

NEGARA-NEGARA SUPERPOWER DI KAWASAN TELUK PARSIS*

Persaingan dan rivalitas antara Amerika Serikat dan Uni Soviet di kawasan Teluk Parsi adalah akibat tiga faktor. pertama, kedua negara ini adalah superpower dan tiada superpower lain di dunia ini; kedua, antara mereka terdapat perbedaan ideologi yang fundamental; dan ketiga, mereka percaya bahwa keuntungan di satu pihak dalam kekuatan militer, perluasan pengaruh dan penguasaan terhadap suatu wilayah berarti kerugian dan bahaya bagi pihak yang lain. Lagi pula akibat letak geografis dan kekayaan minyak, secara tak terhindarkan kedua superpower akan melaksanakan suatu politik persaingan yang aktif di kawasan Teluk Parsi seperti di masa lampau.

Sejak Inggris menarik diri dari wilayah itu, tidak ada negara luar yang mampu mengisi kekosongan itu. Negara-negara Eropa Barat dan Jepang mempunyai kepentingan vital dengan suplai minyak dari Teluk, tetapi untuk melindunginya mereka mengandalkan diplomasi, persetujuan perdagangan dan kekuatan negara-negara lain. Di lain pihak Cina, sebagai saingan kedua superpower, menuntut peranan bagi dirinya sendiri dan mulai menanamkan pengaruhnya di beberapa negara kawasan

* Saduran karangan John C. Campbell, "The Superpowers in the Persian Gulf Region", dalam Abbas Amirie, Ed., *The Persian Gulf and Indian Ocean in International Politics* (Teheran 1975), hal. 39-59, oleh Alfian MUTHALIB dan Kirdi DIPOYUDO

Samudera Hindia. Tetapi dia baru suatu kekuatan potensial di Teluk Parsi, biarpun benar-benar mengganggu Uni Soviet.

Kekuatan militer itu sudah barang tentu mempunyai batas-batasnya. Walaupun mampu menghancurkan bangsa-bangsa yang ada di wilayah ini, kedua superpower itu tidak menguasai urusan-urusan kawasan Teluk Parsi ini. Bentuk imperialisme lama sudah berlalu, dan sekalipun Amerika Serikat dan Uni Soviet kadang-kadang saling menuduh melakukan imperialisme gaya baru — RRC setiap hari mengecam kaum imperialis baik kapitalis maupun sosialis — kenataannya tiada yang menguasai kawasan ini ataupun beberapa bagian kawasan ini. Sementara orang yang memperhatikan jalannya politik dunia mencatat ketidak mampuan raksasa-raksasa militer untuk meyakinkan atau memaksa negara-negara yang lebih lemah, dan meramalkan khususnya lokasi bahan-bahan mentah kunci akan menimbulkan suatu perimbangan baru dan susunan baru, bahwa perubahan faktor-faktor politik dan ekonomi. Kawasan Teluk Parsi, itu sendiri rupanya membenarkan ramalan serupa itu. Khususnya menyusul akumulasi kekuatan-kekuatan ekonomi yang cepat dan besar-besaran negara-negara penghasil minyak oleh itu, keputusan-keputusan penting mengenai hari depan kawasan ini tidak lagi diambil oleh Washington atau Moskow, tetapi di Riyadh dan Teheran.

Karena Teluk Parsi, akibat kebutuhan dunia akan minyak, merupakan jantung kehidupan semua bangsa, maka kawasan ini tidak bisa lepas dari pergeseran-pergeseran dan kekacauan politik dunia, termasuk perimbangan kekuatan dan persaingan politik superpower. Dalam batas-batas tertentu meningkatnya kemerdekaan dan pengaruh negara-negara lokal dimungkinkan oleh kenyataan bahwa kemampuan-kemampuan militer Amerika dan Rusia yang besar sekali saling menetralisasi. Situasi ini memberi sedikit kebebasan gerak kepada negara-negara ketiga. Tetapi tidak tanpa bahaya ganda. Konflik negara-negara raksasa dapat meningkat dan melibatkan mereka, atau dapat diredakan secara yang merugikan mereka. Oleh karena itu kecenderungan-kecenderungan politik Amerika Serikat dan Uni Soviet mempunyai arti khusus bagi negara-negara kawasan ini dalam

ANALISA

hubungan mereka satu sama lain maupun dengan negara-negara dari luar.

Proses detente selama lima tahun yang lalu membawa perubahan yang penting di dunia, seperti meredanya ketegangan di Eropa, serangkaian perundingan dan persetujuan untuk menstabilisasikan perimbangan senjata-senjata strategis dan meningkatnya volume perdagangan serta kerjasama dalam bidang ilmu pengetahuan antara Timur dan Barat. Lewat serangkaian pertemuan puncak dan banyak konsultasi, Amerika Serikat dan Uni Soviet membawa nada baru dalam hubungan mereka dan sepakat untuk berembug bila timbul situasi berbahaya. Namun detente, kecuali menghindari perang, hampir-hampir tidak menyentuh konflik kepentingan di berbagai kawasan dunia, terutama di Timur Tengah, Teluk Parsi, dan Samudera Hindia. Dan juga tiada kepastian bahwa hal itu akan terjadi. Namun sedikit banyak hakekat pertarungan telah berubah, seperti dapat kita lihat kalau kita menengok ke belakang ke tahun 1950-an dan awal 1960-an.

Survey singkat berikut tidak disajikan sebagai suatu ikhtisar sejarah periode itu, tetapi sebagai serangkaian cukilan yang melukiskan pendekatan dasar kedua superpower pada waktu itu dan pendekatan bermanfaat untuk memahami politik mereka dewasa ini.

Amerika Serikat diyakinkan oleh politik luar negeri Stalin setelah perang dunia kedua, terutama terhadap Turki dan Iran, bahwa dia akan memperluas kekuasaan dan kontrol Uni Soviet di Timur Tengah, kecuali kalau dihadapi oleh tekad negara-negara kawasan untuk melawannya dengan dukungan kekuatan strategis Amerika Serikat sebagai deterrence. Sarana-sarana yang dipilih Amerika Serikat untuk melaksanakan politik pembendungan itu adalah Doktrin Truman, bantuan militer dan ekonomi untuk Yunani, Turki dan Iran, pangkalan-pangkalan udara strategis di kawasan atau di dekatnya, suatu armada yang kuat di Laut Tengah dan suatu organisasi pertahanan regional sebanyak mungkin negara kawasan yang mau atau dapat dibujuk untuk ikut serta. Semuanya ini boleh jadi lebih hebat

dan menyeluruh daripada yang dibutuhkan situasi. Menyusul kegagalan-kegagalannya pada pertengahan 1940-an, politik Stalin di kawasan adalah menahan diri, seperti terungkap dalam sikap hati-hati Uni Soviet dalam krisis minyak Iran awal 1950-an. Soalnya ialah sejauh mana politik deterrence menghasilkan sikap menahan diri itu.

Ketika usaha mula-mula untuk membentuk suatu organisasi pertahanan yang luas yang mencakup banyak negara Arab dan negara-negara lain ternyata tidak mungkin, maka Dulles dengan dibantu oleh Anthony Eden, Adnan Menderes dan Nuri Es Said membentuk Pakta Bagdad. Inggris, Turki, Irak, Iran dan Pakistan masuk ke dalam pakta tersebut dengan bermacam-macam alasan. Karena alasan tertentu Amerika Serikat tidak masuk ke dalamnya, tetapi ikut berpartisipasi pada setiap tingkat dan menjadikan pakta ini bagian yang penting dari sistem persekutuannya yang bersifat global dan politiknya di Timur Tengah. Setelah kegagalan di Suez, pakta itu dilengkapi dengan Doktrin Eisenhower dengan mana Amerika Serikat menyatakan kesediaannya untuk memberi bantuan kepada negara-negara di Timur Tengah atau kelompok bangsa yang minta bantuan serupa itu untuk melawan agresi dari negara lain yang "dikuasai oleh komunisme internasional".

Sebagai alat politik, Pakta Bagdad dan Doktrin Eisenhower tidak dirancang dengan baik dan tidak sempurna. Doktrin ini melibatkan Amerika Serikat dalam pertengkaran antara negara-negara Arab yang tidak banyak hubungannya dengan pertahanan melawan Uni Soviet. Keanggotaan Irak dalam pakta menimbulkan keributan dalam politik antara negara-negara Arab dan berakhir akibat revolusi tahun 1958 di Bagdad. Bahkan setelah disusun kembali menjadi CENTO serta didukung persetujuan-persetujuan kerjasama keamanan yang terpisah antara Amerika Serikat dan Turki, Iran dan Pakistan, persekutuan itu tidak berhasil menimbulkan momentum yang besar sebagai suatu lembaga politik dan juga tidak mempunyai kekuatan militernya sendiri. Pakistan menjadi anggota yang pasif dan peranan Inggris menurun dengan pengurangan kehadirannya di Timur Tengah dan Teluk Parsi. Namun

CENTO sampai pertengahan tahun 1960-an tetap tinggal sebagai lambang pendapat dasar Turki, Iran dan Amerika Serikat, bahwa Uni Soviet tetap merupakan suatu ancaman dan diperlukan deterrence serta pertahanan untuk menjamin keamanan mereka sendiri.¹

