

SUATU PENDEKATAN BARAT TERHADAP SAMUDERA HINDIA*

Perkembangan akhir-akhir ini, khususnya di Iran dan Afghanistan, mendorong negara-negara Barat memusatkan perhatiannya terhadap Teluk Parsi dan Samudera Hindia. Amerika Serikat telah mengirim dan memperbesar kekuatan Angkatan Lautnya di kawasan tersebut yang mencapai sekitar 25 kapal perang. Selama dua tahun terakhir ini para pengambil keputusan di Amerika Serikat kembali mempertimbangkan arti Samudera Hindia. Konflik-konflik yang terjadi di Tanduk Afrika, krisis Iran yang mencapai puncaknya dengan jatuhnya Shah dan penyanderaan warga negara AS, konflik antara Yaman Utara dan Yaman Selatan, dan serbuan Soviet ke Afghanistan, mendorong AS menilai kembali peranan dan kehadiran militernya di kawasan tersebut.

Motivasi untuk meningkatkan kehadiran militer di kawasan tersebut tidak terlampau sulit diterka. Meningkatnya kepentingan-kepentingan AS di kawasan ini dimaksudkan untuk mencegah petualangan-petualangan militer para penguasa yang berorientasi radikal, dan memberikan peringatan kepada Uni Soviet bahwa AS siap melakukan intervensi militer jika kepentingan-kepentingan Barat yang vital dipertaruhkan.

Pandangan ini berlawanan dengan penilaian beberapa pengamat yang menyangsikan kegunaan suatu kehadiran militer, dan agaknya juga mengabaikan pengamatan-pengamatan bahwa pengaruh jangka

* Karangan ini disadur dari tulisan Dov Zakheim: "Towards a Western Approach to the Indian Ocean", dalam *Survival*, Januari/Pebruari 1980, oleh A.R. Sutopo, anggota Staf CSIS.

panjang suatu kehadiran militer terhadap perilaku politik negara-negara sasaran ternyata tidak pasti. Namun, efektivitas suatu kehadiran militer tidak dapat diukur secara sungguh-sungguh. Maksud utama dari kehadiran militer ialah untuk mencegah tindakan-tindakan yang mungkin akan dilakukan oleh negara-negara lainnya. Memang kemungkinan terdapat kaitan antara aktivitas "kehadiran" armada AS akhir-akhir ini dengan keputusan-keputusan negara sasaran untuk tidak mengambil suatu garis kebijaksanaan tertentu. Misalnya, kunjungan kapal induk AS *Ranger* dan satuan pengawalnya secara teratur ke Mombasa, Kenya pada bulan Juli 1976 mungkin telah mencegah Uganda melaksanakan rencananya menyerang Kenya setelah penyerbuan Entebbe dalam pembebasan sandera. Demikian pula, penempatan tiga kapal induk di Laut Tengah oleh para pengamat dianggap turut membantu tidak terlibatnya Armada Keenam AS dan satuan-satuan armada Uni Soviet ke dalam Perang Oktober 1973. Penempatan kekuatan Amerika ini juga turut membantu Israel dalam mengamankan jalur pengadaan materialnya baik melalui udara maupun laut.

Arti penting dari penempatan kekuatan di seberang lautan tidak hanya diakui atau disadari oleh para pembuat keputusan AS saja. Di antara para pengamat Eropa terdapat mereka yang mendesak agar kehadiran kapal-kapal induk AS lebih dekat ke pantai negara mereka. Demikian pula, para ahli pertahanan Jepang memperingatkan adanya akibat psikologis yang merugikan apabila AS mengurangi kekuatan Angkatan Lautnya di Kawasan Pasifik Baratdaya. Republik Rakyat Cina juga mengharapkan hadirnya kekuatan Angkatan Laut AS yang besar guna mengimbangi peningkatan kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet di kawasan ini. Akhirnya, secara luas diakui bahwa penarikan mundur Armada Keenam AS dari Kawasan Laut Tengah akan menggelisahkan beberapa negara pantai yang bersahabat dengan AS, khususnya Israel dan Mesir. Kini menjadi jelas, baik Amerika Serikat yang mempunyai kemampuan untuk memproyeksikan kekuatannya di seberang lautan maupun negara-negara regional yang memperoleh keuntungan secara nominal karena terciptanya stabilitas berkat kehadiran AS tersebut, tetap memandang kehadiran militer sebagai alat politik dan militer yang penting meskipun dewasa ini terdapat kritik-kritik.

Kehadiran militer hanya merupakan salah satu aspek dari usaha-usaha yang dilakukan dewasa ini dalam merumuskan suatu kebijaksanaan mengenai Samudera Hindia. Amerika juga telah memikirkan cara-cara bagaimana agar pasukannya secara cepat dapat dikirim dan ditempatkan di Teluk Persia. Tetapi suatu kehadiran yang didukung oleh tingkat kekuatan yang memadai, akan dapat menjadi bagian depan (cutting edge) dari proyeksi kekuatan tersebut. Satuan-satuan udara taktis yang beroperasi secara rutin di Samudera Hindia dapat menunjang perlindungan udara untuk menjamin pengiriman bala bantuannya ke Samudera Hindia. Penempatan satuan-satuan di darat tidak hanya akan memberikan perlindungan bagi pangkalan-pangkalan udara pada waktu dilakukannya jembatan udara untuk mendatangkan bala-bantuan, tetapi juga dapat memberikan dukungan kekuatan tempur kepada negara sahabat setempat. Bantuan ini akan memberikan dorongan moral kepada kekuatan lokal tersebut dan mencegah agresor potensial untuk melaksanakan rencana operasinya terhadap negara sahabat yang posisi defensif.

