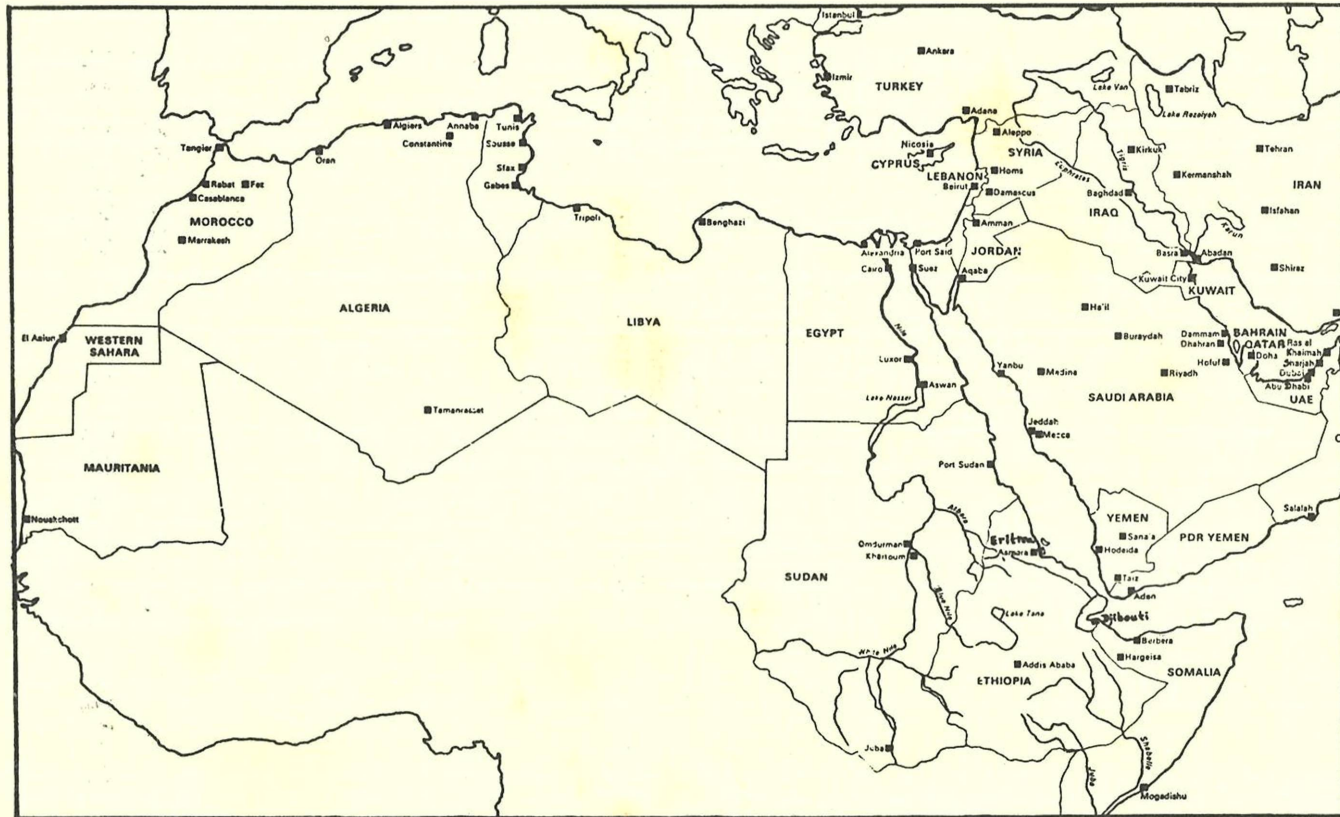


POLITIK SOVIET DI TIMUR TENGAH*

Kini diakui secara luas bahwa dalam dasawarsa 1970-an kedudukan Uni Soviet di Timur Tengah dan Afrika Timur Laut menderita sejumlah pukulan serius. Hubungan Uni Soviet dengan Mesir dan Sudan menjadi sangat buruk. Suriah dan Irak, biarpun kelihatan mempertahankan sikap bersahabat terhadap Kremlin, juga melepaskan hubungan erat sebelumnya. Kekecewaan Suriah memuncak ketika Uni Soviet menentang intervensinya dalam perang saudara di Libanon. Di Irak, kekalahan kaum nasionalis Kurdi tahun 1975 mengurangi ketergantungan Baghdad pada Uni Soviet. Dalam usaha untuk menangkis pukulan-pukulan itu dan menghentikan erosi pengaruh Soviet di Republik Demokrasi Rakyat Yaman dan Republik Demokrasi Somalia, di mana uang dan tekanan Saudi digunakan untuk memisahkan rezim-rezim Marxis — Leninis mereka dari Moskwa, Uni Soviet berusaha memperkuat ikatannya dengan Libia dan belakangan juga dengan Ethiopia. Tetapi dalam kedua kasus itu Uni Soviet menghadapi masalah-masalah serius, yang menjadi lebih besar akibat kegagalannya mengambil peranan yang aktif dalam sengketa Arab—Israel. (lihat Peta)

* Saduran karangan O.M. Smolansky, "Soviet Policy in the Middle East", dalam *Current History*, Januari 1978

TIMUR TENGAH DAN AFRIKA UTARA



Sumber: Middle East Annual Review 1975-1976 (Saffron Walden, England, 1976), halaman 6-7

TANDUK AFRIKA

Karena letak strateginya pada gerbang Laut Merah dan dekat Timur Tengah serta Afrika Timur, Amerika Serikat dan Uni Soviet memandang Tanduk Afrika sebagai kawasan penting kompetisi super power.¹ Perkembangan di Tanduk itu juga diawasi dengan saksama oleh Israel yang berkepentingan dengan pelayaran bebas di Laut Merah dan Teluk Aqaba, dan oleh negara-negara tetangga seperti Mesir, Sudan, Saudi, Yaman Utara, Yaman Selatan, Somalia dan Ethiopia.