Amerika Serikat melihat politiknya itu pada pokoknya sebagai pertahanan tetapi sudah barang tentu pendapat Moskow lain. Menengok ke belakang kita sulit mengatakan betapa besar ancaman invasi militer Uni Soviet ke kawasan itu sebenarnya, atau sejauh mana ancaman-ancaman Uni Soviet itu adalah suatu reaksi terhadap pembentukan dan adanya Pakta, semacam kontra deterrence untuk melindungi keamanan wilayah Uni Soviet terhadap serangan dari jurusan Selatan. Tetapi sedikit diragukan bahwa lingkaran aksi dan reaksi itu ikut mengipasi ketegangan yang terus-menerus. Dalam krisis Suriah tahun 1957, Uni Soviet mengancam akan menyerang Turki dengan rudal² Setahun kemudian, ketika Iran mengadakan perjanjian pertahanan dengan Amerika Serikat tetapi menolak tawaran persetujuan nonagresi dengan Moskow, Uni Soviet bahkan mengancam akan mempergunakan haknya yang terdapat dalam perjanjian Uni Soviet — Iran tahun 1921, yang membolehkan dia melakukan intervensi, jika keamanan Uni Soviet terancam³ Dalam tahun yang sama Amerika Serikat mendaratkan pasukannya di Libanon dengan persetujuan Pemerintah Libanon, sebagian besar untuk mengimbangi kemajuan Uni Soviet di Irak. Pada tahun 1961 Uni Soviet meminta supaya Iran keluar dari CENTO⁴

Adalah berfaedah untuk menandakan betapa banyak pandangan Amerika Serikat didasarkan atas konsep pertarungan global. Terdapat alasan yang dapat disebut alasan lokal untuk

- 1 Tentang politik Dulles mengenai Timur Tengah, lihat Townsend Hoopes, *The Devil and John Foster Dulles* (Boston: Little, Brown, 1973), hal. 318-344, 431-441. Buku saya sendiri, *Defence of the Middle East* (New York: Harper, 1960) mencerminkan pendekatan umum Amerika pada waktu itu
- 2 Campbell, *op. cit.*, hal. 133-134
- 3 Robert E. Hunter, "The Soviet Dilemma in the Middle East, Part II: Oil and the Persian Gulf", *IJSS Adeiphi Papers*, No. 60 (Oct., 1969), hal. 1
- 4 *Ibid.*, hal. 1

menangkis Uni Soviet dari kawasan ini. Dalam kenyataan, Doktrin Truman yang semula timbul dari kekuatiran bahwa Uni Soviet akan memasuki kawasan itu dengan paksa. Amerika Serikat ingin mengamankan suplai minyak baik dalam masa damai atau perang, menjaga agar jalur-jalur ini tetap terbuka untuk perdagangan dan komunikasi, dan tempat-tempat kunci di tangan sahabat. Tetapi khususnya sesudah tahun 1950 pemikiran Amerika Serikat — sebagian besar akibat perang Korea — dijiwai gagasan bahwa setiap perluasan wilayah di bawah kekuasaan Soviet atau kemenangan partai komunis di mana pun di luar blok komunis akan mengancam perimbangan global dan harus dilawan. Dengan demikian Timur Tengah dan kawasan Teluk Parsi dengan bagian-bagian lunaknya merupakan sumber kekuatiran. Dalam kekuatiran bahwa Uni Soviet akan mengisi kekosongan, seperti yang disebabkan kegagalan Inggris-Perancis di Suez tahun 1956, konsepsi global cenderung untuk memutarbalikkan kenyataan-kenyataan lokal. Sekali lagi perkembangan di Irak dalam tahun sesudah kudeta tahun 1958 menimbulkan ketakutan di Washington, karena dilihat sebagai petunjuk bahwa negara itu akan segera jatuh ke tangan komunis dan oleh sebab itu juga di tangan Moskwa. Ini adalah suatu perhitungan salah mengenai politik Irak maupun maksud-maksud Soviet.¹

Memang, Uni Soviet juga mengarahkan pandangannya ke lain-lain kawasan. Pada masa Khrushchev berkuasa, negara itu mengembangkan suatu strategi global Dunia Ketiga, suatu teori untuk mendukungnya dan serangkaian tindakan praktis untuk melaksanakannya. Secara singkat, strategi itu bertujuan untuk membentuk suatu aliansi kerja antara dunia sosialis dan negara-negara baru Dunia Ketiga melawan musuh-musuh bersama mereka: imperialisme Barat dan kekuatan Barat. Teorinya menyajikan semboyan-semboyan seperti revolusi, pembebasan nasional, perdamaian dan kemajuan, dan sosialisme. Tindakan-tindakan yang dimaksud pada dasarnya adalah tindakan-

1. Mengenai hal ketidakcakapan politik deterrence dalam hubungan dengan Timur Tengah, lihat Alexander L. George dan Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice* (New York: Columbia University Press, 1974), hal. 309-362.

tindakan setiap negara besar yang berusaha memperluas pengaruhnya dan memikat serta menguasai negara-negara langganan (client states): janji-janji politik, diplomasi, bantuan militer dan ekonomi, dan suara di PBB. Kendati retorika Khrushchev, tindakan-tindakan itu juga berhati-hati bila berkaitan dengan kemungkinan suatu konfrontasi militer.

Kita tidak tahu apakah pimpinan Soviet sewaktu Khrushchev berkuasa bermaksud untuk menerobos memasuki Teluk dengan mensponsori suatu revolusi atau dengan menguasai negara-negara satelit. Kalau demikian halnya, maka politiknya tidak berhasil. Aliansi informalnya dengan Mesir dan dengan "Nasserisme" sebagai suatu kekuatan untuk membuka jalan bagi Uni Soviet guna memasuki Timur Tengah terbatas hasilnya. Presiden Nasser menerima banyak bantuan militer dan ekonomi dari Uni Soviet. Dia mengangkat dirinya sebagai jurubicara nasionalisme Arab yang baru dan radikal, yang berusaha menyingkirkan penguasa-penguasa "reaksioner" yang merupakan hambatan bagi perubahan-perubahan revolusioner di negara-negara mereka. Kampanye itu bukan saja ditujukan pada negara-negara Arab tetapi juga pada Iran, yang penguasanya melawannya baik sebagai suatu campur tangan yang tidak dapat dibenarkan oleh suatu kekuatan dari luar kawasan Teluk Parsi maupun sebagai suatu usaha untuk menghimpun kekuatan-kekuatan di situ melawan Iran dan sekutu-sekutu Baratnya.¹

Terdapat banyak masalah bagi Nasser maupun Uni Soviet dalam usaha mereka untuk memperluas pengaruh mereka di Jazirah Arab dan kawasan Teluk Parsi. Pertama, petualangan Nasser di Yaman, yang sesungguhnya dimaksud untuk menjatuhkan rezim di Arab Saudi, telah menjadi suatu "Vietnam" yang menguras kekuatan dan prestisenya tanpa mendatangkan keuntungan bagi dirinya sendiri atau Moskwa. Kedua, biarpun banyak berhutang kepada orang-orang Soviet, Nasser tidak pernah kehilangan kontrol atas politik Mesir dan secara aktif dia melawan usaha-usaha Soviet untuk menonjolkan orang-orang komunis di negaranya dan negara-negara Arab lain.

1 Sharam Chubin and Sepehr Zabih, *The Foreign Relations of Iran* (Berkeley: University of California Press, 1975), hal. 140-169.

Ketiga, kemajuan "revolusi" Arab tidaklah berarti kesatuan pimpinan atau pola kerjasama yang seragam dengan Uni Soviet. Revolusi Irak tahun 1958 mengakhiri aliansinya dengan Barat, tetapi diktatur Qassem dan rezim Baath yang menggantikannya menindas orang-orang komunis setempat dan menempuh jalan mereka sendiri, bebas dari Kairo maupun Moskwa. Keempat, ancaman radikalisme Arab di Teluk Parsi merupakan sumber kekuatiran bagi Arab Saudi dan Iran, lagi pula mendorong keduanya untuk mempererat hubungan mereka dengan Amerika Serikat sebagai penjamin keamanan mereka. Dalam hal-hal ini Kremlin mengalami kegagalan seperti disimpulkan oleh Oles Smolansky dari studinya mengenai politik Timur Tengah Khrushchev.¹

Kendati kegagalan itu, kedudukan Uni Soviet di Timur Tengah adalah jauh lebih kuat ketika Khrushchev mengundurkan diri pada 1964 daripada ketika dia mengambil alih pimpinan satu dasawarsa sebelumnya. Para penggantinya mendapat kesempatan untuk mempelajari kemajuan dan kemundurannya dan menggariskan politik untuk hari depan. Beberapa perubahan dalam kenyataan telah dimulai dalam dua tahun terakhir rezim Khrushchev dan hanya perlu diteruskan dan ditingkatkan. Pada skala global keputusan yang penting ialah — mungkin akibat langsung krisis Kuba tahun 1962 — membangun kekuatan militer Soviet baik dalam kekuatan strategis maupun kekuatan umumnya. Di Timur Tengah pemimpin-pemimpin baru itu berusaha menegakkan suatu kehadiran militer yang lebih besar, khususnya dengan menempatkan secara permanen suatu kekuatan AL di Laut Tengah dan dengan mencari fasilitas-fasilitas AL dan AU di sejumlah negara. Mereka mengambil sikap yang lebih luwes terhadap Turki dan Iran dengan maksud untuk menjalin hubungan normal dan bersahabat tanpa menuntut kepada mereka agar memutuskan aliansi mereka dengan Amerika Serikat. Dan dalam sengketa Arab-Israel mereka meningkatkan keterlibatan Soviet dengan meningkatkan bantuan militer kepada Mesir, Suriah dan Irak, dan umumnya

1. Oles M. Smolansky, *The Soviet Union and the Arab East under Khrushchev* (Lewisburg, Pa.: Bucknell University Press, 1974) hal. 290-303.

