeinginan untuk mengatasi penyatuan kepentingan ini seiring dengan berjalannya proses negosiasi. Para pihak dapat mengatakan kebutuhan mereka yang sebenarnya tanpa harus takut diketahui masyarakat luas. Hal ini diperlukan karena terkadang informasi yang diberikan bersifat rahasia dan tertutup untuk publik.

Di dalam kasus proses negosiasi Oslo, ketidakmampuan untuk menyatukan kepentingan dari kedua belah pihak pun terjadi. Bagi Israel, kepentingan yang paling utama saat itu adalah penghentian kekerasan terhadap dirinya karena ada kekhawatiran terhadap peningkatan penggunaan misil balistik, senjata kimia, dan biologi pasca terjadinya Intifada dan Perang Teluk.¹⁹⁹ Sedangkan bagi PLO, kepentingan Palestina yang paling utama saat itu adalah penghentian pembangunan permukiman Israel di Tepi Barat dan Jalur Gaza dan pengembalian kedua daerah tersebut sesuai kesepakatan Camp David 1979 yang selama ini telah memicu kemarahan masyarakat Palestina.²⁰⁰

Perbedaan kepentingan dari Israel dan Palestina inilah yang mungkin memicu keputusan kedua belah pihak untuk melakukan negosiasi secara tertutup. Dengan negosiasi tertutup, proses perdamaian dapat terus berjalan walaupun kedua belah pihak masih sulit menyatukan kepentingan mereka hingga akhirnya kepentingan kedua belah pihak dapat disatukan. Hal ini

¹⁹⁹ Gerald M. Steinberg, *Unripeness and Conflict Management: Re-Examining the Oslo Process and its Lessons*, Israel: Bar Illan University, 18 June 2002, h. 2.

²⁰⁰ Charles D. Smith, *Palestine and the Arab-Israeli Conflict*, United States of America: Bedford/St. Martin's, 2001, h. 414.

ditemukan ketika Israel akhirnya bersedia untuk memberikan pengakuan terhadap PLO, Jalur Gaza, dan pembentukan otonomi Palestina dengan harapan PLO dapat menjalankan tanggung jawab untuk mengawasi partai politik yang saling bertentangan di wilayah pendudukan dan mencegah kekerasan dari golongan anti Israel.²⁰¹ Disisi lain PLO menerima tawaran yang diberikan oleh Israel dengan menambahkan Jericho sebagai bagian dari wilayah otonomi Palestina.²⁰²

Bagi beberapa negosiator, ketidakpastian dalam menyatukan kepentingan dan prioritas dari pihak-pihak yang berselisih dapat diatasi dengan memberikan tawaran baru yang lebih kreatif. Keleluasaan negosiator untuk memberikan tawaran baru ini hanya dapat dilakukan jika negosiasi diselenggarakan secara tertutup. Hal ini disebabkan karena beberapa tawaran baru tersebut terkadang merupakan isu yang kontroversial yang memang sengaja tidak diangkat. Keberanian para negosiator untuk memberikan tawaran-tawaran baru juga bukan tanpa alasan. Kebanyakan dari mereka adalah orang-orang yang memiliki kedekatan khusus dengan para pemimpin. Inilah yang semakin menambah keleluasaan kekuasaan negosiator untuk menemukan pilihan-pilihan baru untuk proses negosiasi.²⁰³

Pada negosiasi Oslo, situasi ini dapat terlihat ketika Israel akhirnya bersedia untuk memberikan pengakuan terhadap PLO. Seperti yang kita ketahui bahwa semenjak negara-negara Arab memberikan pengakuan yang sah terhadap PLO sebagai perwakilan masyarakat Palestina di tahun 1974, Israel telah menolak kehadiran PLO.²⁰⁴ Penolakan ini seakan telah menjadi prinsip yang telah mendarah daging pada masyarakat Israel karena dikhawatirkan akan memicu terbentuknya Negara Palestina.²⁰⁵ Atas dasar itulah, pemberian pengakuan terhadap PLO akan menjadi kontroversial di kalangan masyarakat Israel.

²⁰¹ Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Diplomacy: The Strategic Use of Multiple Channels of Negotiation in Middle East Peacemaking*, United States: Tufts University, April 2001, h. 176-177.

²⁰² *Ibid.*, h. 170.

²⁰³ Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Negotiation: International Bargaining in the Shadows*, *Negotiation Journal*, 22:2 (Apr, 2006), h. 128.