Sampai pertengahan 1970-an aliansi politik di Tanduk adalah cukup jelas. Dengan bantuan militer, politik dan ekonomi yang luas, Uni Soviet mempertahankan suatu kehadiran penting di Somalia dan dalam ukuran yang lebih kecil di Yaman Selatan, sedangkan Amerika Serikat mendukung Ethiopia. Pemimpin-pemimpin Arab bersimpati dengan pemberontak-pemberontak Eritrea, yang bertempur melawan Addis Ababa Kristen sejak aneksasi negeri oleh Ethiopia pada awal 1960-an, dan dengan Front Pembebasan Somalia Barat, yang bertekad untuk membebaskan propinsi Ogaden di sebelah timur.

Selama 25 tahun, sampai 1974, ketika rezim Kaisar Haile Selassie digulingkan oleh suatu junta revolusi, Ethiopia dipandang sebagai salah satu sekutu Amerika Serikat yang paling gigih di Afrika kulit hitam. Amerika Serikat menempatkan di situ kelompok bantuan militernya yang paling besar di Afrika, dan penjualan senjata Amerika Serikat kepada Angkatan Bersenjata Ethiopia mencapai ratusan juta dollar setahun.

Situasi itu berubah secara mendadak pada akhir 1975 dan awal 1976 sebagai akibat dua kejadian yang sejalan tetapi tidak berkaitan: usaha Saudi untuk menjauhkan Somalia dari orbit Soviet dan munculnya suatu rezim Marxis-Leninis pimpinan Letkol Mengistu Haile Mariam di Ethiopia. Dengan cepat Addis Ababa secara berturut-turut menutup fasilitas-fasilitas militer Amerika Serikat di wilayahnya dan mulai suatu kampanye untuk

1 Lihat Feraidoon Shams B. "Conflict in the African Horn", dalam *Current History*, Desember 1977

ANALISA

menyusun kembali secara drastis struktur sosial ekonomi negeri. Pemerintah Carter memberikan reaksi bulan Pebruari dengan menghentikan grant bantuan militer kepada Ethiopia, dan rezim Addis Ababa yang marah membalas dengan mengakhiri semua persetujuan militer antara kedua negara. Karena pemutusan hubungan dengan Amerika Serikat itu terjadi pada waktu situasi dalam negeri menjadi buruk dengan cepat, diperkirakan bahwa pada awal 1977 (jika tidak lebih dahulu) Addis Ababa telah mendapat kepastian mengenai bantuan militer dan ekonomi Soviet. Mengingat besarnya ancaman yang dihadapi pemerintah Mengistu, keputusan Soviet untuk turun tangan adalah penting dan jauh jangkauannya.

Tidak mengherankan bahwa tiada sepakat kata di kalangan pengamat Barat mengenai motif Moskwa. Adalah jelas bahwa segi situasi yang paling membingungkan ialah kesediaan Uni Soviet untuk membahayakan posisi politik dan strateginya yang penting di Somalia. Somalia adalah negara kulit hitam pertama yang menandatangani Persetujuan Persahabatan dan Kerja Sama dengan Uni Soviet (1974), dan Uni Soviet sebagai imbalan bantuan militer dan ekonomi yang luas diberi fasilitas-fasilitas laut dan udara yang penting yang menunjang operasi-operasi Angkatan Laut Soviet di Laut Arab dan Samudera Hindia.

Satu kemungkinan keterangan tingkah laku Uni Soviet ialah bahwa ketika Mengistu mendekati Kremlin selaku pemimpin Marxis-Leninis suatu negara besar di Afrika dengan permintaan akan bantuan Soviet, godaan untuk menggeser Barat dari apa yang kelihatan sebagai posisi kuatnya ternyata terlalu besar untuk dilawan. Karena menyadari ketergantungan Somalia pada dukungan militer, ekonomi dan organisasi Soviet, pemimpin-pemimpin Kremlin mungkin mengira bahwa Mogadishu tidak akan berani memutuskan hubungan dengan Uni Soviet betapa besarnya provokasinya. Dengan kata lain, Uni Soviet mungkin mengharap bahwa kedudukan kuat yang diperolehnya di Ethiopia dan Somalia akan memungkinkannya merujuk kedua musuh bebuyutan itu. Akhirnya mungkin Uni Soviet menyadari bahwa jika semua usaha rekonsiliasi gagal, Ethiopia — bahkan setelah kehilangan Eritrea dan Ogaden—masih akan

merupakan negara kedua yang paling besar penduduknya di Afrika sebelah selatan Sahara. Mengingat kesuburan tanahnya, jika cukup hujan, Ethiopia dapat menjadi negara kaya. Diperengkapi kembali dengan senjata Soviet, pada waktunya dia akan dapat berkembang menjadi faktor penting dalam politik regional dan Afrika Uni Soviet.

Akan tetapi apa pun motif Soviet, adalah jelas bahwa dalam jangka pendek kerugian Moskwa akan lebih besar daripada keuntungannya di Tanduk. Bukan saja kaum nasionalis Somalia yang bersemangat menolak kompromi dengan Addis Ababa, tetapi mereka juga melancarkan suatu invasi besar-besaran ke Ogaden Juli 1977. Lagi pula, karena Ethiopia berpaling ke Uni Soviet untuk mendapatkan dukungan politik dan militer, Somalia membalas dengan mencari bantuan dari negara-negara Barat dan dengan memperkuat ikatannya dengan sejumlah negara Arab, termasuk Saudi, Mesir dan Sudan yang sangat anti Soviet maupun Suriah dan Irak yang pro Soviet. Akhirnya bulan Nopember 1977 Somalia secara sepihak memutuskan persetujuan persahabatannya dengan Uni Soviet. Hal ini berarti pengusiran beribu-ribu penasihat militer dan sipil Soviet dan pencabutan hak untuk menggunakan fasilitas-fasilitas laut dan udara bagi Angkatan Bersenjata Soviet.