ANALISA

memberikan dukungan politik yang lebih kuat kepada perjuangan Arab.

Perubahan-perubahan dalam taktik ini di daerah-daerah yang dekat dengan Uni Soviet ini terjadi pada waktu Kremlin mengurangi keterlibatannya di bagian-bagian Dunia Ketiga yang jauh dan menggantikan kampanye ideologinya dengan suatu pendekatan yang lebih praktis. Politik yang baru ini rupanya menunjukkan munculnya suatu realisme baru yang lebih memperhatikan fakta-fakta geografi dan kekuatan militer, tetapi juga menganut suatu pengetahuan yang lebih jelas mengenai cara bagaimana memajukan kepentingan-kepentingan nasional Uni Soviet.¹

Keputusan Uni Soviet pada pertengahan 1960-an untuk menempatkan hubungannya dengan Turki dan Iran pada suatu dasar baru diambil bersamaan dengan perubahan-perubahan pandangan kedua negara itu. Menyusul penarikan misil-misil Amerika Serikat dari Turki dan apa yang dilihatnya sebagai suatu perlakuan yang tidak wajar dan menghina oleh Amerika Serikat dalam krisis Siprus tahun 1964, Turki sudah barang tentu ingin mengendorkan ikatan-ikatan Amerika dan melaksanakan kemerdekaan yang lebih besar dalam politik luar negeri. Demikianpun Iran, yang menjadi semakin makmur dan tidak lagi memerlukan bantuan ekonomi Amerika secara besar-besaran, siap untuk membela kepentingan-kepentingannya sendiri secara yang lebih merdeka. Janji Iran tahun 1962 untuk tidak mengizinkan pangkalan-pangkalan asing di wilayahnya membuka pintu untuk kemungkinan-kemungkinan baru.² Brezhnev dan Kosygin cukup bijaksana untuk tidak berusaha mencapai terlalu banyak sekaligus. Tanpa menuntut agar Turki dan Iran melepaskan perjanjian-perjanjian keamanan mereka dengan Amerika Serikat atau mengambil suatu sikap netral, mereka hanya mengusulkan agar hubungan-hubungan ditempat-

1 Elizabeth K. Valkenier, "The Soviet Union and the Third World: Khrushchev's 'Zone of Peace' to Brezhnev's 'Peace Program' " (kertas kerja yang disampaikan pada The International Slavic Conference, Banff, Kanada, September 1974; akan diterbitkan)

2 R.K. Ramazani, *The Persian Gulf: Iran's Role* (Charlottesville, Va.: University of Virginia Press, 1972), hal. 103-104

kan atas dasar normal. Dalam waktu beberapa tahun itulah yang berkembang: tingkah laku diplomasi yang tepat, kunjungan tingkat tinggi timbal balik, dihentikannya polemik, dan mengalirnya bantuan senjata Soviet ke Iran. Hasilnya ialah suatu detente yang dapat diterima kedua pihak, berkurangnya pengaruh Amerika Serikat, dan memudarnya CENTO. Namun Turki dan Iran tetap melihat Amerika Serikat sebagai penjamin keamanan mereka dan pensuplai senjata mereka yang utama. Pada waktu yang sama Uni Soviet tidak melepaskan alat-alat subversi mereka seperti dukungan bagi kaum komunis lokal dan unsur-unsur radikal lain di negara-negara itu dan pensponsoran siaran-siaran radio gelap.

Seperti dikemukakan di atas, usaha-usaha Soviet untuk mempengaruhi negara-negara Teluk Parsi dan Jasirah Arab cukup erat terjalin dengan nasib pemimpin-pemimpin nasionalisme radikal dalam perjuangan mereka melawan rezim-rezim yang tradisional dan umumnya konservatif. Pengaruh Soviet meningkat di Irak menyusul revolusi 1958, di Yaman setelah berkobar perang saudara dan di Yaman Selatan setelah orang-orang Inggeris pergi pada tahun 1967. Akan tetapi bahkan di negara-negara ini Uni Soviet tidak berhasil mencapai kedudukan yang kuat, karena tidak menguasai perkembangan politik setempat. Hubungan dengan Irak menjadi buruk pada tahun-tahun terakhir rezim Qassem dan menjadi lebih buruk lagi setelah Baath menggantikan Qassem pada tahun 1963. Di lain-lain negara Arab — Arab Saudi, Kuwait dan negara-negara Teluk yang dilindungi Inggeris — baik revolusi radikal maupun pengaruh Soviet mencapai banyak kemajuan. Masyarakat-masyarakat ini tidak tersentuh oleh aliran-aliran yang melanda dunia Arab, tetapi kekuatan dan keluwesan institusi-institusi tradisional, meningkatnya kemakmuran berkat minyak, kepentingan-kepentingan ekonomi bersama dengan negara-negara Barat, dan kehadiran kekuasaan Inggeris dan Amerika Serikat memberikan kestabilan politik yang relatif kepada mereka dan mempertahankan mereka dalam lingkungan keamanan Barat.

Kuwait mendapatkan kemerdekaan dari Inggeris pada tahun 1961 tetapi tetap mempunyai suatu ikatan perjanjian, yang

langsung digunakan ketika Irak mengancam menyerbu dan mengambil alih Kuwait. Uni Soviet tidak mendukung kampanye Irak ini, biarpun menyembunyikan sikap itu dengan suatu propaganda anti imperialisme Inggris.¹ Dia kemudian menjalin hubungan diplomasi dengan Kuwait, tetapi tidak pernah mempunyai pengaruh yang berarti atas politik Kuwait.

Arab Saudi, yang sangat anti komunis karena alasan keagamaan maupun politik, menolak hubungan dengan Uni Soviet, dan tetap mengandalkan Amerika Serikat dan negara-negara Barat lain untuk senjata, dan perlindungan Amerika Serikat terhadap setiap serangan dari luar. Biarpun tiada perjanjian keamanan formal, raja-raja Saudi menerima jaminan-jaminan dukungan Presiden-presiden Amerika Serikat.² Ketika pesawat-pesawat pembom Mesir menyerang kota-kota Saudi tahun 1963 dalam perang melawan Yaman, satu skuadron pesawat tempur Amerika Serikat melakukan penerbangan pameran ke Arab Saudi, baik sebagai peringatan bagi Kairo maupun sebagai jaminan bagi Riyadh.

Dengan demikian Amerika Serikat sudah mempunyai suatu politik — yang mungkin dapat disebut suatu sistem keamanan — di Teluk Parsi sebelum Inggris memutuskan untuk menarik diri dari sebelah timur Suez, melepaskan Aden, dan mengakhiri komitmen-komitmen militernya di Teluk. Politik ini terutama bersandar pada hubungan-hubungan bilateral yang dibangun selama dua dasawarsa dengan Iran dan Arab Saudi, bukan pada pengaturan-pengaturan CENTO yang lebih formal. Dia juga bersandar pada warisan kerjasama dengan Inggris, yang sekarang tanpa dukungan suatu kehadiran militer Inggris.

EKOR PENARIKAN INGGERIS

Sisa kedudukan Inggris menyusul perjanjian dengan Kuwait tahun 1968 untuk mengakhiri perjanjian pertahanan mereka adalah hubungan khusus dengan Bahrain, Qatar,

1 Smolansky, *op.cit.*, hal. 177-178

2 Yang pertama dalam sepucuk surat dari Presiden Truman kepada Raja Abd al-Aziz ibn Saud tahun 1950

negara-negara Trusial dan Oman, dan pasukan-pasukan Inggris yang ditempatkan di negara-negara itu. Di Amerika Serikat dipersoalkan pada waktu itu apakah diperlukan komitmen-komitmen dan penempatan kekuatan militer untuk menjamin keamanan Teluk Parsi dan mengakhiri kekosongan kekuasaan yang akan terjadi dengan penarikan Inggris itu. Akan tetapi tidaklah jelas bahwa akan terjadi suatu kekosongan kekuasaan.¹

Dari segi militer, perimbangan AL antara Uni Soviet dan negara-negara Barat tidak dipengaruhi secara berarti. Kekuatan AL Amerika Serikat yang kecil (Middle East Force) yang terdiri atas dua kapal perusak dan satu kapal tender dan berpangkalan di Bahrain kiranya akan tetap di Teluk. Rencana Pentagon ialah membuatnya lebih efektif tanpa memperluasnya. Kapal-kapal perang Amerika dan Uni Soviet akan hadir di Samudera Hindia, dan tidak ada yang dapat mengatakan memiliki supremasi di situ dan di Teluk Parsi. Berkembangnya AL Iran memberi dasar kepada dalil bahwa negara-negara pantai Teluk akan mengisi setiap kekosongan dan menjaga keamanan mereka sendiri.