Tetapi anehnya, baik pembicaraan mengenai kehadiran AS maupun persyaratan-persyaratan untuk proyeksi kekuatan di Samudera Hindia cenderung untuk dititikberatkan pada pencarian jalan ke luar AS bagi apa yang sebenarnya merupakan kepentingan "Barat", termasuk negara-negara yang secara ekonomi adalah Barat seperti Jepang dan Australia. Secara luas diketahui bahwa negara-negara Eropa Barat dan Jepang secara ekonomis mempunyai lebih banyak kepentingan yang dipertaruhkan di Kawasan Teluk Parsi dibandingkan dengan kepentingan Amerika Serikat. Meskipun demikian banyak yang menyangsikan bahwa kecuali Amerika Serikat, negara-negara Barat akan mengambil tindakan militer untuk mempertahankan kepentingannya di kawasan tersebut.

TIGA PANDANGAN YANG KELIRU

Pernyataan-pernyataan pemerintah dan spekulasi pers Amerika Serikat tentang postur militer AS di Kawasan Samudera Hindia yang akan datang, mencerminkan hakekatnya yang bersifat sepihak/unilateral. Pengertian "sepihak" ini mempunyai arti yang khas. Hal ini tidak dimaksudkan untuk memberi konotasi bahwa dalam situasi darurat yang terjadi di luar Eropa, Amerika Serikat akan selalu bertin-

dak dan menghadapinya secara sendirian. Unilateral di sini lebih berarti bahwa pengambil kebijaksanaan AS akan melakukan sistemnya dan menempatkan pasukannya untuk mendukung negara sahabat yang menghadapi ancaman militer, baik yang datang dari dalam sendiri maupun dari luar. Jadi *sepihak* bukan berarti "sendirian", tetapi lebih berkaitan dengan "tidak adanya persetujuan persekutuan" baik dengan negara-negara Eropa atau Asia.

Terdapat tiga anggapan yang tampaknya baik dan tampaknya mendukung pandangan di atas. Ketiga anggapan ini didasarkan, terutama pada pengalaman Eropa Barat setelah Perang Dunia II.

1) *Cap kolonialisme menghalangi negara-negara Eropa memberikan dukungan pada aktivitas militer AS di negara-negara bekas jajahan yang terdapat di sepanjang pantai Samudera Hindia.*

Samudera Hindia pernah menjadi semacam danau bagi negara-negara Eropa. Jajahan-jajahan Inggris, Perancis dan Portugal terdapat di sekitar pantai Samudera Hindia ini, dan secara teratur dikontrol oleh Angkatan Laut pemerintah kolonial tersebut. Tetapi mulai dasawarsa 1940-an kekuasaan kolonial mulai pudar, diawali dengan kemerdekaan India, dilanjutkan dengan makin banyaknya negara-negara "Dunia Ketiga" yang merdeka dari bekas-bekas jajahan Inggris dan Perancis pada dasawarsa 1950-an dan 1960-an. Sedangkan pada dasawarsa 1970-an disaksikan keruntuhan kolonialisme Portugal di kawasan ini. Ada dua kejadian penting yang berakibat penarikan mundur kekuatan Barat dari usaha-usaha memelihara keamanan di Samudera Hindia.

Pertama, peristiwa Suez pada tahun 1956 menunjukkan keterbatasan Eropa untuk bertindak secara independen sebagai negara besar. Peristiwa Suez ini juga mengakibatkan reaksi di dalam negeri Inggris sendiri terhadap ikatan militernya di seberang lautan. Reaksi dari kalangan masyarakat di dalam negeri ini justru akan membahayakan bagi Inggris sendiri.

Kedua, semboyan "Sebelah Timur Suez" dari Pemerintah Wilson yang akan menarik sebagian besar kekuatannya yang ditempatkan di Asia menunjukkan besarnya beban keuangan yang harus dipikul untuk menempatkan kekuatan di seberang lautan. Hal ini mendorong banyak

negara Eropa melihat NATO sebagai kerangka perencanaan dan perhatian pertahanan mereka yang tepat. Upaya-upaya militer mereka akan terbatas pada wilayah NATO saja, yaitu dengan batas Tropic of Cancer di selatan dan Turki di sebelah timur. Tampaknya keterikatan militer mereka pada Timur Tengah dewasa ini hanya kecil, sementara para perencana pertahanan AS masih terus melakukannya.

- 2) *Harga kekayaan ekonomi Barat yang kontinyu ialah ketakutan politik. Cara-cara militer tidak memainkan peranan dalam strategi Eropa atau Jepang menghadapi Dunia Ketiga.*

Anggapan ini terutama berdasarkan pada kebijaksanaan negara-negara Eropa Barat dan Jepang mengenai Timur Tengah dan pada interaksi mereka dengan negara-negara pengekspor minyak bumi (OPEC), selama dan setelah Perang Oktober 1973. Bukti-bukti telah menunjukkan bahwa AS harus bertindak secara "sendirian" selama Perang Timur Tengah. Dengan berbagai dalih, negara-negara Eropa menolak pesawat-pesawat angkut AS singgah dalam perjalanannya menuju Israel selama Perang Oktober 1973; sementara itu pihak Angkatan Udara AS membuat perencanaan untuk tidak tergantung pada pangkalan-pangkalan di Eropa dengan membangun armada tanker KC-10 bagi pengisian kembali bahan bakar pesawat-pesawatnya.