Negara lain yang berkat letaknya sangat terlibat dalam politik di Tanduk dan Laut Merah ialah Sudan. Pada bagian terakhir dasawarsa 1960-an Presiden Nimeyri mendukung politik kerja sama erat dengan Uni Soviet, tetapi tahun 1971 secara mendadak mengubah sikapnya ketika Partai Komunis Sudan yang pro Moskwa berusaha menggulingkan pemerintahnya. Suatu percobaan kudeta lain dilakukan Juli 1976, dan para penguasa menuduh Uni Soviet dan Libia sebagai dalangnya. Sejak itu Khartoum secara terang-terangan mengambil sikap anti Soviet, dan hubungan antara kedua negara menjadi semakin buruk. Mei 1977 Sudan mengusir semua ahli militer Soviet yang bertugas dalam Angkatan Bersenjata Sudan dan berusaha mendapatkan senjata dari Barat dan RRC. Usaha Nimeyri itu untuk sebagian berhasil, Juni 1977 Peking menjanjikan bantuan militer kepada Sudan dan bulan Juli Washington.

Putusnya hubungan Sudan dengan Uni Soviet dan seruan-nya akan bantuan militer Barat dan Cina untuk sebagian rupanya adalah berpangkal pada kecemasan Nimeyri dengan sikap bermusuhan tetangganya yang baik persenjataannya, Libia, dan meningkatnya dengan cepat kekuatan militer dan politik Soviet di Ethiopia. Besarnya kecemasan itu terungkap dalam persahabatan yang dijalin Khartoum dengan pemerintah Mesir dan Saudi yang sangat anti komunis. Juga terlihat dalam usaha Sudan untuk membantu kekuatan anti Addis Ababa di Ethiopia dan dalam propaganda sengit untuk menjelekkan politik Soviet di Afrika. Suatu pernyataan *Tass* pada 5 Juni 1977 memperingatkan Sudan dan pendukung-pendukungnya — kekuatan imperialis dan reaksioner lain — untuk menghentikan tindakan-tindakan provokatif mereka, tetapi perang urat syarat berlangsung terus selama musim panas dan gugur 1977. Hubungan antara Sudan dan Uni Soviet tidak pernah seburuk itu.

AFRIKA UTARA

Di Afrika Utara perhatian Uni Soviet sekali lagi difokuskan pada hubungannya dengan Mesir dan Libia. Tidak mengherankan bahwa hubungan-hubungan dengan Mesir menjadi semakin buruk menyusul langkah yang diambil Presiden Sadat Maret 1976 ketika dia memutuskan Persetujuan Persahabatan dan Kerja Sama tahun 1971.

Pada 18-19 Januari 1977 Mesir digoncangkan oleh kerusuhan-kerusuhan yang timbul sebagai reaksi terhadap keputusan pemerintah untuk meningkatkan harga-harga pangan dengan mengurangi subsidi atas pangan. Di bawah pimpinan buruh dan mahasiswa, massa yang marah bentrok dengan polisi dan satuan-satuan tentara. Korban dan kerusakan materiil adalah berat. Menyusul huru-hara itu Sadat menyalahkan organisasi-organisasi kiri, termasuk Partai Komunis Mesir, sebagai dalangnya. Mass media Soviet dengan senang menggambarkan ledakan itu sebagai hasil langsung politik dalam dan luar negeri Kairo yang regresif dan Sadat mencatat sikap yang tidak bersahabat itu.

Bulan Pebruari Moskwa pada gilirannya mendapat pukulan, sebagai akibat publikasi dalam sebuah majalah Kairo memoir Sadat, yang mengecam dukungan Soviet sebelumnya bagi Mesir. Pada 19 Pebruari *Pravda* melukiskan memoir itu sebagai serangkaian "kebohongan, fitnah dan pemalsuan" dan suatu pukulan bagi persahabatan Mesir—Rusia. Dua hari kemudian *Al Ahram* menafsirkan sikap bermusuhan Kremlin itu sebagai akibat penolakan Sadat untuk "menjadi agen Moskwa".

Perdebatan itu menjadi lebih sengit pada musim semi ketika Sadat dan Nimeyri berbicara tentang pengepungan negeri-negeri mereka oleh Libia dan Ethiopia yang diilhami Uni Soviet. Moskwa menanggapinya dengan menuduh Mesir bersiap-siap untuk menyerbu Libia. Tuduhan itu dimuat dalam suatu nota keras, yang dikirimkan kepada tiga pemerintah Arab (tetapi tidak kepada Kairo) pada bagian kedua April 1977. Dalam Pidato 1 Mei-nya Sadat melukiskan nota itu sebagai kurang ajar dan minta penarikan kembali secara umum. Tetapi tidak terjadi apa-apa.

Selama musim panas tiada perbaikan hubungan, biarpun Menlu Fahmy mengunjungi Moskwa. Kunjungan yang dilakukan Juni 1977 atas prakarsa Soviet tidak menghasilkan apa-apa. Menurut pidato Sadat 16 Juli kepada Komite Sentral ASU, pemimpin-pemimpin Kremlin menghadapi Fahmy dengan "suatu politik keras". Khususnya mereka membatalkan semua kontrak senjata antara kedua negara dan menyarankan agar soal senjata dan hutang Mesir dibicarakan dalam suatu KTT di mana Presiden Leonid Brezhnev dan Sadat akan menandatangani "suatu persetujuan politik baru" yang membatasi dasar-dasar hubungan Soviet—Mesir. Selain itu Moskwa menyampaikan dua ultimatum kepada Kairo. Mesir tidak boleh mengucilkan Uni Soviet dari segala usaha untuk menyelesaikan sengketa Arab—Israel dan harus menghentikan politik anti Soviet—nya di Afrika. Sampai tuntutan-tuntutan itu dipenuhi, Moskwa tidak akan mempertimbangkan permintaan Mesir akan suplai militer baru atau penundaan hutang Mesir.