²⁰⁴ Fred Halliday, *The Middle East in International Relations*, United States of America: Cambridge University Press, 2005, h.121.

²⁰⁵ Charles D. Smith, *Palestine and the Arab-Israeli Conflict*, United States of America: Bedford/St. Martin's, 2001, h. 428.

Berlawanan dengan pandangan umum masyarakat Israel, bagi Joel Singer (pengacara Kementerian Luar Negeri Israel), hanya pemberian pengakuanlah yang dapat mengikat PLO untuk menjalankan tanggung jawab dalam mengawasi partai politik dan mencegah kekerasan dari golongan anti Israel. Singer juga mengatakan bahwa PLO akan menjalankan perannya tersebut jika Israel telah menandatangani kesepakatan tentang pengakuan terhadap PLO. Pada awalnya, Yitzak Rabin (Perdana Menteri Israel) dan Shimon Peres (Menteri Luar Negeri Israel) tidak menyetujui ide Singer ini. Namun akhirnya Rabin memberikan persetujuannya walaupun meminta Singer untuk mengakuinya sebagai inisiatif sendiri.²⁰⁶ Persetujuan dari Rabin ini mengindikasikan adanya rasa percaya Rabin terhadap saran yang diberikan oleh Singer tentang pemberian pengakuan terhadap PLO tersebut.

5.1.4 Ketidakpastian Mengenai *Outcome*

Ketidakpastian mengenai *outcome* ini adalah ketidakpastian mengenai hasil yang akan diraih dalam suatu kesepakatan. Tidak ada hasil yang pasti dalam pelaksanaan suatu negosiasi. Terlebih lagi untuk konflik yang masih memanas, hasil yang diharapkan dari suatu negosiasi semakin tidak pasti. Apakah berhasil atau gagal, tidak ada yang dapat menentukan. Kegagalan negosiasi inilah yang paling dihindari oleh para negosiator karena akan mengurangi *prestise*, popularitas serta reputasi mereka sebagai pelaksana negosiasi di dunia *conflict settlement*. Namun *back channel* memberikan suatu kemudahan dimana dengan dilakukannya suatu negosiasi tertutup para negosiator tidak perlu khawatir dengan hasil yang dicapai. Jika gagal, maka proses negosiasi ini dengan mudah dapat ditutupi. Dan jika berhasil, maka barulah proses negosiasi tersebut dikemukakan dihadapan publik.²⁰⁷

Pada proses negosiasi Oslo, keputusan kedua belah pihak untuk mengadakan negosiasi secara tertutup juga didukung karena adanya ketidakpastian terhadap hasil negosiasi Oslo. Dari sisi Israel, ketidakpastian tersebut dapat ditemukan ketika Shimon Peres untuk pertama kalinya

²⁰⁶ Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Diplomacy: The Strategic Use of Multiple Channels of Negotiation in Middle East Peacemaking*, United States: Tufts University, April 2001, h. 176-177.

²⁰⁷ Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Negotiation: International Bargaining in the Shadows*, *Negotiation Journal*, 22:2 (Apr, 2006),h. 129.

mengabarkan negosiasi ini kepada Yitzak Rabin. Peres meyakinkan Rabin bahwa negosiasi Oslo ini aman untuk diikuti oleh Israel dan beresiko kecil karena belum adanya komitmen Israel secara resmi.²⁰⁸ Sedangkan dari sisi PLO, keinginannya untuk melangsungkan negosiasi secara rahasia disebabkan karena jika terjadi hal-hal yang tidak diinginkan, seperti gagal meraih kesepakatan, PLO dapat menyangkal keterlibatannya.²⁰⁹ Hal ini perlu dilakukan oleh PLO mengingat pasca Intifada dan Perang Teluk, PLO mengalami penurunan popularitas.²¹⁰ Kegagalan dari suatu proses negosiasi, dikhawatirkan akan semakin memperburuk popularitas dan reputasi PLO di kalangan masyarakat Palestina.