Sikap Eropa Barat yang lebih hangat terhadap Arab pada umumnya, dan khususnya pada posisi bangsa Palestina, sejak Perang 1973 telah semakin meningkatkan kesan bahwa jika AS melakukan intervensi militer di Timur Tengah, AS akan melakukannya sendiri saja.

- 3) *Karena Eropa tidak akan bertindak secara serempak untuk mendukung aktivitas AS di luar batas-batas NATO, negara-negara Eropa secara individualpun tidak dapat diharapkan akan mendukung aktivitas tersebut.*

Ada beberapa pengambil keputusan yang terlalu berusaha untuk membedakan tingkat-tingkat dukungan terhadap aktivitas-aktivitas militer AS di luar NATO dan di antara negara-negara NATO atau sekutunya di Asia Timur. Bila perbedaan-perbedaan itu dibuat, maka para pengambil keputusan cenderung untuk membahas empat perangkat tanggapan, masing-masing dari Inggeris, Perancis, Jerman

Barat, dan dari yang lainnya. Inggris telah mengeluarkan semboyan "Sebelah Timur Suez" dan terikat pada komitmen di Irlandia Utara. Hal ini memperlemah sumbangan kekuatan darat yang dapat diberikannya kepada NATO, dan tampaknya tidak mempunyai kemungkinan yang cukup besar untuk melakukan operasi bersama dengan AS di Samudera Hindia.

Jerman Barat dianggap sebagai pendukung kebijaksanaan AS yang kuat untuk meningkatkan perimbangan di Front Tengah NATO. Perhatian Jerman terhadap jalur perhubungan minyak, terhadap petualangan-petualangan yang diilhami oleh Uni Soviet di Afrika dan Asia Selatan, tampaknya tidak berarti bila dibandingkan dengan prioritas untuk mempertahankan setiap jengkal wilayah NATO, yang berarti wilayah Jerman Barat.

Para pengambil keputusan di Amerika Serikat menyadari independensi peranan militer Perancis di Dunia Ketiga sejak dasawarsa 1960-an. Independensi peranan ini menyebabkan banyak orang mengambil kesimpulan bahwa Perancis secara politik tidak dapat dipercaya. Ingatan mengenai kritik tajam dari kaum Gaullist terhadap NATO, kekosongan politik yang diciptakan Perancis dalam NATO di Kawasan Samudera Hindia setelah tahun 1965 secara implisit dapat disamakan dengan kekosongan militer yang diciptakan oleh Inggris setelah tahun 1970. Seandainya tidak demikian, masih dapat dipersoalkan apakah AS akan mengabaikan kemampuan dan kepentingan Perancis di Samudera Hindia dan dapat dipersoalkan apakah AS akan membentuk "superpower" regional Iran di bawah Shah sesuai dengan Doktrin Nixon.

Sekarang bagaimana mengenai anggota-anggota NATO lainnya dan sekutu-sekutu AS di Asia seperti Jepang dan Australia? Negara-negara ini pada umumnya menyediakan anggaran pertahanan yang kecil saja. tampaknya mereka menghadapi beban (constraints) politik dan ekonomi dalam anggaran mereka sehingga merintang sumbangan mereka pada sekutunya dalam kegiatan-kegiatan militer di berbagai Kawasan Dunia Ketiga. Karena itu para pengambil keputusan bidang politik luar negeri umumnya tidak terlalu banyak mempertimbangkan sumbangan potensial dari negara-negara tersebut bagi kekuatan darurat AS yang bukan dalam kerangka NATO.

TIGA JAWABAN BALIK

Ketiga anggapan yang telah dipaparkan di atas adalah tidak benar. Karena itu sikap mempertahankan terus menerus anggapan tersebut justru akan merintangai pertimbangan-pertimbangan yang lebih luas dalam strategi Barat yang ditujukan terhadap Samudera Hindia.

- 1) *Cap neo-kolonialisme tidak merintangai kegiatan-kegiatan militer Eropa di luar lingkup NATO secara formal jika aktivitas-aktivitas tersebut dianggap sesuai dengan kepentingan-kepentingan individual masing-masing negara Eropa.*

Preseden dari Peristiwa Suez 1956 ternyata tidak merintangai Inggris untuk mengirimkan pasukannya ke Yordania pada tahun 1958, dan tidak mengakhiri fungsi Inggris sebagai pelindung bagi negara-negara Keemiratan di Teluk Persia hingga tahun 1971. Demikian pula halnya, "Sebelah Timur Suez" tidak melarang Inggris untuk mengirimkan para perwiranya membantu Sultan Qaboos baik dalam Perang Dhofar 1975 maupun dalam operasi-operasi yang dilancarkan akhir-akhir ini.