Presiden Sadat membalas Uni Soviet dengan menuduhnya terlibat dalam pertempuran Mesir—Libia dan sangat membatasi perdagangan Mesir—Rusia. Bulan September Kairo membatalkan sementara persetujuan dagangnya dengan Moskwa dan mengancam akan membekukan hutangnya kepada Moskwa selama 10 tahun. Moskwa menanggapi dengan membatalkan rencana Menlu Andrei Gromyko untuk mengunjungi Mesir bulan September.

Biarpun sukar menilai secara berlebih-lebihan arti kesulitan-kesulitan Moskwa dengan Mesir itu, pantas dicatat bahwa bahkan dalam pergolakan itu tiada pihak yang bersedia memutuskan segala hubungan mereka. Seperti terlihat dalam dilangsungkannya pertemuan antara Fahmy dan Gromyko di Sofia (Nopember 1976) dan Moskwa (Juni 1977). Hubungan formil dipertahankan juga pada tingkat rendah. Lagi pula, bulan Maret 1977 kedua negara itu menandatangani suatu protokol perdagangan untuk tahun itu, yang berarti kenaikan 14% dibandingkan dengan perdagangan tahun 1976. Yang terakhir tetapi bukan yang paling kecil, dan biarpun Sadat menyangkalnya, sejumlah senjata dan suku cadang Soviet tiba di Mesir, biarpun pengirimannya dilakukan lewat negara-negara satelit Moskwa di Eropa Timur, terutama Cekoslowakia.

Alasan mengapa Moskwa ragu-ragu untuk memutuskan hubungan dengan Kairo sama sekali tidak sulit diterka. Uni Soviet tidak dapat mengabaikan kenyataan bahwa Mesir, betapa pun kesulitan-kesulitan ekonominya, adalah suatu negara Arab kunci yang memainkan peranan unik dalam percaturan politik di Timur Tengah. Keunikan itu digarisbawahi oleh kunjungan Sadat ke Israel bulan Nopember 1977, yang dilakukan biarpun ditentang banyak negara-negara Arab.

Setelah melepaskan diri dari Moskwa, Mesir mengandalkan bantuan Amerika Serikat dan negara-negara Arab kaya minyak di Teluk Parsi untuk survival ekonomi maupun penyelesaian sengketa Arab-Israel yang memuaskan. Selama ada harapan akan penyelesaian damai disput itu dan akan kebangkitan

perekonomian Mesir berkat injeksi modal masif, Sadat dapat bertahan tanpa senjata dan lain-lain bantuan Soviet. Pada waktu yang sama dia menyadari bahwa kedudukannya rawan. Jika perhitungannya salah, sekali lagi Mesir akan terpaksa mengadakan konfrontasi militer dengan Israel. Dalam keadaan itu Sadat akan terpaksa mencari senjata lagi dari Uni Soviet secara besar-besaran. Dengan pertimbangan itu saja Sadat tidak akan menghancurkan segala jembatannya ke Uni Soviet.

Sementara itu, salah satu titik terang bagi Uni Soviet di Timur Tengah (jika hubungan dengan Ghadafi dapat disebut demikian) ialah semakin eratnya hubungan Libia-Uni Soviet. Biarpun perbedaan-perbedaan dasar tetap memisahkan kedua pemerintah mengenai sengketa Arab-Israel (yang penyelesaian damai selalu ditentang Ghadafi) tidak diragukan bahwa Moskwa dan Tripoli selama lima tahun terakhir ini semakin mempererat hubungan mereka.

Pada kunjungannya ke Uni Soviet bulan Desember 1976, Ghadafi menandatangani "dimensi strategi penuh" hubungan Libia-Uni Soviet — suatu kalimat yang menunjukkan adanya perbedaan-perbedaan politik yang serius — tetapi juga menandatangani sejumlah persetujuan dalam bidang-bidang teknis, ilmu pengetahuan, ekonomi, perdagangan dan kebudayaan. Juga dicapai suatu persetujuan bagi suplai tambahan perlengkapan militer Soviet kepada Libia. Tetapi, biarpun kunjungan Ghadafi dan persetujuan-persetujuan yang menyusul berarti perbaikan hubungan, adanya perbedaan dasar mengenai sengketa Arab-Israel menunjukkan bahwa kedua pihak memandang hubungan mereka sebagai suatu "perkawinan perhitungan". Khususnya Ghadafi memerlukan dukungan superpower sehubungan dengan semakin memburuknya hubungannya dengan Mesir dan isolasi relatifnya di dunia Arab. Sebaliknya pemimpin-pemimpin Soviet mengandalkan Tripoli untuk menunjukkan kepada Washington maupun Kairo, bahwa Uni Soviet mempunyai opsi-opsi lain di dunia Arab.

Pada musim panas 1977, Moskwa tidak hanya dihadapkan dengan ketegangan sengketa Ethiopia—Somalia tetapi juga

ANALISA

dengan berkobarnya peperangan cukup luas antara Mesir dan Libia. Peperangan ini berpangkal pada sejarah hubungan Mesir—Libia yang penuh gejolak dan mengungkapkan permusuhan politik dan pribadi yang mendalam antara Sadat dan Ghadafi. Menurut sumber-sumber di Kairo Sadat semula bermaksud menyerang Libia dalam bulan April 1977, tetapi mengubah rencananya setelah Uni Soviet mengetahui maksudnya dan menyampaikan peringatan keras lewat nota tersebut di atas.