Mengenai segi politik penarikan Inggris, kekuatiran bahwa akan terjadi ketidakstabilan dan konflik tidak menjadi kenyataan. Pada waktu Inggris pergi pada akhir 1971, klaim Iran atas Bahrain telah diselesaikan dengan kompromi; Bahrain dan Qatar telah merdeka dan bersama-sama dengan Oman diterima sebagai anggota PBB; Iran menguasai Abu Musa dan pulau-pulau Tumb tanpa mengobarkan peperangan Arab-Iran; negara-negara Trusial telah merdeka sebagai Uni Emirat Arab (UAE); dan tidak semua perwira Inggris meninggalkan UAE dan Oman. Satu-satunya pemberontakan yang serius, yaitu perang gerilya di propinsi Oman Dhofar, berlangsung terus pada tingkat yang sama.

1 Laporan rekomendasi komite Kongres tentang politik "low-profile" dan peninjauan yang tetap terhadap sikap militer Amerika Serikat di daerah itu. (*The United States and the Persian Gulf*, Report of the Subcommittee on the Near East Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 29 September 1974). Lihat juga Robert R. Sullivan, "The Architecture of Western Security in the Persian Gulf", *Orbis*, Spring, 1970, hal. 71-91

Setelah gambaran itu menjadi jelas, Amerika Serikat sampai pada kesimpulan bahwa dia tidak perlu menambah kehadiran militernya atau komitmen-komitmennya. Menlu Pembantu Joseph Sisco, sambil menyatakan bahwa Amerika Serikat mempunyai kepentingan-kepentingan strategis politik-ekonomi yang sangat besar, menegaskan bahwa politik Amerika Serikat bermaksud memberikan sumbangan yang besar ke arah stabilitas "tanpa melibatkan diri".¹ Dia memperkuat kedudukan diplomasinya dengan menjalin hubungan diplomasi dengan negara-negara merdeka baru di Teluk itu. Akan tetapi menurut pandangan Amerika Serikat, hari depan bergantung pada Arab Saudi dan Iran serta pada hubungan-hubungan yang dapat dijalin dengan kedua negara ini. Bukan saja mereka semakin meningkat kekuasaannya di kawasan, tetapi juga dalam percaturan politik dunia berkat kekayaan minyak mereka.

MINYAK:KEPENTINGAN DAN FAKTOR POLITIK KE-DUA SUPERPOWER

Dalam membicarakan soal hubungan Amerika Serikat — Uni Soviet di kawasan Teluk Parsi dewasa ini, kiranya bermanfaat meninjau bagaimana masing-masing superpower melihat kepentingannya di situ dan manakah orientasi politiknya sekarang ini. Soal ini mempunyai arti politik bagi keduanya. Dengan latar belakang politik ini, kepentingan-kepentingan yang pokok dapat dibatasi di bawah kepala ganda minyak dan keamanan.

Kepentingan Amerika Serikat dengan minyak Timur Tengah terletak dalam terus tersedianya bahan bakar ini dengan harga yang layak bagi langganan-langganan utama di Eropa, Jepang dan Amerika Utara. Ini pertama-tama adalah suatu kepentingan ekonomi, yang berakar pada kebutuhan negara-negara industri yang berdagang itu untuk membuat roda perekonomian mereka berputar di masa damai. Aspek itu kini begitu penting, sehingga dibandingkan dengan itu peranan

1 *New Perspectives on the Persian Gulf*. Dengar pendapat di depan Subcommittee on the Near East, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 6 Juni 1973, hal. 5-6

militer-strategis minyak — yang begitu penting dalam dua Perang Dunia dan perencanaan kebijaksanaan kemudian — menjadi kurang penting. Lagi pula, perlindungan kepentingan ekonomi ini tidak akan bergantung pada kekuatan atau pada perimbangan kekuatan militer tetapi pertama-tama pada perjanjian-perjanjian antara negara-negara konsumen dan produsen, sedangkan perusahaan-perusahaan minyak internasional memainkan suatu peranan penting yang sekarang menurun. Hal itu tidak bergantung pada hubungan dengan superpower yang lain kecuali sejauh Uni Soviet, berkat pengaruhnya atas negara-negara produsen minyak atau perjanjian-perjanjiannya dengan mereka, bisa mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi arus minyak ke Barat.

Selama kepentingan ini terjamin berdasarkan perjanjian-perjanjian yang ada, Pemerintah Amerika Serikat tidak mempunyai alasan untuk melibatkan diri sebagai aktor utama dalam perundingan-perundingan mengenai konsesi-konsesi minyak di kawasan Teluk Parsi, hubungan-hubungan yang berubah antara perusahaan-perusahaan minyak dan pemerintah-pemerintah pemilik minyak royalti, pajak, harga, dan dalam proses pemerintah-pemerintah itu mengambil alih kekuasaan atas industri minyak di negara-negara mereka masing-masing. Pengambilalihan kekuasaan atas sumber-sumber daya mereka ini, lewat nasionalisasi mendadak atau perundingan untuk meningkatkan partisipasi secara berangsur-angsur, merupakan suatu konsekuensi yang wajar dan tak terhindarkan dari munculnya nasionalisme dan akhir era kolonial, dan Amerika Serikat menerimanya.

Dengan menurunnya kedudukan perusahaan-perusahaan minyak swasta, Pemerintah Amerika Serikat semakin terlibat dalam hal-hal itu. Dia tidak bertindak sebagai wakil kepentingan perusahaan swasta, tetapi demi kepentingan nasional berusaha mencapai perjanjian-perjanjian baru dengan negara-negara produsen yang akan dapat memungkinkan terus berlangsungnya suplai minyak dengan harga yang tidak terlalu membebani perekonomian negara-negara konsumen atau sistem moneter serta perdagangan dunia.

Embargo minyak dan pengurangan produksi yang dipaksakan oleh negara-negara Arab pada tahun 1973-1974 dengan alasan-alasan politik, menimbulkan kekuatiran serius di Amerika Serikat dan menimbulkan ketegangan dalam hubungan Amerika Serikat — Arab, yang bisa muncul kembali kalau tindakan serupa itu diambil lagi. Dengan cepat menanjaknya harga minyak pada waktu yang sama, lebih atas prakarsa OPEC daripada prakarsa Arab dan dengan alasan-alasan politik dan bukan ekonomi, juga menimbulkan kekuatiran. Ini bisa mempunyai akibat-akibat yang lebih serius karena tidak bersifat sementara dan meletakkan beban keuangan atas negara-negara konsumen yang sulit atau bahkan mustahil dipikul. Soal-soal ini menjadi bahan debat dan diskusi, baik umum maupun lewat saluran-saluran diplomasi. Semuanya itu kiranya dapat diselesaikan, biarpun sangat sulit.

Amerika Serikat mengharap agar soal-soal itu diselesaikan oleh negara-negara konsumen dan produsen tanpa campur tangan superpower yang lain (Uni Soviet). Sudah barang tentu, bahkan andaikata campur tangan serupa itu dalam proses penyesuaian antara konsumen dan produsen dapat dihindari, Uni Soviet akan turun tangan jika proses itu macet.

Soal inti yang harus diperhatikan mengenai kedudukan Uni Soviet terhadap minyak Timur Tengah ialah bahwa dia swadaya dalam minyak dan pengeksport minyak, biarpun juga mengimpornya sedikit. Oleh sebab itu dia berbeda dengan Eropa, Jepang dan Amerika Serikat dalam arti kebal terhadap penghentian atau pengurangan suplai energi yang dilakukan oleh negara-negara penghasil minyak di Timur Tengah.

Kremlin rupanya menarik tiga kesimpulan dari situasi ini. Pertama, Uni Soviet tidak mempunyai kebutuhan ekonomi atau keamanan yang mendesak untuk mendapatkan minyak Timur Tengah; dia dapat menggunakan sebagian, seperti negara-negara langganannya di Eropa Timur, tetapi kepentingan-kepentingan vitalnya tidak dalam taruhan. Kedua, Uni Soviet sadar akan arti penting perdagangan minyak dengan Barat bagi negara-negara penghasil, dan mengetahui bahwa usaha-usaha untuk menguasai

atau mengganggu atau memotong perdagangan itu demi kepentingan Soviet mengandung bahaya mengasingkan negara-negara itu dan kehilangan pengaruh di kawasan Teluk Parsi. Uni Soviet tidak dapat menguasai politik suatu negara produsen minyak tanpa lebih dahulu menjadikannya suatu negara satelit, dan gerakan serupa itu akan sekaligus menghancurkan dasar pendekatan Moskwa terhadap negara-negara di kawasan dan Dunia Ketiga umumnya. Ketiga, karena menyadari bahwa Amerika Serikat sangat peka dalam hal suplai energi yang vital, dia ingin menghindari gerak-gerik yang dapat membuat Amerika Serikat mengambil tindakan drastis di Timur Tengah, di mana dia akan langsung mempermasalahakan kontra-aksi Soviet, atau melawan kepentingan-kepentingan Soviet di lain-lain bagian dunia. Dengan perkataan lain, mengganggu suplai minyak Barat paling tidak akan berarti akhirnya detente dan kemungkinan sesuatu yang lebih buruk.