Perancis adalah suatu negara yang menonjol dalam pengalaman kolonialnya yang hingga kini masih meneruskan kegiatan-kegiatan militer di negara-negara bekas jajahannya. Perancis masih memiliki apa yang dinamakan sebagai "kekuatan militer guna intervensi di luar negeri" (*forces d'intervention exterieure*). Perancis telah melakukan intervensi militer sebanyak tujuh kali dari tahun 1960 hingga 1964, dan tetap terikat menggunakan kekuatan militernya di luar negeri untuk waktu tiga tahun terakhir ini. Di wilayah Afrika, Perancis masih menempatkan sekitar 14.000 pasukan dan di Samudera Hindia hingga tahun 1979 Perancis adalah negara yang menempatkan paling banyak kapal perangnya. Armada AL Perancis ini terutama beroperasi dari pangkalannya di Mayotte dan Djibouti.

Belgia, suatu negara kecil di Eropa dengan perimbangan politik yang agak rapuh, terlibat dalam operasi Shaba pada tahun 1978. Hal ini menunjukkan bahwa sekalipun suatu negara kecil, ia akan melakukan tindakan militer guna mempertahankan kepentingannya di Dunia Ketiga. Orang-orang Belgia mungkin berusaha untuk tidak melakukan serangan terhadap suatu pihak. Akan tetapi, sekali pasukannya

memasuki wilayah yang sedang bergolak, maka mereka sendiri akan menjadi sasaran pemberontak. Akibatnya Belgia akan melakukan intervensi juga dalam konflik antara Mobutu dan para pemberontak yang mendapatkan dukungan dari Angola.

Baik bagi negara-negara yang lebih besar atau negara yang lebih kecil, cap neo-kolonialisme hanya akan menjadi noda atau rintangan jika negara yang bersangkutan memang sengaja menyuarakan sikapnya yang demikian itu. Sehingga apakah negara-negara Eropa akan melakukan tindakan atau tidak di Dunia Ketiga, keterlibatan militer Barat itu akan banyak tergantung pada faktor-faktor di dalam sendiri, sedangkan ketakutan untuk dicap sebagai neo-kolonialis tampaknya tidak memegang peranan yang sangat penting.

2) *Eropa bukanlah negara-negara yang secara ekonomis dan politik pasif dalam menghadapi tindakan-tindakan yang mengancam dari Dunia Ketiga dalam segala keadaan, semata-mata karena beban kebijaksanaan lainnya melebihi akomodasi yang diperoleh.*

Perang Arab-Israel hanya merupakan contoh yang khas bagi keadaan yang dihadapi oleh NATO-Eropa. Secara sederhana, Eropa dan AS tidak mempunyai pandangan yang sama tentang apa yang menjadi kepentingan vitalnya yang terancam dalam konflik Timur Tengah tersebut. Perang tersebut mengadu Israel — suatu negara yang banyak mendapatkan simpati negara-negara Eropa tetapi yang menjalankan politik yang dianggap oleh banyak pihak sebagai politik ekspansionis yang tidak perlu setelah 1967 — melawan sekelompok negara Arab, tempat bergantung Eropa secara ekonomis. Dengan demikian, tidak terdapat landasan yang kuat untuk memperluas pengalaman Perang Oktober 1973 dan keadaan darurat yang melibatkan pelaku-pelaku yang sama. Dengan berlakunya persetujuan damai Mesir-Israel, bahkan komposisi dari kedua belah pihak yang terlibat dalam konflik tersebut tidak dapat diramalkan.

Jadi, meskipun AS mungkin merumuskan strategi-strateginya untuk operasi-operasi di Timur Tengah terlepas dari dukungan logistik Eropa, ini tidak berarti bahwa Eropa akan tetap diam saja bilamana keselamatan dari para pensuplai minyaknya yang penting terancam dan bilamana AS melakukan air-lift ke Saudi Arabia dan Kuwait, bukan ke Israel. Yang disebutkan terakhir ini adalah negara yang menyebabkan

dilakukannya embargo minyak, sedangkan Saudi Arabia dan Kuwait adalah negara-negara yang mensuplai minyak bagi Eropa. Peranan Inggris di Oman, betapapun hal itu tidak secara langsung, menunjukkan bahwa negara-negara besar akan secara aktif memberikan dukungannya kepada negara sahabat atau negara bekas koloninya yang tenang di Kawasan Teluk Parsi bila ia diundang.

- 3) *Setiap negara NATO secara individual siap untuk menggunakan sarana dan kekuatannya guna melindungi atau mempertahankan kepentingan-kepentingannya di luar wilayah NATO.*

Keputusan-keputusan yang diambil oleh Dewan Atlantik Utara harus disepakati bersama, maka barangkali terlalu berlebihan mengharapkan NATO, sebagai suatu organisasi, akan mendukung sasaran-sasaran kebijaksanaan Barat pada umumnya dan AS khususnya di kawasan seperti Samudera Hindia. Namun demikian, contoh-contoh dari tindakan Inggris, Perancis, dan Belgia menunjukkan adanya tingkat kesediaan negara-negara NATO secara individual untuk mengambil langkah-langkah militer dalam memelihara kepentingan-kepentingan mereka di luar wilayah NATO. Lagi pula, sejumlah negara Barat berbuat demikian itu bukan hanya untuk menghadapi krisis-krisis saja, tetapi juga melakukannya pada masa damai. Di atas telah disebutkan tentang penempatan AL Perancis di Samudera Hindia. Inggris menempatkan suatu satuan tugas setiap tahunnya di Samudera Hindia. Demikian juga Negeri Belanda mengirimkan gugus tugasnya ke kawasan ini untuk setiap dua tahun sekali. Demikian juga Australia mempunyai kekuatan yang beroperasi di kawasan ini.

