

KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT DI PASIFIK BARAT

Endi RUKMO*

Dalam situasi kawasan yang sedang berubah ditinjau dari sudut politik, ekonomi dan militer, kebijakan luar negeri Amerika Serikat (AS) di kawasan Pasifik Barat tampaknya secara prinsip tidak berbeda dengan dekade-dekade sebelumnya yaitu kebijakan luar negeri yang ditujukan untuk menghadapi ancaman dari musuh global utamanya Uni Soviet. Dengan perkataan lain kebijakan luar negeri AS di kawasan ini merupakan usaha negara itu untuk mempertahankan kepentingan dunia bebas dari ancaman ofensif ideologi komunisme. Namun perkembangan pada waktu akhir-akhir ini tampaknya melibatkan AS ke dalam suatu dilema yang terkadang sulit dicari pemecahannya. Sebagai contoh, normalisasi hubungan dengan RRC. Di satu pihak secara strategis militer peningkatan hubungan baik kedua negara itu sangat dibutuhkan dalam menghadapi musuh bersama Uni Soviet. Tetapi di lain pihak peningkatan hubungan itu perlu dibatasi mengingat bahwa RRC masih tetap menganut paham komunisme yang masih tetap ditentang oleh kebanyakan rakyat AS. Oleh karenanya dalam hal ini kebijakan luar negeri AS terhadap RRC itu tidak jarang mendapat tentangan dari rakyat (tercermin di dalam Kongres AS). Dilema itu tampak dari usaha Pemerintah AS dalam menangani masalah Taiwan yang merupakan hambatan utama peningkatan hubungan dengan RRC.

Dari pernyataan-pernyataan para pejabat dan pengamat politik internasional AS suatu membenaran bahwa politik luar negeri AS di Pasifik, khususnya di Pasifik Barat, lebih difokuskan pada usaha mencari dukungan dalam rangka menghadapi ancaman militer dari Uni Soviet agak diperjelas. Misalnya, dalam pidato yang disiapkan untuk dibacakan pada Sub-komisi Hubungan Luar Negeri Senat AS tentang Asia Timur dan Pasifik yang memulai se-

*Staf CSIS.

perium Vietnam yang telah muncul di kawasan Asia Tenggara. Oleh karenanya dari pandangan strategi AS, faktor kekuatan militer Uni Soviet yang secara mantap terus ditingkatkan di kawasan itu tidak dapat diabaikan.¹ Perkembangan kekuatan militer Uni Soviet memang tidak terlepas dari strategi globalnya, terutama karena adanya kesempatan sehubungan dengan detente. Tampaknya hal itu disadari oleh Pemerintah Reagan.

Memang pada dekade 1970-an AS menganut suatu politik luar negeri yang berusaha membawa kedua belah pihak ke dialog untuk meredakan ketegangan dan memperkecil risiko pecahnya peperangan. Sebagai hasilnya: tiada peperangan, tetapi usaha AS untuk mengekang diri secara sepihak tidak diimbangi oleh Uni Soviet. Negara itu tidak mengubah sasaran-sasarannya secara mendasar, tetapi meneruskan usahanya untuk memperluas pengaruhnya di kawasan-kawasan yang semakin dekat dengan kepentingan-kepentingan Barat, dan AS menderita kerugian-kerugian karena mengabaikan hal itu. Sehubungan dengan itu Reagan menjanjikan bahwa AS akan kembali menganut suatu politik yang tegas terhadap Uni Soviet, suatu politik pembalasan yang saksama (*strict reciprocity*), di mana AS menegaskan mempunyai sarana-sarana untuk melindungi kepentingan-kepentingannya dan kemauan untuk menggunakannya, suatu politik yang menyambut baik usaha pengendalian senjata tetapi tidak akan memberikan konsesi secara sepihak.² Jadi singkatnya, detente yang telah berjalan selama ini lebih menguntungkan pihak Uni Soviet, sehingga ia berhasil memperluas pengaruhnya yang menurut Pemerintah AS sangat membahayakan kepentingan-kepentingan Dunia Bebas.