Bertolak dari premis-premis ini Uni Soviet mengembangkan suatu politik yang berhati-hati, tidak provokatif, dan umumnya dimaksud untuk mencapai keuntungan-keuntungan ekonomi dan politik jangka panjang di kawasan Teluk Parsi. Yang dianutnya ialah pola persetujuan-persetujuan bilateral dengan negara masing-masing, khususnya Irak dan Iran. Persetujuan dengan Iran tahun 1966 meliputi pembangunan suatu pipa ke Uni Soviet dalam waktu 15 tahun. Persetujuan-persetujuan dengan Irak, yang lebih luas, mencakup perlengkapan Soviet dan bantuan teknis dalam produksi minyak Irak dan pembayaran bagi nasihat Soviet, barang-barang dan jasa-jasa yang akan dilakukan dalam bentuk pengiriman minyak. Persetujuan Soviet yang pertama dengan Irak, tahun 1967, meliputi pengembangan ladang minyak Rumaila Utara dan disusul dengan lain-lain persetujuan, khususnya menyusul nasionalisasi operasi-operasi Iraq Petroleum Company (IPC) tahun 1972. Uni Soviet mengadakan persetujuan-persetujuan serupa dengan Aljazair, Libia dan Mesir, tetapi tidak dengan Arab Saudi, Kuwait dan lain-lain negara penghasil minyak Teluk Parsi.

Persetujuan-persetujuan ini dilukiskan sebagai suatu kombinasi bantuan dan perjanjian-perjanjian perdagangan yang

menguntungkan kedua pihak. Uni Soviet ingin meningkatkan hubungan ekonominya dengan Iran sebagai sarana untuk menggalakkan kampanye normalisasi hubungan, memajukan sikap netral, dan umumnya memperkuat kedudukannya menghadapi negara itu. Dalam kasus Irak, usul-usul dan perjanjian-perjanjian minyak Soviet merupakan bagian dukungan bagi dan keterlibatan yang meningkat dalam negara itu, termasuk kerjasama politik, bantuan ekonomi, dan pengiriman senjata secara besar-besaran. Pada waktu (sesudah 1967) Irak tidak mempunyai hubungan diplomasi dan hanya sedikit hubungan ekonomi dengan Amerika Serikat, dan terus-menerus bercecekok dengan perusahaan minyak Barat utama (IPC) yang beroperasi di situ, Uni Soviet jelas menggunakan politik minyak untuk memperkuat dan memantapkan pengaruhnya secara yang merugikan superpower saingannya.

Uni Soviet juga mempunyai alasan-alasan ekonomi jangka panjang untuk mendapatkan tempat berpijak dalam industri minyak Timur Tengah dan mengembangkan sumber-sumber suplai yang teratur. Sekalipun benar bahwa produksi domestik cukup untuk memenuhi kebutuhan domestik tanpa bantuan impor, hal itu kiranya tidak akan selalu demikian mengingat bahwa kebutuhan meningkat dengan cepatnya sedangkan laju perkembangan suplai domestik menurun.¹ Para penguasa Soviet tidak ragu-ragu mengenai luasnya cadangan minyak dan gas alam negara mereka tetapi mengakui bahwa dibutuhkan usaha luar biasa untuk menyadapnya dan membagi hasilnya.² Akibat tingginya biaya usaha mengembangkan sumber-sumber minyak dan gas alam baru di Siberia dan sulitnya menarik modal dan teknologi Barat, boleh jadi Uni Soviet akan lebih berpaling ke Timur Tengah untuk mengimpor minyak pada akhir 1970-an. Dapat dipastikan bahwa Uni Soviet tidak akan membiarkan ekonomi dan keamanannya menjadi bergantung pada energi dari sumber-sumber asing yang tidak pasti, tetapi berlanjutnya impor

1 Joseph A. Yager dan Eleanor B. Steinberg, *Energy and U.S. Foreign Policy* (Cambridge, Mass.: Balinger, 1974), hal. 185-186. Laporan Brooking Institution ini memuat satu bab khusus mengenai situasi energi Soviet didasarkan pada hasil pengkajian Herbert Block, yang tidak diterbitkan

2 M. Pervukhin, "Energeticheskie resursy SSSR i ikh ratsionalnoye ispol'zovanie". *Planivoye Khozyaistvo*, Juli 1974 hal. 14-21

minyak dan gas alam akan sangat berguna dalam menolong memenuhi komitmen-komitmennya untuk menyediakan minyak bagi sekutu-sekutunya di Eropa Timur dan untuk mendapatkan valuta asing dengan menjual minyak ke Barat.

Jurubicara-jurubicara dan pers Soviet banyak menyebutkan krisis energi di dunia kapitalis dan konflik antara negara-negara produsen dan Amerika Serikat, dan menyerang "monopoli-monopoli minyak" sebagai agen-agen imperialisme Amerika yang merampok kekayaan nasional negara-negara produsen.¹ Mereka menyoraki setiap langkah nasionalisasi, embargo Arab tahun 1973-1974, dan melonjaknya harga minyak yang diputuskan pada waktu itu juga. Mereka selalu membandingkan politik pemerasan Amerika Serikat dengan kerjasama demi keuntungan bersama yang menandai hubungan-hubungan Uni Soviet dengan negara-negara Timur Tengah. Semuanya ini dapat diperkirakan. Kremlin jelas berusaha mengambil setiap keuntungan politik dan propaganda dari situasi. Lagi pula, akibat-akibat krisis minyak yang parah, khususnya tingkat harga yang baru, atas ekonomi negara-negara konsumen mengarahkan pikiran-pikiran Soviet pada kemungkinan-kemungkinan krisis kapitalis yang sejak lama diramalkan.

Namun umumnya tingkah laku Soviet adalah berhati-hati. Tingkah laku ini rupanya didasarkan atas premis bahwa kalau dunia kapitalis menderita dalam soal minyak, hal ini harus terjadi karena konflik dengan negara-negara penghasil minyak berlangsung secara wajar. Dunia sosialis harus berdiri di luar konflik ini, mengambil keuntungan dari konflik itu tetapi tidak turun tangan atau berusaha menanganinya. Sikap serupa itu memungkinkan Uni Soviet meneruskan hubungan ekonominya yang menguntungkan dengan negara-negara kapitalis dan juga menjual minyak dan gas alam kepada mereka dengan harga tinggi yang ditentukan oleh OPEC.

¹ Lihat misalnya E. Primakov et. al., "Energeticheskie krizis v kapitaliches kikh stranakh", *Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnosheniya*, Pebruari 1974, hal. 65-87; D. Penzin, "New Moves by Oil Imperialism", *International Affairs*, Mei 1973, hal. 47-53

Sudah barang tentu politik Amerika Serikat yang lebih keras dan bersifat petualangan akan ditanggapi dengan suatu politik yang sama. Persoalan minyak cenderung untuk menghadapi konsumen melawan produsen, paling tidak sampai dicapai suatu persetujuan harga yang mantap, kerjasama untuk pembangunan, investasi kelebihan pendapatan, dan hal-hal yang berkaitan. Kalau tidak dicapai suatu persetujuan, dan terjadi suatu peningkatan harga lagi, boleh jadi negara-negara Barat akan melancarkan suatu aksi militer untuk menguasai suplai minyak.¹ Sebagai soal bela diri dalam keadaan darurat aksi militer oleh setiap negara tidak dapat diabaikan. Tetapi dalam keadaan sekarang ini tindakan serupa itu bersifat teoretis belaka. Politik Amerika Serikat kini adalah lawan ancaman dan penggunaan kekerasan. Negara-negara penghasil minyak itu adalah justru negara-negara dengan mana Amerika Serikat berusaha menjalin hubungan ekonomi, politik dan militer yang erat atas dasar premis bahwa keamanan dan kemerdekaan mereka adalah vital bagi Amerika Serikat. Politik Amerika menerima mereka dan akan terus berbuat demikian sebagai faktor-faktor stabilitas di Teluk Parsi dan benteng melawan perubahan-perubahan yang dapat merugikan kepentingan-kepentingan Amerika. Intervensi militer justru akan menjadikan perubahan-perubahan itu tak terhindarkan karena mendorong mereka ke pelukan superpower yang lain.

KEAMANAN DAN KOMPETISI SUPERPOWER: TUJUAN AMERIKA SERIKAT

Seperti dikatakan di atas, ketika Inggris mundur dari Teluk Parsi, Amerika Serikat memutuskan untuk tidak menggantikannya dan menerima usul negara-negara pantai untuk memikul tanggung jawab untuk keamanan mereka sendiri. Amerika

1 Menteri Luar Negeri Kissinger mengemukakan kemungkinan itu bila ada ancaman "strangulasi" dalam satu wawancara dengan *Business Week* (13 Januari 1975) dan diulangi kembali oleh Presiden Ford pada satu konferensi pers, tanggal 21 Januari 1975. Diskusi mengenai tindakan militer antara yang pro dan kontra juga muncul dalam pers Amerika. Lihat R.W. Tucker, "Oil: The Issue of American Intervention", *Commentary*, Januari 1975, hal. 21-31; Earl Ravenal, "The Oil Grab Scenario", *New Republic*, 18 Januari 1975, Hal. 14-16; 'Miles Ignotius', "Seizing Arab Oil", *Harper's*, Maret 1975, hal. 45-62

Serikat melayani permintaan yang diajukan kepadanya oleh Iran, Arab Saudi, Kuwait dan Uni Emirat Arab agar memberikan senjata, yang dapat dibayar dengan mudah berkat kekayaan minyak baru mereka. Jumlah senjata yang diberikan adalah luar biasa dibandingkan dengan waktu-waktu sebelumnya. Pengiriman senjata Amerika ke Iran seluruhnya seharga US\$ 1.300 juta dalam dasawarsa 1964-1973, dan ke Arab Saudi US\$ 348 juta,¹ tetapi jumlah-jumlah ini telah lama dilampaui. Menurut pengumuman-pengumuman Pemerintah dan sumber-sumber lain, penjualan senjata ke Iran pada tahun-tahun berikutnya mencapai bermilyar-milyar dollar setiap tahunnya, termasuk senjata yang paling maju, dan penjualan senjata Amerika kepada Arab Saudi tidak banyak ketinggalan. Bahkan Kuwait yang kecil membelanjakan ratusan juta dollar.²

Keuntungan bagi neraca pembayaran Amerika Serikat, yang untuk sebagian mengimbangi pembayaran yang tinggi untuk minyak, adalah jelas. Tetapi pemikiran Amerika adalah lebih jauh daripada perhitungan sederhana itu. Selain senjata, negara-negara Teluk Parsi jelas menginginkan bermacam-macam perlengkapan modal, teknologi, barang-barang konsumsi dan jasa-jasa ahli dari Barat. Kalau kedua pihak dapat mengadakan penyesuaian-penyesuaian dengan perubahan dasar dalam hubungan ekonomi mereka seperlunya, mereka bisa mempunyai kesempatan-kesempatan yang luas untuk kerjasama atas dasar hormat dan keuntungan timbal balik.