Dari hal-hal tersebut di atas tampak terdapat adanya dasar-dasar guna menyusun suatu kerangka operasi pada masa damai yang lebih permanen sifatnya di Samudera Hindia. Operasi ini mungkin akan dipimpin oleh AS, tetapi hakekatnya adalah suatu operasi multilateral. Pengaturan-pengaturan khusus untuk operasi-operasi itu dan kekuatan yang dilibatkan pertama-tama akan tergantung pada dua faktor: kepentingan bersama dan kekuatan yang tersedia.

MEMPERLUAS KERJA SAMA

Sepintas lalu Perancis tampaknya akan menjadi calon yang paling cocok untuk kerja sama maritim secara formal di Kawasan Samudera

Hindia. Perancis masih terus mempertahankan penempatan kekuatan daratnya di berbagai negara Afrika termasuk di Djibouti. Mayotte dipergunakannya sebagai pangkalan Angkatan Lautnya yang ditempatkan di Samudera Hindia. Kekuatan armadanya sesedikitnya terdiri dari 14 kapal perang, termasuk juga kapal induk. Perancis juga mengadakan kerja sama secara aktif dengan AS selama operasi Shaba babak kedua. Dalam operasi ini pesawat-pesawat Amerika C-5 dan C-141 mengangkut peralatan-peralatan yang karena terlalu besar atau terlalu berat tidak dapat diangkut oleh pesawat-pesawat angkut Perancis, *Transall*.

Namun tampaknya hal ini tidak akan segera meningkat ke dalam suatu kerja sama resmi dalam waktu dekat ini, di samping adanya laporan-laporan mengenai meningkatnya kerja sama dalam taraf staf antara Perancis dan negara-negara NATO di wilayah Laut Tengah. Menghadapi masa pemilihan tahun 1981 ini, Presiden Giscard d'Estaing masih akan tetap bergantung pada dukungan dari kaum Gaullist untuk mencapai mayoritas dalam Dewan Nasional. Apalagi Amerika Serikat telah menolak usulnya untuk mengkoordinasikan politiknya terhadap Afrika. Karena itu secara politik akan sangat sulit bagi Giscard untuk menerima kerja sama resmi mengenai Samudera Hindia dengan AS. Setiap usaha untuk meningkatkan kerja sama AS-Perancis akan membangkitkan kembali protes-protes ke arah NATOisasi baik protes itu berasal dari kelompok ekstrim kanan Gaullist maupun kelompok kiri Perancis.

Berbeda dengan Perancis, kerja sama antara Inggris dan AS tidak cenderung untuk menimbulkan masalah-masalah politik. Dalam usahanya untuk mendapatkan dukungan yang meyakinkan dari para pemilih dalam kampanyenya bulan Mei 1979 yang lalu, Partai Konservatif, khususnya Ny. Thatcher, memusatkan perhatiannya pada peningkatan anggaran pertahanan untuk daya tarik.

Meskipun laporan yang otoritatif mengenai kemungkinan kebijaksanaan Partai Tory menyatakan bahwa maksud pemerintahan Partai Konservatif sekarang adalah melakukan yang lebih baik daripada yang pernah dilakukan melalui unsur-unsur kekuatan dan peranan yang sama, kerja sama dengan AS di Samudera Hindia mudah dilakukan dan cocok buat Inggris baik menurut klasifikasi terdahulu maupun klasifikasi sekarang. Seperti telah dikemukakan, Inggris

menempatkan Armada AL-nya di Samudera Hindia secara teratur setiap tahunnya. Pada tahun 1978 misalnya, Inggris menempatkan kapal penjelajah dilengkapi dengan helikopter, *Tiger*, lima fregat dan empat kapal pendukung lainnya dan melakukan serangkaian latihan bilateral dan multilateral di Samudera Hindia. Hal yang sama dilakukannya lagi pada bulan Mei 1979 tetapi dengan kekuatan yang lebih besar terdiri dari penjelajah berhelikopter *Blake*, sebuah kapal selam berkekuatan nuklir, satu kapal perusak Type 42 jenis baru, empat fregat dan tiga kapal pendukung. Tetapi penugasan-penugasan ini tidak mencerminkan suatu penempatan yang berlangsung untuk sepanjang tahun.

Laporan-laporan pers mengemukakan bahwa pemerintahan Konservatif di Inggris mempunyai kepentingan untuk membentuk suatu satuan patroli di Teluk Parsi, terdiri dari empat fregat. Pola penempatan yang sekarang dapat dimodifikasikan guna dimungkinkannya penempatan sejumlah kecil kapal-kapal Inggris di Samudera Hindia sepanjang tahun tanpa terlalu membebani siklus penempatan AL Inggris. Misalnya, suatu kekuatan yang kurang lebih sama besarnya dengan satuan tugas yang sekarang dikirim ke Samudera Hindia, yaitu sekitar tujuh atau delapan kapal perang, untuk mendukung suatu satuan terdiri dari tiga kapal yang ditempatkan secara permanen di Teluk Persia atau Samudera Hindia, bila perjanjian untuk mendapatkan pangkalan dapat dipertimbangkan.