Serangan besar-besaran yang dilancarkan Angkatan Udara Mesir terhadap instalasi-instalasi militer Libia pada 19 Juli menurut sumber-sumber Libia didahului bentrokan-bentrokan perbatasan kecil-kecilan yang dimulai oleh Tripoli. Menurut sumber-sumber itu mereka bermaksud mengusir orang-orang Mesir dari daerah perbatasan, dan Libia terkejut dengan hebatnya pembalasan Kairo. Reaksi Mesir itu rupanya didorong oleh dua pertimbangan yang berkaitan. Sadat rupanya mengharap bahwa tekanan militer Mesir itu akan mendorong unsur-unsur yang lebih moderat dalam kepemimpinan Libia untuk menggulingkan Ghadafi. Bahkan jika sasaran ini tidak dicapai, serangan itu diharap dapat menghina Ghadafi maupun Uni Soviet yang telah muncul sebagai pelindung Libia.

Pertempuran itu berakhir secara mendadak pada 24 Juli berkat perantaraan ketua PLO Yasser Arafat, Presiden Boumedienne dan Menteri-menteri Luar Negeri Suriah dan Kuwait. Tetapi sebelum itu terjadi, beberapa stasiun radar yang dilayani personail Soviet dibom dan sejumlah orang Soviet dikabarkan tewas. Sadat berusaha menjelaskan keputusannya untuk menyerang instalasi-instalasi komunikasi itu dengan mengatakan bahwa dia memandangnya sebagai ancaman bagi keamanan Mesir.

Pernyataan Soviet yang paling keras mengenai perang enam hari itu tidak dikeluarkan oleh pemerintah Uni Soviet tetapi oleh Komite Solidaritas Afro-Asia, suatu organisasi semi resmi yang kadang-kadang digunakan untuk menyatakan pendapat-

pendapat Kremlin. Pernyataan yang dikeluarkan pada 25 Juli, sehari setelah Sadat mengumumkan berakhirnya peperangan, mengumumkan bahwa "rakyat Soviet berseru kepada Mesir agar segera menghentikan aksi-aksi bersenjata di perbatasan Mesir Libia". Suatu komentar lain yang berwenang muncul di *Pravda* pada 29 Juli. Komentar ini menyesalkan pertempuran itu yang menimbulkan kecemasan di dunia Arab maupun di luarnya dan menyatakan keheranannya akan usaha Kairo untuk memalsukan posisi Uni Soviet dan memandang segala sengketa antar Arab sebagai didalangi dari luar negeri.

Sambil menyebutkan sengketa Mesir-Libia maupun sengketa Ethiopia-Suriah, komentar itu menyimpulkan bahwa "imperialisme telah menjadi aktif di Timur Tengah dan berusaha untuk memulihkan kedudukannya serta memperlemah dan mungkin menggulingkan pemerintah-pemerintah yang melaksanakan politik anti imperialis". Secara demikian Uni Soviet, biarpun berusaha menghindari keterlibatan dalam sengketa-sengketa itu, jelas menaruh simpatinya atas Tripoli dan Addis Ababa. Keragu-garuan Moskwa, seperti telah disebutkan, rupanya adalah akibat keengganannya untuk memutuskan segala hubungan dengan Kairo dan Mogadishu. Pada waktu yang sama, kejadian-kejadian musim panas 1977 merupakan petunjuk lain bahwa Uni Soviet tidak mampu secara menentukan mempengaruhi kejadian-kejadian di Timur Tengah dan Afrika Timur Laut.

SEKTOR ARAB—ISRAEL

Pada tahun 1975—1976 hubungan antara Uni Soviet dan Suriah menjadi sangat buruk akibat penolakan Moskwa terhadap beberapa segi fundamental politik Timur Tengah Presiden Assad. Politik itu didasarkan atas dua asumsi penting yang berkaitan. Pertama, Assad yakin bahwa masalah Golan tidak dapat dipecahkan terlepas dari persoalan-persoalan lain yang memisahkan Israel dari negara-negara Arab. Kebalikannya, konsesi-konsesi hanya bisa diperoleh dari Yerusalem jika front Arab bersatu menghadapinya. Dengan maksud itu Assad men-

dekati Yordania, Mesir, Saudi dan PLO, dan menentang pendekatan tahap demi tahap Amerika Serikat untuk menyelesaikan sengketa Arab—Israel. Setelah Kairo menandatangani persetujuan kedua dengan Yerusalem, Assad muncul sebagai lawan Arab Amerika Serikat dan Mesir yang terkemuka, dan berusaha membentuk front-nya sendiri, terdiri atas Yordania, Libanon dan PLO di bawah pimpinannya.

Kedua, Assad banyak berbeda dengan Sadat karena menandakan bahwa, selain Amerika Serikat — yang peranannya dianggap esensiil untuk membawa Israel ke meja perundingan dan memaksanya memberikan konsesi-konsesi kepada pihak Arab — Uni Soviet juga harus diikutsertakan dalam usaha perdamaian itu. Damaskus percaya bahwa partisipasinya akan ikut menjamin kepentingan-kepentingan Arab. Sudah barang tentu pandangan Assad itu disambut dengan gembira oleh Kremlin dan menjadi dasar persahabatan yang menandai hubungan-hubungan Moskwa—Damaskus sebelum perang saudara Libanon pecah.

Dari sudut pandangan Suriah dan Uni Soviet, perang di Libanon merupakan suatu perkembangan yang tidak menyenangkan. Perang itu menghadapkan Damaskus dengan PLO (sejauh itu sekutu utamanya), dan memberikan peluang kepada Israel untuk bernapas (karena perhatian Arab berpaling dari Israel ke Libanon) dan suatu kesempatan untuk mencampuri urusan Libanon. Akhirnya perang itu menimbulkan suatu krisis serius dalam hubungan Suriah—Uni Soviet, yang dalam konflik itu jelas memihak PLO. Setelah menjadi jelas bahwa Damaskus tidak akan berhenti sebelum berhasil menguasai orang-orang Palestina, Kremlin mulai mempersoalkan kebijaksanaan politik Assad, jika bukan motif-motifnya. Khususnya Uni Soviet menyadari bahwa usaha Suriah untuk mengurangi efektivitas PLO mendapatkan dukungan Yerusalem sepenuhnya, karena merongrong kemampuan Arab untuk melakukan tekanan politik dan militer atas Israel.