Tabel 5.1 Empat Kategori Ketidakpastian pada PLO dan Israel

Ketidakpastian Para Pihak	Cost of Entry	Spoilers	Interest and Priorities	Outcome
PLO	Memberikan pengakuan terhadap Israel dengan mengirimkan delegasi resmi	Hamas	Penghentian pembangunan permukiman Israel di Tepi Barat dan Jalur Gaza	Khawatir bahwa negosiasi Oslo tidak akan berhasil mencapai kesepakatan
Israel	Bersedia menyerahkan Jalur Gaza sebagai obyek negosiasi	Partai Likud	Penghentian kekerasan baik terhadap tentara Israel maupun permukiman Israel	Khawatir bahwa negosiasi Oslo tidak akan berhasil mencapai kesepakatan

5.2 Keberhasilan Back Channel dalam Mewujudkan Perdamaian antara Israel dan Palestina

Keberhasilan *back channel negotiation* dalam menghasilkan Oslo Agreement sebagai kesepakatan perdamaian diantara Israel dan Palestina tentu saja tidak dapat terlepas dari keputusan para pihak untuk menggunakannya. Berdasarkan

²⁰⁸ Anthony Wanis-St. John, *op.cit.*, h. 168.

²⁰⁹ Hilde Henriksen Waage, *Explaining the Oslo Backchannel: Norway's Political Past in the Middle East*, *The Middle East Journal*, 56:4 (Autumn, 2002), h. 600.

²¹⁰ Charles D. Smith, *Palestine and the Arab-Israeli Conflict*, United States of America: Bedford/St. Martin's, 2001, h. 414-415.

pertimbangan-pertimbangan yang berasal dari berbagai kondisi pada saat itu, negosiasi tertutup dirasakan sebagai alat tepat untuk menghantarkan kedua belah pihak pada proses perdamaian yang lebih baik. Ada beberapa hal yang dapat menjelaskan keberhasilan negosiasi tertutup dibandingkan dengan negosiasi yang lain, yaitu:

a. **Para peserta negosiasinya**

Ada salah satu peserta yang berbeda dengan peserta pada proses perdamaian yang sebelumnya yakni PLO. Setelah menyadari peran penting PLO dan juga menyadari bahwa delegasi Palestina (Faisal Husseini, pemimpin Tepi Barat) di *Washington Talks* bergerak atas perintah Tunis, Israel akhirnya bersedia untuk melibatkan PLO secara langsung di dalam proses perdamaian.²¹¹ Keterlibatan langsung PLO ini adalah untuk yang pertama kalinya dan bukan perkara yang mudah. Israel telah sekian lama berkomitmen untuk tidak mengakui PLO sebagai perwakilan resmi masyarakat Palestina karena dikhawatirkan akan memicu terbentuknya Negara Palestina.²¹² Begitu juga sebaliknya dimana PLO sangat tidak bersedia untuk memberikan pengakuannya terhadap Israel karena akan bertentangan dengan *Palestinian National Charter* tahun 1968²¹³. Komitmen kedua belah pihak ini setelah sekian lama kemudian mengakar dan menjadi prinsip dalam kehidupan masyarakatnya. Konflik-konflik yang terus terjadi adalah salah satu gambaran sampai sejauh mana komitmen ini tertanam pada kehidupan masyarakat masing-masing pihak.

Gelombang penolakan pasti akan bermunculan untuk menolak pertemuan langsung para delegasi ini. Namun kedua belah pihak menyadari bahwa kehadiran PLO di dalam proses negosiasi sangat dibutuhkan dan penting. Sebagai contoh, *Washington Talks* sulit untuk menemukan formula yang tepat untuk perdamaian antara Israel dan Palestina karena delegasi Palestina tidak berasal dari PLO. Delegasi ini (Faisal Husseini) bergerak atas perintah Tunis dan langkah mereka didasarkan atas perintah tersebut. Shimon Peres (Menteri

²¹¹ Avi Shlaim, *The Oslo Accord*, *Journal of Palesine Studies*, 23:3 (Spring, 1994), h. 29.

²¹² Charles D. Smith, *Palestine and the Arab-Israeli Conflict*, United States of America: Bedford/St. Martin's, 2001, h. 428.

²¹³ Avi Shlaim, *op.cit.*, h. 25.

Luar Negeri Israel) pun mengakui pentingnya pengaruh Tunis sehubungan dengan proses perdamaian diantara kedua belah pihak.²¹⁴ Melihat kenyataan di atas maka keputusan untuk melibatkan PLO adalah langkah yang tepat dan negosiasi tertutup dapat menjadi forum yang berguna untuk melangsungkan pertemuan yang penuh kontroversi tersebut.