Suatu perjanjian untuk mendapatkan pangkalan semacam ini di Kawasan Teluk Persia kiranya lebih mungkin dilakukan oleh Inggris daripada oleh Amerika Serikat. Perjanjian itu misalnya dapat dibuat dengan Bahrain, bekas protektorat Inggris. Alasannya ialah karena terdapat disparitas yang cukup besar antara Inggris dan AS mengenai Israel, dan karena hubungan politik dan ekonomi Inggris yang lebih dekat dengan para penguasa di negara-negara Teluk Parsi. Inggris juga telah menuju swasembada minyaknya dan tidak dapat mengerahkan kekuatannya setiap saat ke Teluk Parsi. Hal ini akan memperkuat prospek komparatif Inggris memperoleh fasilitas pangkalan di Teluk Parsi, dibandingkan jika AS yang berusaha untuk memperolehnya. Selain itu, Inggris juga mempunyai sejumlah kecil kekuatan pendukung laut di Diego Garcia, dan mungkin ia dapat membuat perjanjian mendapatkan pangkalan dari Singapura yang pernah menjadi pusat operasi AL Inggris di Asia. Di antara pilihan-pilihan tersebut,

Teluk Parsi adalah yang paling tepat ditinjau dari segi logistik. Tetapi jika demikian, hasilnya kelak akan berbentuk penempatan dalam jangka waktu yang pendek saja dan diperlukan siklus penempatan AL Inggeris di Samudera Hindia yang lebih cepat.

Kerja sama antara Inggeris dan Amerika Serikat dapat bersifat bilateral, dengan cara Inggeris memberikan kapal-kapal pengawalnya bagi kapal-kapal AS yang lebih besar, seperti kapal induk atau kapal ampibi penyerang. Atau cara lainnya dapat dilakukan, yaitu dengan menggabungkan kapal-kapal pengawal Inggeris dengan kapal pengawal AS dalam suatu satuan tugas yang besar. Juga dapat dilakukan dalam bentuk dukungan udara yang diberikan Inggeris ketika kapal-kapal induk AS dalam suatu siklus penugasan belum masuk ke Samudera Hindia. Masuknya kapal-kapal induk V/Stol jenis Invincible ke dalam jajaran armada Inggeris dapat memperjarang siklus penempatan satuan tugas Inggeris di Samudera Hindia, dan dapat dikoordinasikan dengan siklus penempatan kapal induk AS.

Di samping Inggeris, masih terdapat negara lainnya yang dapat diajak Amerika Serikat untuk kerja sama di Samudera Hindia pada masa damai. Negara Belanda diketahui secara teratur menempatkan kapal-kapalnya di Samudera Hindia setiap dua tahun sekali. Tetapi karena kekuatan AL Negara Belanda yang mampu menjelajah lautan hanya 24 buah kapal besar, jelaslah ia tidak dapat mendukung penempatan kekuatan secara tetap di Samudera Hindia. Meskipun demikian, tampaknya terdapat keuntungan-keuntungan politik apabila satuan-satuan Belanda juga digabungkan ke dalam penugasan bersama di Samudera Hindia secara teratur.

Armada Belanda tampaknya cukup penting untuk mendukung suatu penugasan multinasional yang ditempatkan di Samudera Hindia dalam bentuk satuan tugas kecil setiap tahunnya. Tentu saja sebelum ditempatkan dalam penugasan semacam itu, para perwira dan awak kapal Belanda perlu mendapatkan latihan bahasa Inggeris sebelumnya, serta satuan lautnya dikirim ke Inggeris untuk mendapatkan latihan-latihan terakhir sebelum bergabung dengan satuan-satuan tugas AS dan Inggeris di Samudera Hindia. Jadi, dengan adanya usaha-usaha latihan bersama dari ketiga negara tersebut, paling tidak untuk beberapa bulan setiap tahunnya, suatu gugus tugas di Samudera Hindia secara militer dapat dilakukan dan secara politik menguntungkan.

Tampaknya Negara Belanda tidak akan menghadapi masalah-masalah politik domestik dan luar negeri yang besar bilamana ia turut serta dalam penugasan-penugasan yang berdasar pada kepentingan-kepentingan Barat di Teluk Persia atau Samudera Hindia. Negara Belanda dikenal sebagai negara yang memiliki tradisi maritim yang tangguh dan mempunyai sejarah hubungan perdagangan yang erat dengan negara-negara di Asia Selatan dan Tenggara. Meskipun hubungannya dengan Israel tetap erat (Negara Belanda adalah satu-satunya negara di Eropa Barat yang terkena embargo minyak sebagai akibat Perang Oktober 1973), pada dasarnya Belanda bukanlah ancaman bagi negara-negara Teluk Parsi. Lagi pula, dewasa ini, sebagai anggota Masyarakat Eropa, Negara Belanda melakukan dialog dengan negara-negara Arab pada umumnya, negara-negara penghasil minyak pada khususnya.