Dalam melukiskan pendekatan negara mereka terhadap negara-negara Teluk, pejabat-pejabat Amerika menyebutkan sejumlah asas dasar di samping kesempatan mendapatkan minyak dengan harga wajar dan peningkatan kepentingan-kepentingan komersial dan keuangan. Di antaranya ialah tidak mencampuri urusan intern bangsa-bangsa lain; dukungan bagi negara-negara bersahabat dalam usaha mereka untuk mengusa-

¹ U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Trade, 1963-1973* (Washington, 1975) hal. 70. Dale R. Tahtinen, *Arms in the Persian Gulf* (Washington: American Enterprise Institute, 1974) memberikan data-data mengenai tipe-tipe senjata

² Untuk penilaian yang terakhir, lihat artikel yang ditulis oleh Richard J. Levine dalam *Wall Street Journal*, 18 Februari 1975

hakan keamanan dan pembangunan mereka; dorongan bagi usaha-usaha keamanan kolektif regional, khususnya kerjasama Arab Saudi — Iran, demi stabilitas; dibatasinya sengketa-sengketa lokal dan penyelesaiannya secara damai, tanpa intervensi dari luar; dan dihindarinya konfrontasi, sesuai dengan asas-asas yang dirumuskan pada pertemuan-pertemuan puncak Amerika Serikat — Uni Soviet.¹

Semuanya ini adalah sasaran-sasaran yang tidak dapat disanggah. Kita harus melihat bagaimana pelaksanaannya. Gagasan keamanan regional di bawah payung Amerika — terlepas dari persamaannya dengan politik Timur Tengah Amerika Serikat tahun 1950-an — menimbulkan sejumlah pertanyaan seperti halnya dengan pengiriman senjata secara besar-besaran. Kata kunci adalah "stabilitas", yang sangat familiar dalam pernyataan-pernyataan politik Amerika Serikat selama bertahun-tahun. Tetapi masalahnya di Timur Tengah di masa lampau dan kemungkinan juga di masa mendatang ialah bagaimana mengatasi ketidakstabilan yang endemis itu.

Politik Amerika mengandung asumsi bahwa kepentingan-kepentingan Iran dan negara-negara Arab di seberang Teluk Parsi dapat dipadukan; atau kalau tidak, bahwa pengaruh Amerika dapat menolong memadukannya. Mengingat maksud Iran untuk menegakkan keunggulan AL di Teluk dan memperluas pengaruhnya ke seberang seperti terungkap dalam operasi-operasi militer di Oman, asumsi itu mungkin tidak dapat dibenarkan. Waktu akan menunjukkannya. Arab Saudi jelas mempunyai kepentingan-kepentingannya sendiri di negara-negara Arab Teluk Parsi yang kecil, dan biarpun bukan tandingan bagi Iran dalam kekuatan militer, dapat diharapkan akan mundur ke Arabisme dan menghimbau solidaritas Arab kalau terjadi suatu persaingan yang serius. Akibat perbedaan ideologi antara Arab Saudi dan Irak, Iran dapat menghadapi masing-masing secara terpisah.

1 Pernyataan-pernyataan yang dikemukakan oleh Joseph J. Sisco dan Rodger P. Davies di depan Subcommittee on the Near East Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 8 Agustus 1972 dan 28 Nopember 1973, *Department of State Bulletin*, 4 September 1972, hal. 241-245 dan 17 Desember 1973, hal. 725-730

Kenyataan bahwa Iran, yang telah merupakan negara yang paling kuat di kawasan, menerima jumlah-jumlah senjata Amerika yang lebih besar (dan lebih maju) dari pada negara-negara Teluk lain mungkin tidak membuktikan lebih banyak daripada keinginan Shah untuk membeli sebanyak itu. Tetapi kita harus menganggap bahwa Washington menerima konsekuensi-konsekuensi keputusan-keputusannya: bahwa Iran akan menjadi negara setempat yang dominan di kawasan Teluk.

Lagi pula, besarnya penjualan senjata Amerika kepada negara-negara penghasil minyak tidak mesti meningkatkan keamanan regional kalau tiada dasar politik yang disepakati untuk itu. Satu-satunya garis besar rupanya ditetapkan oleh keinginan negara-negara yang mencari senjata itu. Masing-masing adalah hakim kebutuhannya sendiri untuk keamanan nasional, tetapi tidak begitu jelas untuk ancaman mana mereka mempersenjatai diri. Apakah Uni Soviet akan menemukan peluang-peluang dalam situasi ini untuk memainkan suatu peranan yang lebih besar?

Selain itu daftar negara yang diandalkan oleh Amerika Serikat untuk stabilitas dan keamanan regional tidak memuat dua negara yang mempunyai hubungan erat dengan Uni Soviet: Irak dan Yaman Selatan. Aliansi-aliansi negara-negara setempat antara mereka dan dengan kedua superpower mencerminkan, dan pada gilirannya bisa membentuk, politik superpower-superpower itu satu sama lain.

KEAMANAN DAN KOMPETISI SUPERPOWER: KEDUDUKAN SOVIET

Kedudukan Uni Soviet di Irak merupakan inti masalahnya. Sejauh mana ini merupakan kehadiran kekuatan Soviet di Teluk Parsi dan kawasan? Apakah Moskwa akan mendukung Irak dalam konflik-konflik dengan negara-negara tetangganya atau dalam petualangan revolusioner di negara-negara Teluk? Yang paling penting, apakah hubungan-hubungan Soviet dan Amerika dengan negara-negara Teluk yang berlainan dan semakin

cepatnya perlombaan senjata berarti terus berlangsungnya perang dingin dan kemungkinan ledakan di kawasan?

Baik Uni Soviet maupun Irak dengan sengaja memberitahukan kepada dunia betapa erat hubungan mereka. Mereka terikat oleh suatu persetujuan 15 tahun yang ditandatangani pada tahun 1972, yang mewajibkan konsultasi dan aksi bersama bila keamanan salah satu pihak terancam.¹ Kunjungan-kunjungan timbal balik tingkat tinggi yang sering dilangsungkan secara teratur, menghasilkan pernyataan-pernyataan solidaritas dan tujuan bersama yang kuat, termasuk referensi pada perjuangan melawan imperialisme dan reaksi.

Uni Soviet mengirimkan senjata seharga US\$ 742 juta kepada Irak akhir 1973,² dan pengiriman besar-besaran berlangsung terus selama 1974, termasuk pesawat dan misil yang paling maju. Moskwa membantu membangun fasilitas-fasilitas AL di Umm Qasr, rupanya dengan persetujuan bahwa AL Soviet akan dapat menggunakannya. Irak juga mendekati Uni Soviet dalam hubungan ekonominya. Bantuan Soviet dalam pengembangan minyak telah disebutkan. Hubungan perdagangan umum adalah begitu erat, sehingga dilaporkan bahwa Irak bergabung dengan organisasi ekonomi blok Soviet, CMEA, biarpun tiada konfirmasi.

Kedua negara menekankan ikatan-ikatan ideologi dan ini merupakan suatu fakta yang menarik karena Uni Soviet kurang senang dengan Baath Irak dan penindasan Irak terhadap kaum komunis Irak. Sekarang Baath, atas persuasi Moskwa, menerima Partai Komunis Irak sebagai partner dalam suatu Front Patriotik Nasional Progresif dan mengangkat beberapa orang menteri komunis. Pada suatu "konferensi teoretis" di Bagdad mengenai antaraksi sistem dunia sosialis dengan gerakan pembebasan nasional dalam proses revolusi dunia, pemimpin Irak Saddam Hussein menekankan pentingnya aliansi dengan Uni Soviet da-

1. *Pravda*, 10 April 1972. Untuk naskah Inggrisnya lihat *Current Digest of the Soviet Press*, volume 24, no. 14, hal. 12

2. U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *op. cit.*, hal. 70

lam perjuangan melawan imperialisme, zionisme dan reaksi.¹ Sebagian besar kata-kata ini dimaksud untuk melumpuhkan tuduhan Cina bahwa Uni Soviet adalah suatu negara imperialis seperti Amerika Serikat. Tetapi mungkin adalah penting bahwa Uni Soviet menyatukan dirinya dengan suatu rezim yang termasuk salah satu yang paling radikal di dunia Arab atas suatu program yang rupanya menyerukan penggulingan "reaksi" bukan saja di Arab Saudi, dengan mana Moskwa tidak mempunyai hubungan, tetapi di Iran, dengan mana dia mempunyai hubungan cukup baik, dan di Mesir, dengan mana dia mempunyai suatu perjanjian aliansi serupa perjanjian dengan Irak.