Para delegasi negosiasi tertutup umumnya adalah orang-orang yang memiliki kedekatan dengan para pemimpin mereka dibandingkan dengan delegasi negosiasi terbuka. Mereka adalah orang-orang kepercayaan para pemimpin sehingga mudah bagi mereka untuk memberikan ide-ide baru yang mungkin akan sulit untuk disampaikan oleh delegasi biasa. Sebagai contoh, ketika Joel Singer (pengacara Kementerian Luar Negeri Israel) menyarankan akan dibentuk pengakuan bersama antara Israel dan PLO. Semula Yitzak Rabin (Perdana Menteri Israel) dan Shimon Peres (Menteri Luar Negeri Israel) menolak saran dari Singer tersebut. Namun saran ini kemudian diterima oleh Rabin walaupun Rabin meminta Singer untuk mengakuinya sebagai inisiatif sendiri.²¹⁵ Kepercayaan yang diberikan oleh Rabin kepada Singer inilah yang menyebabkan rencana pengakuan bersama dapat berjalan dengan baik.

b. **Non intervensi**

Dengan negosiasi tertutup kedua belah pihak dapat dengan leluasa menyampaikan ide dan permasalahan mereka tanpa harus khawatir akan adanya gangguan atau tekanan dari pihak oposisi. Karena dijalankan secara tertutup dan jauh dari publisitas para negosiator dapat lebih fokus untuk membicarakan kemungkinan-kemungkinan perdamaian bagi kedua belah pihak. Sebagai contoh adalah Hamas. Semenjak terbentuknya Hamas pada tahun 1988, organisasi ini secara tegas menentang kehadiran Israel di tanah Palestina. Apalagi untuk berdamai dengan Israel adalah hal terakhir yang mungkin dipikirkan oleh Hamas. Pasca Perang Teluk, Hamas semakin memberikan tekanan kepada PLO yang dipandang semakin melunak kepada Israel. Hamas juga semakin sering melakukan serangan-serangan terhadap penduduk Israel dan menyatakan komitmennya untuk menghukum warga

²¹⁴ Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Diplomacy: The Strategic Use of Multiple Channels of Negotiation in Middle East Peacemaking*, United States: Tufts University, April 2001, h. 174-175.

²¹⁵ Anthony Wanis-St. John, *op.cit.*, h. 176-177.

Palestina yang bekerja sama dengan Israel.²¹⁶ Tindakan Hamas inilah yang dikhawatirkan dapat mengganggu jalannya proses negosiasi. Sehingga suatu hal yang tepat jika kedua belah pihak sepakat untuk menutupi negosiasi ini dari Hamas.

c. Mediator

Dengan berbagai keuntungan positif yang dapat diperoleh dari negosiasi tertutup ini maka proses negosiasi dapat berjalan lancar tanpa adanya hambatan yang berarti. Tetapi peran dari mediator untuk terus mempertahankan sifat tertutup selama proses negosiasi berlangsung juga sangat penting. Jika tidak berhati-hati dan pintar dalam menyediakan sarana rahasia yang bagus, maka negosiasi yang semula tertutup akan menyeruak terbuka dan ini tidak baik bagi kelangsungan proses negosiasi. Apa yang dilakukan oleh Norwegia untuk menyamarkan proses negosiasi ini sangat sempurna untuk menyembunyikan proses negosiasi. Pemerintah Norwegia bekerjasama dengan FAFO menyamarkan proses negosiasi ini sebagai bagian dari proyek penelitian FAFO.²¹⁷ Sebagai salah satu lembaga penelitian Norwegia yang pernah melakukan penelitian di Jalur Gaza dan Tepi Barat dan berhubungan dekat dengan masyarakat Israel dan Palestina²¹⁸, tidak banyak pihak yang memiliki kecurigaan dengan tindakan Norwegia dalam mengundang orang-orang penting dari Israel dan Palestina. Sehingga penyamaran dapat berjalan mulus hingga kesepakatan berhasil diraih antara Israel dan Palestina.

d. Hasil Perundingan

Walaupun pada awalnya terjadi ketidakpastian tentang kepentingan dan prioritas pihak lawan, seiring dengan berjalannya proses negosiasi kebutuhan yang sebenarnya dari pihak lawan dapat diketahui. Dengan keleluasaan yang dimiliki oleh para delegasi negosiasi tertutup untuk memberikan tawaran baru, titik temu untuk menemukan solusi yang tepat lebih mudah untuk dicapai. Hal inilah yang sulit untuk dilakukan pada negosiasi terbuka. Terlebih lagi untuk

²¹⁶ Charles D. Smith, *Palestine and the Arab-Israeli Conflict*, United States of America: Bedford/St. Martin's, 2001, h. 426.

²¹⁷ Hilde Henriksen Waage, *Explaining the Oslo Backchannel: Norway's Political Past in the Middle East*, *The Middle East Journal*, 56:4 (Autumn, 2002), h. 600.