Australia juga mempunyai kemungkinan untuk mendukung kehadiran maritim Barat di Samudera Hindia. Australia merupakan suatu negara di Kawasan Samudera Hindia. Dalam Buku Putih Pemerintah Australia tahun 1976 ditunjukkan bahwa peta "lingkungan Australia" membentang dari batas Hawaii di Pasifik sampai ke Laut Arab di Kawasan Samudera Hindia. Jika pada masa lampau perhatian utama Australia ditujukan kepada kepulauan Indonesia, kini dalam konsep pertahanan Australia perhatian itu ditujukan kepada kawasan itu secara keseluruhan. Sementara itu, pembangunan fasilitas Angkatan Laut di Cockburn Sound, Australia Barat, penting artinya dalam memperkuat kemampuannya dalam mendukung operasi-operasi AL secara terus menerus di seluruh Kawasan Samudera Hindia.

Dewasa ini pemerintahan Fraser sedang melakukan penilaian yang mendalam terhadap kemampuan pertahanan Australia. Program-program AL yang telah digariskan oleh Departemen Pertahanan Australia telah memungkinkan diberikannya sumbangan yang berarti terhadap satuan tugas multinasional di Samudera Hindia. Dengan persyaratan "demi membantu negara-negara sekutu melindungi jalur lautnya yang terpencil" dari ancaman, Australia telah memprogramkan untuk memiliki kapal pengawal yang besar, guna menambah armadanya sekarang, yang terdiri dari 10 kapal perang utama, termasuk satu kapal induk. Dalam tahun 1980 ini sebuah kapal angkut amfibi yang besar akan memasuki jajaran tugas AL Australia guna meningkatkan kemampuan Angkatan Bersenjata untuk memindahkan dan

mengangkut sejumlah kekuatannya dalam operasi-operasi terbatas. Di samping itu semua, Australia tetap mengoperasikan pesawat pembom-tempur jarak jauh F-111, dan merencanakan penggunaan pesawat-pesawat V/Stol dalam meningkatkan kemampuan Angkatan Udaranya yang berpangkalan di laut.

Pandangan politik Australia mengenai kegiatan-kegiatan AS di berbagai negara Dunia Ketiga telah mengalami perubahan penting sejak jatuhnya pemerintahan Gough Whitlam pada tahun 1975. Pemerintahan Fraser mendukung pembangunan pangkalan AS di Diego Garcia, dan sebagai pencerminan dari perhatiannya yang makin meningkat terhadap Samudera Hindia, Australia melakukan latihan-latihan bersama dengan AS dan Inggris di Samudera Hindia selama bulan Nopember dan Desember 1977, serta latihan bersama dengan AS dan Selandia Baru di bagian barat Australia pada tahun 1978.

Seperti halnya Inggris, Australia dapat memberikan sumbangnya bagi satuan tugas tetap di Samudera Hindia. Karena alasan proksimitas wilayah dengan Samudera Hindia dan diperkuatnya pangkalan AL-nya di pantai barat, Australia dapat menyumbang satu atau dua unit yang ditempatkan secara tetap dalam satuan tugas Samudera Hindia yang lebih besar. Sumbangan ini dapat berbentuk kapal-kapal pengawal, dan bahkan dapat berupa kapal perang utama seperti kapal induk atau kapal ampibi yang baru, yang memungkinkan dilakukannya jadwal penempatan elemen-elemen penting setiap satuan tugas Barat di Samudera Hindia secara fleksibel, yaitu penempatan kapal-kapal induk AS. Walaupun kemampuan patroli udara Australia tidak perlu dilebih-lebihkan, dalam rangka kerja sama Barat ini, Australia dapat memperbesar kemampuan patroli udara P-3 Amerika Serikat, melalui pesawat-pesawat patrolinya yang dalam penugasan dapat mencapai Diego Garcia. Juga dapat dimasukkan dalam satuan tugas ini, pesawat-pesawat pembom tempur Australia F-111 dengan mendapatkan pengisian bahan bakar di udara oleh tanker Australia C-130.

SUATU SATUAN TUGAS SAMUDERA HINDIA

Amerika Serikat masih harus menentukan postur kekuatannya yang akan ditempatkan di Samudera Hindia. Sementara penentuan

postur kekuatan ini masih diolah, Amerika sendiri sebenarnya sudah "hadir" di Kawasan Samudera Hindia. Ia mengoperasikan beberapa kapal perangnya di Teluk Parsi dan Laut Arab secara tetap termasuk empat fregat atau destroyer; menempatkan kapal-kapal induknya di Samudera Hindia secara teratur sejak tahun 1971; patroli udara atas Teluk Persia dan dijalankan dari Diego Garcia telah berlangsung sejak lama, dan ditempatkannya skuadron F-15 di Saudi Arabia menunjukkan adanya kemungkinan yang luas bagi AS untuk menempatkan misi kehadirannya di kawasan ini.

Ikut sertanya kekuatan negara-negara Barat dalam satuan tugas di Samudera Hindia tidak mengandaikan adanya satu postur Amerika Serikat. Satuan tugas tersebut dapat berbentuk kekuatan laut sebagai unsur utamanya, atau peningkatan unsur patroli udara yang berpangkalan di darat dengan berintikan pesawat-pesawat P-3 dan pesawat pembom tempur F-111 dari pangkalan Diego Garcia. Sedangkan titik berat pada kekuatan laut itu sendiri dapat beraneka ragam atau jenis. Kekuatan itu dapat seluruhnya terdiri dari skuadron penjelajah atau perusak, atau memasukkan kapal induk dalam satuan tugas secara berkala atau secara tetap, atau penempatan secara bergilir batalion marinir dan satuan pendukung udaranya, Divisi Udara Marinir. Satuan tugas ini juga dapat menyertakan satu kapal induk V/Stol sebagai satuan utamanya, apakah suatu kapal desain baru dari Angkatan Laut atau dari jenis kapal ampibi.