Untuk kembali ke suatu persoalan yang telah disinggung di atas, sejauh mana kedudukan Soviet di Irak mempengaruhi hubungan Amerika-Soviet dan perimbangan kekuatan di kawasan Teluk Parsi? Amerika Serikat kiranya tidak akan menantang kedudukan Soviet di Irak itu sendiri, bahkan andaikata kedudukan ini menjadi lebih dominan dan eksklusif daripada sekarang. Soal-soal yang lebih mendesak ialah apakah Uni Soviet akan dilibatkan dalam sengketa-sengketa perbatasan Irak dengan Iran atau dalam persoalan Kurdi, akan mendukung suatu aksi baru melawan Kuwait, atau akan bersama-sama dengan Irak menganut suatu politik aktivisme revolusioner di lain-lain negara Arab di Teluk.

Persoalan Kurdi, yang dihindari oleh Amerika Serikat, merupakan suatu persoalan yang sangat sulit bagi Moskwa. Sebelum 1958, ketika Irak mempunyai suatu pemerintah pro Barat, Uni Soviet mendukung Mullah Mustafa Barzani dan gerakan nasionalisnya. Ketika terbuka kesempatan untuk mendapatkan banyak pengaruh di Bagdad, politik Kurdi Uni Soviet dihentikan sesuai dengan itu. Pada dasarnya, Kremlin mendukung otonomi tanpa membatasinya. Kesulitan besarnya ialah tak terpadukannya nasionalisme Kurdi dengan nasionalisme Irak (Arab) dan ketidakmampuan Pemerintah-pemerintah Irak untuk mencapai suatu perjanjian yang mantap

1. "Alliance of World Socialism and the National-Liberation Movement", *World Marxist Review*, Nopember 1974, hal. 61-83

dengan orang-orang Kurdi atau untuk menindas mereka. Perjanjian Maret 1970 mengenai otonomi Kurdi disambut dengan gembira oleh Uni Soviet dan dikatakan untuk sebagian besar dicapai berkat pengaruh kaum komunis Irak.¹ Buyarnya perjanjian itu menciptakan kembali dilema-dilema lama untuk semua pihak yang bersangkutan. Kemudian besarnya ofensif militer yang dilancarkan lagi oleh Irak dan persetujuan Irak-Iran tahun 1975 yang tak terduga-duga paling tidak untuk sementara waktu menyingkirkan masalah Kurdi sebagai suatu sumber sengketa regional. Akan tetapi itu tidak dengan sendirinya memperbaiki kedudukan Soviet dan dengan mengurangi isolasi Irak mungkin bahkan membuatnya lebih buruk.

Pertanyaan-pertanyaan yang sama dapat diajukan mengenai hubungan Uni Soviet dengan Yaman Selatan. Masalah ini lebih kecil skalanya karena Yaman Selatan cukup jauh dari Uni Soviet biarpun mempunyai arti strategis bagi strategi AL Soviet di Laut Merah dan Samudera Hindia. Biarpun ditunjukkan isyarat-isyarat dukungan,² keterlibatan politik Uni Soviet tidak begitu kuat seperti di Irak, dan bantuan militernya kecil. Yaman Selatan membantu suatu pemberontakan gerilya di negara tetangga Oman, tetapi Moskwa rupanya tidak terikat janji untuk menjamin keberhasilannya. Keterlibatannya boleh jadi pertamanya dimaksud untuk mencegah keterlibatan Cina daripada untuk mensponsori revolusi di seluruh kawasan Teluk Parsi. Pantas dicatat bahwa organisasi revolusioner militan yang berpangkalan di Yaman Selatan (mungkin atas nasihat Moskwa) mengubah namanya dari Front Rakyat untuk Pembebasan Teluk Arab yang diduduki menjadi Front Rakyat untuk Pembebasan Oman, dan mungkin juga membatasi tujuannya sesuai dengan itu.

Beberapa faktor penghambat atau negatif adalah pertinen dalam menilai kemungkinan-kemungkinan politik Soviet yang revolusioner dan ekspansionis di kawasan Teluk, baik secara

1 E. Primakov, dalam surat kabar *Pravda*, 5 Mei 1970

2 Misalnya, dalam satu kesempatan kunjungan Abd al-Fattah Ismail ke Uni Soviet bulan Juli, 1974 (Laporan Tass tanggal 18 Juli 1974, dalam *USSR and Third World*, London, vol. 4, no. 5, hal. 314

langsung maupun lewat rezim-rezim Irak dan Yaman Selatan. Pertama, rezim-rezim itu tidak stabil dan tidak dapat diandalkan untuk bertahan atau, kalau bertahan, untuk menangani urusan-urusan negara mereka secara efektif. Kedua, mereka tidak dapat diandalkan untuk mengikuti bimbingan atau nasihat Soviet, dan bisa menyeret Uni Soviet ke dalam situasi-situasi yang menyulitkan atau berbahaya. Ketiga, prestise dan pengaruh mereka di luar wilayah mereka terbatas biarpun terdapat suatu jaringan internasional agen dan pendukung ideologi. Keempat, partai-partai komunis di negara-negara Teluk Parsi adalah alat yang lemah dan tak dapat diandalkan untuk suatu politik Soviet yang aktif. Kelima, negara-negara Teluk Parsi umumnya menikmati kemakmuran dan pertumbuhan ekonomi begitu rupa sehingga rezim-rezimnya rupanya mempunyai suatu perisai terhadap revolusi, paling tidak untuk sementara ini. Keenam, memainkan kartu radikalisme Arab lewat Irak kiranya tidak konsisten dengan politik Soviet yang berhati-hati sekarang ini — dalam sengketa Arab-Israel maupun sengketa-sengketa antar Arab — untuk tidak memutuskan hubungan-hubungannya dengan rezim-rezim Arab yang moderat, khususnya rezim Mesir. Ketujuh, keputusan serupa itu juga akan membahayakan kemajuan-kemajuan yang dicapai Uni Soviet berkat proses detente dengan Amerika Serikat dan negara-negara Barat lain. Dan kedelapan, Uni Soviet tidak dapat banyak mendukung Irak dalam konfliknya dengan Iran tanpa membahayakan hubungan baik yang dibangunnya secara sabar dengan Iran selama dasawarsa terakhir.

Hal yang terakhir ini mengingatkan kita pada tujuan lama Rusia untuk bergerak ke jurusan Selatan menuju Teluk Parsi dan Samudera Hindia, yang dahulu merupakan salah satu unsur diplomasi Tsar dan kemudian mendapat tempat dalam perundingan-perundingan Soviet dengan Jerman Nazi tahun 1940 dan dalam maneuver-maneuver Stalin di Iran pada tahun 1944-1947. Dengan asumsi bahwa tujuan itu masih ada, manakah route yang akan ditempuh? Apakah ini suatu perluasan kekuatan militer lewat Irak yang dikuasai atau patuh dengan maksud untuk mencapai netralisasi Iran atau melumpuhkannya? Atau suatu perluasan perdagangan dan fasilitas-

fasilitas komunikasi lewat Iran dalam kerjasama dengan negara ini, dengan maksud untuk memperkuat kedudukan yang dicapai secara demikian dan memanfaatkannya? Pilihannya masih harus dijatuhkan.

KESIMPULAN

Kedua superpower jelas mempunyai alasan untuk berhati-hati. Tidak ada yang rupanya ingin melakukan petualangan-petualangan yang berbahaya atau menantang suatu ujian kekuatan. Namun keduanya terus berusaha memperluas pengaruh mereka dan mencari kedudukan-kedudukan dengan keuntungan militer. Tidak dipersoalkan bahwa sedang berlangsung suatu persaingan serius antara mereka di kawasan Teluk Parsi dan Samudera Hindia untuk mana tiada aturan-aturan atau pembatasan-pembatasan.

Kedua negara hadir di kawasan dengan kekuatan AL dan masing-masing ingin menjamin agar Samudera Hindia tidak dikuasai pihak yang lain dan agar kapal-kapal perangnya pada waktu ke waktu kelihatan di Teluk Parsi. Sudah barang tentu kompetisi di perairan-perairan ini adalah bagian perimbangan kekuatan militer, termasuk kekuatan AL. Kehadiran AL Soviet, yang sejak 1968 dibangun menjadi rata-rata 20 kapal, merupakan bagian pernyataan politik umum untuk menampakkan kekuatan laut Soviet di semua laut dunia. Tetapi kehadiran ini juga mempunyai tujuan-tujuan militer khusus tertentu seperti melawan penempatan kapal-kapal selam rudal Amerika Serikat di Samudera Hindia, dan tujuan-tujuan politik yang lebih penting untuk mempengaruhi negara-negara pantai dan melawan diplomasi kapal meriam dari pihak Amerika Serikat. Dengan terbukanya kembali Terusan Suez, AL Soviet lebih mudah memasuki Samudera Hindia. Fasilitas-fasilitas yang tersedia baginya di Yaman Selatan dan Somalia memberinya suatu

kedudukan yang menguntungkan di bagian Selatan Laut Merah.¹

Dari sikap cukup santai pada awal 1970-an karena tiada alasan yang mendesaknya untuk menguasai atau bahkan mempengaruhi secara menentukan Samudera Hindia atau negara-negara pantainya,² Amerika Serikat bergerak untuk lebih memikirkan kawasan itu dan secara demikian memperluas konsep kepentingan-kepentingannya. Sejauh itu kepentingan-kepentingannya dilayani secara memadai dengan akses komersial, politik dan militer yang normal. Pada tahun 1974 jurubicara-jurubicara Pemerintah Amerika Serikat berbicara tentang kehadiran AL sebagai memenuhi "kebutuhan-kebutuhan politik dan militer yang penting demi kepentingan nasional", dan menyatakan maksud untuk memulai suatu pola kunjungan kapal perang yang teratur.³ Setelah mengadakan diskusi dan debat yang lama, Kongres Amerika Serikat mengesahkan suatu rancangan undang-undang dalam bulan Desember 1974 untuk mengembangkan fasilitas komunikasi di Diego Garcia menjadi suatu pangkalan. Gugus-gugus tugas AL dari waktu ke waktu berpatroli di Samudera Hindia, termasuk kunjungan kapal induk Constellation ke Teluk Parsi bulan Nopember 1974. Alasan-alasan pergeseran ini bukan saja terletak dalam kehadiran AL Soviet dan usahanya untuk mencari fasilitas-fasilitas dan pangkalan-pangkalan, tetapi juga dalam kejadian-kejadian, dari perang Indo-Pakistan tahun 1971 sampai krisis