Ketidaksenangan Soviet dengan tindakan-tindakan Assad itu diungkapkan dengan berbagai cara. Misalnya media massa

mengarahkan opini publik dunia pada pertumpahan darah di Libanon, yang dikatakan mengancam eksistensi gerakan Palestina. Karena komplotan itu didalangi Israel dan kekuatan-kekuatan imperialis dan reaksioner, secara tersirat Assad digambarkan sebagai kaki tangannya. Pada tingkat praktis, Kremlin menghentikan suplai senjata ke Damaskus.

Sebagai usaha untuk memperbaiki hubungan Suriah—Soviet, April 1977 Assad pergi ke Moskwa. Pada waktu itu perdamaian telah dipulihkan kecuali di Libanon Selatan oleh sekitar 30.000 pasukan pemelihara perdamaian Arab, yang sebagian besar terdiri atas satuan-satuan Suriah. Seperti Kremlin menyadari, Damaskus tidak bermaksud menghancurkan PLO. Pemimpin-pemimpin Soviet masih menentang usaha Assad untuk menempatkan PLO di bawah kekuasaannya. Pada waktu yang sama mereka menyadari bahwa Moskwa tidak mampu mencegah Suriah memaksakan suatu penyelesaian di Libanon. Oleh sebab itu, daripada menentang Assad lebih lanjut, mereka memutuskan untuk rujuk dengan dia. Tindakan lain akan mengundang pengucilan Uni Soviet dari usaha-usaha diplomasi untuk menyelesaikan sengketa Arab—Israel.

Bagaimanapun juga, mengingat kenyataan-kenyataan situasi Libanon yang di luar kekuasaan Moskwa, memburuknya hubungan Suriah—Uni Soviet lebih lanjut dianggap tidak menjamin kepentingan Soviet. Suatu pertimbangan lain yang mempengaruhi pemimpin-pemimpin Soviet ialah kenyataan bahwa Suriah tidak pernah mengikuti jejak Mesir. Suriah tidak mengancam akan mengakhiri hubungannya dengan Uni Soviet dan juga tidak menganut politik yang terang-terangan pro Barat.

Kunjungan Assad, sambutannya oleh Moskwa, pidato-pidato yang diucapkan dalam perjamuan di Kremlin, dan pernyataan bersama, memperkuat kesimpulan bahwa Suriah dan Uni Soviet setuju untuk memperbaiki hubungan mereka. Seperti dinyatakan dalam komunike 22 April, Suriah berjanji akan mendukung partisipasi Soviet dalam persiapan-persiapan diplomasi untuk konferensi Jenewa. Kalimat itu sangat penting bagi Uni

Soviet karena sejauh itu dia yakin bahwa pemerintah Carter tidak bermaksud untuk mengikutsertakan Kremlin dalam proses perundingan sebelum pembukaan kembali Konferensi Jenewa. Selain itu, berlawanan dengan tekad Sadat dan Nimeyri untuk merongrong kedudukan Uni Soviet di Afrika, Assad mendukung politik global Soviet. Sebagai imbalan bagi konsesi-konsesi itu, Suriah memastikan dirinya akan dukungan Kremlin dalam perundingan-perundingan Arab—Israel, dan lebih penting lagi akan diteruskannya suplai senjata untuk memulihkan persenjataan yang dikuras selama perang di Libanon. Lagi pula, Uni Soviet setuju untuk meningkatkan perdagangan dan bantuan teknis serta ekonomi bagi Suriah.

Pada waktu yang sama KTT Suriah—Uni Soviet itu menunjukkan bahwa hubungan antara kedua negara itu semata-mata didasarkan atas manfaat. Sedangkan Brezhnev dalam pidato perjamuannya 18 April menyebutkan mantapnya ikatan-ikatan Soviet—Suriah, Assad bicara tentang kesulitan-kesulitan yang kadang-kadang mengganggu hubungan mereka. Sama pentingnya ialah bahwa dia menyebutkan "watak strategis" hubungan itu (suatu kalimat yang sebelumnya digunakan Ghadafi) dan terus adanya perbedaan-perbedaan pendapat antara Moskwa dan Damaskus. Pada intinya Assad memberitahu tuan rumah bahwa dia tetap bebas mengambil keputusan-keputusannya sendiri. Sebaliknya, dalam bidang-bidang di mana kepentingan-kepentingan Uni Soviet dan Suriah sama (seperti dalam sengketa Arab—Israel) atau di mana tidak terlibat kepentingan vital Suriah, Assad mengulangi kesediaannya untuk mendukung Kremlin. Pendek kata, Assad dan Brezhnev berhasil mengatasi banyak perbedaan mereka. Tetapi hubungan mereka, seperti halnya dengan Libia, bersifat pragmatis semata-mata.

Kembali kepada sengketa Arab—Israel itu sendiri, pelantikan Presiden Carter jelas tidak berbuat sesuatu untuk menghilangkan kekuatiran Kremlin mengenai maksud Amerika Serikat di Timur Tengah. Mula-mula nampak bahwa Washington bertekad untuk mempertahankan kedudukannya sebagai penggerak pertama dan dalang usaha-usaha perdamaian

Arab—Israel. Setelah melepaskan peranannya sebagai perantara, Amerika Serikat menghasilkan suatu ikhtisar masalah-masalah pokok yang memisahkan pihak-pihak dan serangkaian usul, yang menurut pendapat Washington harus menjadi tulang punggung penyelesaian damai. Banyak ide baru diuji selama kontak-kontak diplomasi antara pejabat-pejabat Amerika Serikat dan wakil-wakil pemerintah-pemerintah Arab dan Israel.