Dalam penugasan-penugasan tersebut, satuan-satuan Sekutu dapat melengkapi satuan-satuan Amerika Serikat. Inggris dan Australia bisa menyumbangkan kapal-kapal utamanya agar memungkinkan suatu penempatan yang lebih fleksibel bagi satuan-satuan penting AS, seperti misalnya kapal-kapal induk dan kapal-kapal sergap ampibi yang besar (LHA). Bersama dengan Belanda, kekuatan Inggris dan Australia ini dapat meringankan beban pada unsur armada penjelajah dan perusak AS di Pasifik dan Atlantik bila mereka masing-masing menyumbangkan sejumlah kecil kapal pengawalnya bagi satuan tugas tersebut, apakah secara permanen atau untuk beberapa bulan saja dalam setahunnya.

Tentu saja keuntungan utama yang diperoleh terutama akan berbentuk keuntungan politik. Suatu pendekatan multinasional yang berhakikat Barat untuk menghadapi kepentingan bersama Barat seperti

mengamankan terselenggaranya pengadaan bahan-bahan baku dan minyak bumi dari Kawasan Samudera Hindia, akan mengurangi beberapa kepekaan politik di kalangan negara-negara pantai apabila penempatan itu hanya dilakukan oleh Amerika Serikat sendiri. Dengan melakukan perpaduan kekuatan itu berarti akan menambah substansi pernyataan Pemerintah Carter bahwa kekuatan militer tidak akan dipergunakan untuk menduduki ladang-ladang minyak, tetapi justru mungkin akan dipergunakan untuk melindungi rezim negara-negara sahabat yang di wilayahnya terdapat ladang-ladang minyak. Hal ini akan memberikan citra baru tentang cara penyelesaian Barat bagi negara-negara Dunia Ketiga yang bersahabat pada saat kemampuan Uni Soviet tampak akan berkembang ke berbagai wilayah dunia ini. Akhirnya, hal ini akan menunjukkan langkah nyata dalam hal kerja sama negara-negara Barat yang sedang digalakkan di luar kerangka NATO, atau pada saat batas-batas NATO makin tidak berlaku.

Koordinasi yang lebih erat dengan kekuatan Perancis di Samudera Hindia mungkin dapat diadakan untuk jangka menengah. Meskipun kekuatan gabungan Inggris-Amerika Serikat-Belanda-Australia akan cukup tangguh kredibilitas militernya, untuk menopang suatu kehadiran penuh suatu satuan tugas yang terdiri dari berbagai jenis perlu diperkuat dengan memasukkan taktik-taktik, latihan dan operasi-operasi yang dilaksanakan oleh Perancis. Suatu pengelompokan kekuatan laut multinasional dengan mengikutsertakan suatu negara non-NATO dalam operasi-operasi di luar batas wilayah NATO mungkin akan menyingkirkan rintangan politik yang telah merintanginya adanya kerja sama militer secara terbuka Perancis dengan NATO yang ada sejak Pemerintahan de Gaulle.

Dalam hal ini kerja sama tidak sinonim dengan komitmen. Suatu "kekuatan multinasional" tidak perlu, dan tidak harus, menunjukkan dibentuknya suatu aliansi baru atau merupakan suatu wahana satu-satunya bagi mereka. Masing-masing negara akan tetap mempertahankan fleksibilitasnya dalam bertindak atau cuci tangan dari suatu keadaan krisis bila ia memutuskan demikian. Sesungguhnya fleksibilitas itu masih tetap ada, bahkan sekalipun dalam satuan multinasional NATO, kekuatan Angkatan Laut tetap di Atlantik. Meskipun demikian, suatu siklus penugasan bersama secara berkesinambungan yang dilandasi oleh adanya persepsi kepentingan bersama akan menegaskan jawaban terhadap keadaan krisis secara terkoordinasi oleh negara-negara yang merasa terlibat.

Berbagai kalangan militer NATO telah mendesak agar pengertian Barat juga termasuk negara-negara di Timur Jauh, yang dengan demikian kawasan keamanan Atlantik Utara membentang sampai ke negara-negara sepanjang pantai Samudera Hindia. Sebagai suatu organisasi, NATO tidak akan bertanggung jawab terhadap masalah-masalah untuk memperluas skope Sekutu. Walaupun demikian, Amerika Serikat tidak perlu memikul apa yang menjadi kepentingan-kepentingan sekutunya (Barat) di luar kawasan NATO secara sepihak saja. Keinginan untuk memperluas kepentingan-kepentingan keamanan di pihak negara-negara lain masih belum hilang sama sekali, dan beberapa negara di antaranya masih memiliki potensi untuk melakukan hal itu. Bilamana Amerika mendorong mereka untuk melakukannya dalam suatu paduan dengan strateginya sendiri, maka kekuatan yang dilahirkannya akan memberikan manfaat yang besar tidak saja bagi kepentingan Amerika Serikat dan negara-negara Barat pada umumnya, tetapi juga bagi stabilitas kawasan ini yang makin mudah berubah secara cepat dan makin penting bagi perekonomian dunia "Barat".