²¹⁸ *Ibid.*, h. 599.

konflik yang berkepanjangan antara Israel dan Palestina dimana kompleksitas dari hubungan kedua belah pihak sangat kental terasa. Dibutuhkan suatu negosiasi yang mampu memancing saran atau ide-ide kreatif untuk memberikan solusi terbaik bagi penyelesaian konflik diantara Israel dan Palestina.

Negosiasi tertutup yang telah dilakukan oleh kedua belah pihak terbukti telah memberikan solusi-solusi yang jauh lebih baik seperti pengakuan bersama, pembentukan *Palestinian Authority*, status sementara Jalur Gaza dan Jericho (Tepi Barat), pasukan keamanan bersama antara Israel dan Palestina, serta lainnya. Kedua belah pihak tentunya lebih puas terhadap pilihan solusi yang dihasilkan dari negosiasi tertutup ini. Sehingga kesepakatan untuk perdamaian diantara para pihak tidak lagi hanya sekedar angan-angan tapi kini terimplementasi dengan baik di dalam Oslo Agreement.

e. **Negosiasi yang aman**

Negosiasi tertutup jauh lebih aman dibandingkan dengan negosiasi terbuka. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa dengan negosiasi tertutup para negosiator bahkan para pemimpin yang dekat dengan mereka dapat menyelamatkan *prestise*, popularitas serta reputasi masing-masing pihak jika ternyata negosiasi yang diusung tidak berhasil atau gagal dalam meraih kesepakatan.²¹⁹ Seperti yang dikemukakan oleh Jeffrey Rubin, Dean Pruitt, dan Sung Hee Kim (1994) yang menyatakan bahwa pemecahan masalah secara tersembunyi memungkinkan para pihak untuk mengurangi masalah yang dapat muncul dari negosiasi tawar menawar secara terbuka, termasuk kehilangan citra (suatu persepsi dimana para pihak lemah dan tidak tegas, yang berujung pada pemberian sesuatu yang berharga kepada pihak lawan): "...'covert problem solving' that permits parties to reduce the problems that can arise from 'overt bargaining', including image loss (the perception that a party is 'weak and irresolute', hence, willing to make extensive concessions)."²²⁰

²¹⁹ Anthony Wanis-St. John, *Back Channel Negotiation: International Bargaining in the Shadows*, *Negotiation Journal*, 22:2 (Apr, 2006),h. 129.

²²⁰ *Ibid.*, h. 123; terjemahan oleh penulis.

Rasa aman yang timbul dari negosiasi tertutup ini jugalah yang menyebabkan keleluasaan dalam bernegosiasi semakin bertambah. Tanpa harus takut dengan kegagalan para delegasi dapat memberikan opsi-opsi yang lebih baik bagi penyelesaian konflik diantara para pihak. Di dalam negosiasi Oslo, rasa aman tersebut sangat penting bagi para delegasi mengingat pilihan-pilihan yang diajukan pada forum tersebut kebanyakan pilihan-pilihan yang bersifat kontroversi.²²¹ Sebagai contohnya adalah tawaran mengenai solusi pengakuan bersama (*mutual recognition*) yang dilakukan oleh Israel dan PLO. Jika ternyata solusi ini gagal dalam menghadirkan kesepakatan untuk perdamaian diantara kedua belah pihak, maka Israel dan PLO dapat menarik kembali pengakuan yang telah diberikan tersebut tanpa harus kehilangan muka.

Demikianlah beberapa keberhasilan dari negosiasi tertutup yang menurut penulis dapat mewujudkan Oslo Agreement diantara Israel dan Palestina. Dengan berbagai peran positif yang diberikannya, Oslo Agreement mampu mencapai keberhasilan yang tidak dapat diraih oleh kesepakatan yang sebelumnya. Walau begitu, peran dari negosiasi tertutup ini tidak akan tercapai apabila para pemimpin dan negosiator proses perdamaian tidak memutuskan untuk melangsungkan negosiasi secara tertutup. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan terhadap ketidakpastian yang melanda pihak sendiri dan pihak lawan, para pihak memutuskan untuk mencoba melakukan negosiasi dengan cara yang berbeda, yakni tertutup. Keputusan yang didasarkan oleh pertimbangan yang tepat inilah yang menyebabkan negosiasi tertutup berhasil dalam meraih kesepakatan diantara pihak-pihak yang sempat diragukan akan sulit untuk berdamai.

²²¹ *Ibid.*, h. 128.