Karena tidak diundang untuk ikut serta dalam usaha-usaha diplomasi Amerika Serikat, Uni Soviet berusaha melindungi kepentingan-kepentingannya dengan mengumumkan tekadnya untuk tetap dalam permainan Timur Tengah dan dengan memperbaiki kedudukannya di sektor Arab—Israel.

Keseriusan pandangan Moskwa tentang situasi terungkap dalam kenyataan bahwa Brezhnev sendiri mengeluarkan suatu pernyataan politik penting mengenai sengketa Arab-Israel. Pada 21 Maret 1977 dia berpidato dalam Kongres Serikat-serikat Buruh Soviet yang ke-XVI, dan mengukuhkan keyakinan Kremlin bahwa perdamaian di Timur Tengah adalah tanggung jawab bersama kedua superpower. Khususnya dia berpendapat bahwa Uni Soviet berhak ikut serta dalam proses perdamaian atas dasar persamaan dengan Amerika Serikat berkat status resminya sebagai ketua bersama Konperensi Jenewa dan oleh sebab Uni Soviet adalah dekat dengan Timur Tengah.

Mengenai perdamaian di kawasan itu, Brezhnev menyatakan bahwa dia harus dikodifisir dalam suatu dokumen yang menetapkan penarikan Israel dari semua wilayah yang didudukinya sejak 1967. Setelah selesai (dalam beberapa tahap sesuai dengan suatu jadwal yang disetujui bersama), evaluasi itu akan menandai berakhirnya perang dan datangnya perdamaian. Dalam konteks itu pihak-pihak sengketa harus menghormati kedaulatan, keutuhan wilayah, dan kemerdekaan semua negara di kawasan. Persetujuan terakhir itu juga akan mengakui hak rakyat Palestina untuk membentuk negara merdeka mereka sendiri. Bekas-bekas musuh itu akan dipisahkan dengan daerah bebas militer di kedua sisi perbatasan, dan penyelesaian umum itu akan dijamin oleh Dewan Keamanan dan/atau negara-negara

besar. Jalan-jalan air internasional yang penting seperti Terusan Suez, Teluk Aqaba dan Selat Tiran, akan terbuka bagi kapal-kapal semua negara.

Pada intinya pidato itu tidak memuat sesuatu yang baru (mengenai perdamaian, perbatasan, rakyat Palestina, posisi Soviet praktis tetap sama sejak 1969), tetapi penting karena disampaikan Brezhnev sendiri dan tepat mendahului kedatangan Menlu Vance ke Moskow. Karena disampaikan secara faktual, bebas dari tuduhan-tuduhan propagandis yang biasa dialamatkan pada Amerika Serikat dan Israel pada kesempatan-kesempatan serupa itu, dan secara eksplisit menyebutkan perlindungan kepentingan-kepentingan dasar Israel, pidato itu jelas dimaksud untuk memperingatkan Amerika Serikat bahwa Uni Soviet menolak supremasi Amerika Serikat di Timur Tengah tetapi bermaksud bekerja sama atas dasar persamaan.

Usaha Brezhnev itu sedikit banyak berhasil. Seperti dinyatakan dalam pernyataan bersama yang dikeluarkan pada akhir kunjungan Vance ke Moskow 31 Maret 1977, "situasi di Timur Tengah mendapat perhatian khusus" dan kedua pihak setuju bahwa "kerja sama antara Amerika Serikat dan Uni Soviet sebagai ketua bersama konferensi Jenewa, adalah esensial untuk mencapai suatu perdamaian adil dan mantap di kawasan". Langkah berikutnya yang mengukuhkan kerja sama Amerika Serikat—Uni Soviet itu diambil pada pertemuan Vance—Gromyko di Jenewa (18—21 Mei 1977). Pernyataan bersama mereka memuat suatu referensi panjang pada Timur Tengah, dan selain sikap yang diungkapkan dalam dokumen Moskow sebelumnya juga meliputi suatu ketentuan mengenai mekanisme reguler untuk konsultasi bilateral dan suatu jadwal waktu untuk pembukaan kembali Konferensi Jenewa. Akhirnya, awal Oktober, kedua superpower mengeluarkan seruan lain untuk membuka kembali konferensi itu sebelum akhir 1977.

Pernyataan Vance-Gromyko dan deklarasi Oktober menunjukkan bahwa Washington tidak berkeberatan untuk bekerja sama dengan Soviet dalam usaha menerobos kemacetan Arab-Is-

rael waktu itu. Pada waktu yang sama, perbedaan-perbedaan dasar memisahkan kedua superpower itu dan rupanya akan menimbulkan gesekan di hari depan. Di antaranya ialah masalah perbatasan dan persoalan Palestina.

Bahwa Moskwa menyadari kelemahan kedudukannya di Timur Tengah terungkap dalam usaha-usaha Soviet untuk memperbaiki hubungan dengan negara-negara konfrontasi Arab dan PLO. Usaha-usaha Kremlin di Mesir dan Suriah telah disebutkan. Di Kairo usahanya itu sia-sia tetapi di Damaskus pemimpin-pemimpin Soviet berhasil memulihkan hubungan normal. Tetapi sebagai keseluruhan, Uni Soviet jelas kurang senang dengan keadaan. Pada tahun 1977 misalnya pemimpin-pemimpin Soviet memusatkan usahanya untuk meningkatkan hubungan mereka dengan PLO.