1 Selama lima tahun belakangan ini telah muncul banyak literatur mengenai subyek ini. Lihat terutama karangan T.B. Millar, *Soviet Policies in the Indian Ocean Area* (Canberra, Australian National University Press, 1970); Geoffrey Jukes, "The Indian Ocean in Soviet Naval Policy", *IISS Adelphi Papers*, no. 87 (Mei 1972); Michael McGwire, ed., *Soviet Naval Developments Capabilities and Context* (New York: Praeger, 1973), hal. 389-455; W.A.C. Adie, *Oil, Politics, and Sea Power: The Indian Ocean Vortex* (New York: National Strategy — Information Center, 1975)

2 Pernyataan Ronald I. Spiers, Department of State, kepada Subcommittee on National Security Policy and Scientific-Development, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 28 Juli 1971, *Department of State Bulletin*, 23 Agustus 1971, hal. 203

3 *Proposed Expansion of U.S. Military Facilities in the Indian Ocean*. Dengar pendapat di depan Subcommittee on the Near East and South Asia, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 21 Februari — 20 Maret 1974, hal. 3

minyak tahun 1973-1974, yang semuanya menunjukkan semakin pentingnya kawasan. Bagi Uni Soviet langkah-langkah itu hanya menunjukkan sifat agresif "diplomasi kapal induk" Amerika.¹

Arti langkah-langkah dan gerak-gerik tanggapannya tidak boleh dilebih-lebihkan. Kapal-kapal perang Soviet tidak akan mengganggu lalu lintas minyak, dan kapal-kapal Amerika juga tidak akan mengganggu kapal-kapal dagang Soviet di Samudera Hindia, kecuali kalau telah diambil keputusan untuk berperang. Namun karena kedua AL saling mengawasi, berusaha memperkuat kedudukan mereka dengan mencari pangkalan-pangkalan dan fasilitas-fasilitas lain di negara-negara bersahabat atau negara-negara yang bersedia, dan berusaha menterjemahkan kehadiran mereka menjadi pengaruh politik, kegiatan-kegiatan mereka sudah barang tentu meningkatkan ketegangan dan bahaya konflik.

Lagi pula kedua superpower mempunyai kemampuan militer yang jauh lebih besar yang dapat dikerahkan ke kawasan dari luar bila perlu. Keduanya mempunyai program-program suplai militer yang luas untuk negara-negara kawasan dengan misi-misi penasihat dan pelatih yang menyertainya. Keduanya mengikat prestise dan dukungan berlanjut dengan hubungan-hubungan yang dijalin dengan negara-negara itu. Pengiriman senjata modern secara besar-besaran itu sendiri ikut menimbulkan ketegangan dan bahaya konflik, bahkan kalau diasumsikan bahwa tiada maksud agresif dari pihak negara yang terlibat, baik pemberi maupun penerima.

Suatu keuntungan ialah bahwa persaingan dan konflik di Teluk Parsi dan Samudera Hindia tidak sehebat di daerah Arab-Israel, dan kompetisi superpower juga tidak begitu terjalin dengan perlombaan senjata lokal. Kita tidak begitu mudah melihat skenario malapetaka yang mungkin. Namun ketidakpastian sekitar maksud-maksud kedua superpower itu sendiri — apa

1 V.F. Davydov dan V.A. Kremenyuk, "Strategiya S.Sh.A v zone Indiiskogo okeana," *S.Sh.A: Ekonomika, Politika, Ideologiya*, Mei 1973, hal. 6-17; E. Kudryavtsev, "Diplomatiya avianoctsev' v Indiiskom okeane", *Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnosheniya*, Oktober 1974, hal. 23-31

yang mereka lihat sebagai kepentingan vital mereka dan jalan yang mereka tempuh untuk melindunginya — mengandung bahaya-bahaya besar. Bahaya-bahaya ini bisa timbul dari konfrontasi langsung antara mereka, atau kemungkinan lebih besar dari meningkatnya keterlibatan mereka dalam urusan-urusan, ambisi-ambisi dan konflik-konflik negara-negara kawasan.

Banyak saran diajukan untuk menyelesaikan masalah ini. Suatu penyelesaian sederhana ialah kalau kedua superpower menjauhkan diri dari kawasan dan membiarkannya bagi negara-negara di situ. Tahun 1971 Majelis Umum PBB mengeluarkan suatu resolusi yang menyatakan Samudera Hindia sebagai suatu zone damai untuk selamanya. Dalam sidang-sidang selanjutnya Majelis Umum menerima resolusi-resolusi lain yang menyatakan keprihatinan dengan meningkatnya kehadiran militer negara-negara besar dan berseru kepada mereka untuk menahan diri.¹ Majelis Umum juga mengusulkan agar Timur Tengah dijadikan suatu zone bebas nuklir.² Tetapi usaha-usaha untuk menghapus perang dingin atau mewajibkan penarikan mundur kedua superpower tidak mempunyai banyak harapan dalam keadaan sekarang ini. Langkah pertama yang harus dilakukan oleh kedua superpower ialah mengadakan perundingan satu sama lain untuk melihat apakah kepentingan-kepentingan mereka yang berbeda dan mungkin bentrok satu sama lain dapat disesuaikan dengan keinginan mereka bersama untuk menghindari perang dan mengembangkan suatu bentuk kerjasama tertentu. Sayang sejauh ini tidaklah mungkin memperlebar proses detente (yang dalam lima tahun pertemuan-pertemuan puncak dan persetujuan-persetujuan terperinci berhasil menyelesaikan banyak topik) untuk meliputi perundingan-perundingan yang terus terang dan berarti mengenai Timur Tengah, Teluk Parsi dan Samudera Hindia.

Banyak akan bergantung pada pertanyaan apakah kedua superpower dapat menangani sengketa Arab-Israel dengan cara

1 Resolusi 2832 (XXVI), Des. 16, 1972; 2992 (XXVII), Des. 15, 1972; 3080 (XXVLLL), Des 6, 1973; 3259 (XXIX), Des. 9, 1974
2 Resolusi 3263 (XXIX), Des. 9, 1974

yang bukan saja menghindari suatu peperangan baru tetapi juga menciptakan suatu bidang tanggung jawab bersama yang lebih luas dan pembatasan kompetisi mereka di kawasan itu berdasarkan suatu persetujuan diam-diam atau formal. Kalau hal ini dapat dilaksanakan, akibat-akibatnya akan terasa pula di kawasan Teluk Parsi. Kalau pecah suatu peperangan baru, akibat-akibatnya tidak dapat diramalkan dan mungkin akan sangat serius. Akan tetapi kita tidak dapat mengesampingkan kemungkinan bahwa kedua superpower akhirnya akan merasa bahwa mereka tidak mempunyai pilihan selain bekerjasama lebih erat untuk memelihara dan menegakkan perdamaian.

Sementara itu, apakah negara-negara superpower dapat setuju atau tidak untuk membatasi kompetisi mereka, pengaruh yang dapat mereka gunakan di kawasan Teluk Parsi kiranya akan berkurang. Untuk kembali ke suatu hal yang dikemukakan pada awal tulisan ini, meningkatnya kekuatan ekonomi negara-negara penghasil minyak telah menggeser perimbangan dalam hubungan-hubungan mereka dengan negara-negara industri Barat (paling tidak selama dasawarsa mendatang) dan hal itu terjadi tanpa membuat mereka terbuka terhadap pengaruh Moskwa yang lebih besar. Dalam menghadapi Barat, mereka tidak perlu minta bantuan Uni Soviet.

Pengaruh Soviet boleh jadi telah melewati puncaknya. Kalau negara-negara Teluk Parsi dapat menghindari persaingan antara mereka sendiri, mereka akan memusatkan perhatian untuk menggunakan kekayaan minyak mereka guna pembangunan ekonomi dan sosial yang cepat. Untuk itu mereka berpaling kepada langganan-langganan mereka di Barat dan Jepang untuk mendapatkan teknologi dan barang-barang yang diperlukan. Pertimbangan ini juga berlaku untuk Irak. Uni Soviet tidak akan mampu menjadi pasar minyak mereka maupun sumber jenis-jenis barang dan jasa yang mereka butuhkan.