Ungkapan yang paling dramatis dari trend itu adalah pertemuan Yasser Arafat dengan Brezhnev pada 6 April. Di masa lampau Kremlin memberikan dukungan politik tegas kepada PLO, tetapi tak banyak terjadi kontak tingkat tinggi antara mereka. (Misalnya dalam kunjungannya ke Moskwa sejak 1970 dikabarkan bahwa Arafat tidak bertemu dengan Brezhnev). Lagi pula, Kremlin berusaha seolah-olah menghindari PLO. Dari pihaknya Arafat marah karena Uni Soviet tidak membantu PLO dalam perang saudara di Libanon, dan dia tidak mau ke Moskwa selama peperangan berlangsung.

Pada tahun 1977 Moskwa dan PLO sebagai akibat ofensif diplomasi Carter menyimpulkan bahwa mereka lebih saling memerlukan dari yang sudah-sudah. Kremlin berusaha menggunakan orang-orang Palestina sebagai kompensasi bagi erosi pengaruhnya di Kairo dan dalam tingkat yang lebih rendah juga di Damaskus, sedangkan Arafat memerlukan dukungan Moskwa untuk memastikan bahwa kepentingan-kepentingan PLO akan dilindungi di Jenewa dan bahwa pendekatan Amerika Serikat—Uni Soviet tidak akan dilakukan secara yang merugikan rakyat Palestina. Lagi pula, koneksi Soviet akan memperkuat tangan Arafat terhadap Amerika Serikat dan sementara negara

ANALISA

Arab yang ragu-ragu. Pertemuan April itu rupanya memberikan kepastian serupa itu kepada Arafat.

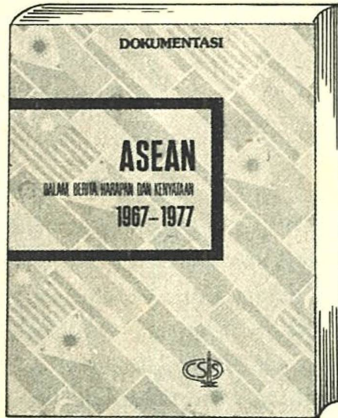
Suasana serupa terdapat dalam kunjungan Arafat akhir Agustus 1977 ke Moskwa. Pernyataan bersama yang dikeluarkan bulan September mengatakan bahwa banyak perhatian diberikan kepada masalah menjamin hak-hak sah rakyat Arab Palestina, termasuk hak untuk mendirikan negara merdeka mereka dan repatriasi pengungsi-pengungsi Arab Palestina ke rumah-rumah mereka sesuai dengan rekomendasi-rekomendasi PBB. Pernyataan itu menggarisbawahi kenyataan bahwa berlainan dengan Amerika Serikat, Uni Soviet mendukung hak rakyat Palestina untuk kembali tanpa syarat. Selain itu, pernyataan menyebutkan Konperensi Jenewa sebagai satu-satunya forum sah untuk mengadakan perundingan-perundingan mengenai sengketa Arab-Israel dan menyatakan bahwa partisipasi PLO di Jenewa adalah suatu keharusan.

Apakah konperensi itu akan bersidang lagi, dan apakah PLO akan diwakili adalah soal-soal yang belum dapat dijawab. Tetapi bahkan kalau semua masalah prosedural dapat dipecahkan dan konperensi bersidang lagi, jalan menuju perdamaian jelas merupakan suatu jalan penuh hambatan yang mungkin tidak akan dapat diatasi dengan kecerdikan dan kemauan baik. Perdamaian rupanya juga sulit dicapai tanpa kerja sama Soviet. Adanya superpower yang memusuhi penyelesaian damai itu akan merupakan suatu godaan berat bagi orang-orang Arab, yang karena alasan apa pun mengira bahwa kepentingan mereka kurang diperhatikan, untuk menolaknya.

Dalam karangannya yang tajam dalam terbitan *Current History* Oktober 1977, John C. Cambell mencatat bahwa nasib Soviet di Timur Tengah, karena telah menjadi sangat buruk, pasti akan menjadi lebih baik. Berdasarkan kenyataan bahwa Amerika Serikat mungkin menghadapi suatu tugas mustahil dalam usahanya untuk menyelesaikan sengketa Arab—Israel sendirian, situasi sekarang ini kiranya akan berubah secara yang masih menguntungkan Barat. Masih harus dilihat bagaimana

Amerika Serikat dan Uni Soviet akan bertindak untuk menghadapi masalah-masalah luar biasa itu. Satu hal rupanya pasti : keputusan yang mungkin mereka ambil dalam waktu dekat ini tidak hanya akan mempengaruhi Timur Tengah melainkan juga kawasan-kawasan dunia lainnya.

BUKU BARU!



**ASEAN DALAM BERITA, HARAPAN DAN KENYATAAN
1967—1977.**

Disusun oleh CSIS, memuat langkah-langkah para pemimpin Indonesia, Malaysia, Muangthai, Pilipina dan Singapura dalam mempersiapkan pembentukan suatu organisasi regional di Asia Tenggara dan perkembangan organisasi itu sejak berdiri tanggal 8 Agustus 1967 sampai Maret 1978 secara menyeluruh.

Berita-berita dan peristiwa-peristiwa ASEAN dapat ditemui di dalam penyajian buku ini, *harapannya* akan kita temui/terungkap di dalam deklarasi-deklarasi, persetujuan-persetujuan dan ataupun pernyataan-pernyataan ASEAN, sedangkan *kenyataannya* terungkap di dalam apa yang telah dihasilkan oleh organisasi tersebut.

Buku ini dilengkapi pula dengan lampiran-lampiran yang memuat data politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta indeks personalia dan masalah.

Penting sekali dan wajib dimiliki para peneliti, lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah, perpustakaan-perpustakaan, mahasiswa dan umum!

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, tebal 634 hal., kertas HHI, harga Rp. 4.500,—.

Persediaan terbatas! Dapatkanlah segera di toko-toko buku atau pesan langsung disertai pembayaran tambah ongkos kirim 15% ke :

BIRO PUBLIKASI CSIS, Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, telp. 349489.