Arti kedua pernyataan Armitage di atas adalah bahwa AS sadar akan keterbatasan-keterbatasan kemampuannya, dan karenanya selalu mendukung kebebasan bagi sekutu-sekutu dan sahabat-sahabatnya untuk meningkatkan kemampuan dan kepercayaan diri guna melawan intimidasi serta mendukung kebebasan untuk bertindak sendiri tanpa memerlukan restu dari AS. Dari pernyataan itu tercermin keinginan AS untuk melepaskan peranannya sebagai polisi dunia seperti dimainkannya pada dekade pertama dan kedua setelah Perang Dunia Kedua. Oleh karenanya AS mendesak Pemerintah Jepang, misalnya, untuk meningkatkan anggaran pertahanannya. Demikian pula AS berangsur-angsur menarik pasukannya dari Korea Selatan.

Meskipun demikian AS masih terikat komitmen bantuannya kepada sahabat-sahabatnya di kawasan Pasifik, terutama guna menghadapi ancaman luar yang tidak dapat mereka tanggulangi sendiri. Hal itu ditegaskan pula oleh

¹Robert A. Scalapino, "The US and East Asia: Views and Policies in a Changing Era," *Survival*, Juli/Agustus 1982, hal. 147.

²Kirdi Dipoyudo, "Pokok-pokok Politik Luar Negeri AS di bawah Presiden Reagan dan Dampaknya atas Asia khususnya Asia Tenggara," *Analisa*, 1981, No. 12, hal. 1067.

Sekutu-sekutu dekat AS di kawasan ini yang dapat dijadikan contoh adalah Thailand dan Pilipina. Dengan kedua negara itu AS telah memperbaharui perjanjian pertahanan bersamanya, dan di Thailand AS justru menarik kembali semua kehadiran militernya dan di dalam perjanjian pertahanan yang baru dengan negara itu AS hanya meminta agar ia tetap diperbolehkan menggunakan fasilitas-fasilitas militer yang ada. Demikian pula dengan Pilipina AS telah memperbaharui perjanjian pertahanan bersamanya, yang antara lain menyangkut pangkalan-pangkalan militer di Teluk Subic dan Clark. Di dalam perjanjian yang baru itu bendera Pilipina dibolehkan berkibar di samping bendera AS dan komando pangkalan-pangkalan militer itu harus dipegang oleh perwira militer Pilipina.¹ Dengan kata lain, dalam perjanjian yang baru itu AS harus menghormati kedaulatan Pilipina.

Meskipun telah terjadi perubahan-perubahan itu, rupanya AS tetap menghendaki hubungan militer yang erat dengan kedua negara tersebut di atas, mengingat makin meningkatnya ancaman militer Uni Soviet terhadap baik kepentingan nasional AS sendiri maupun kepentingan negara-negara sahabatnya di kawasan Pasifik Barat. Misalnya pada awal Juni tahun ini diselenggarakan suatu latihan bersama yang diberi nama "Operation Gold" antara satuan-satuan Angkatan Laut dan marinir AS dan satuan-satuan serupa dari Angkatan Bersenjata Thailand di Teluk Siam.

Sementara itu pidato Armitage mengungkapkan kepada kita bahwa di mata AS Pilipina merupakan sahabat yang vital secara strategis, pertama karena Pilipina terletak di tengah antara kawasan sumber daya militer AS di Pasifik dan Asia Barat Daya yang kaya minyak, dan kedua karena pangkalan Angkatan Laut AS di Teluk Subic dan pangkalan udara di Clark memberikan posisi terdepan, tempat AS dapat melancarkan serangan balasan. Jadi negara-negara yang pada waktu-waktu yang lalu menjadi sekutu-sekutunya tetap diharapkan untuk bersama-sama dengan AS bergabung dalam satu alignment.

Perubahan pandangan AS dalam menentukan kebijakan luar negerinya itu rupanya adalah akibat adanya kendala-kendala di dalam negeri. Di samping akibat resesi perekonomian yang melanda dunia sekarang ini, peristiwa-peristiwa sejarah yang terjadi belakangan ini juga mempunyai pengaruh yang tidak kecil. Contohnya adalah trauma atas kekalahan AS dalam Perang Vietnam, meskipun hal ini sedikit demi sedikit telah mulai dapat diatasi. Sebagai akibat dari perkembangan itu, timbul perbedaan-perbedaan pendapat di kalangan luas rakyat AS mengenai politik luar negeri AS. Di dalam salah satu badan politik AS, misalnya terdapat suatu harapan nyata untuk mengkonsentrasikan diri pada isu-isu dalam negeri, karena ia berpendapat bahwa banyak

¹Lihat *Warta Berita Antara*, 5-1-1977/A.

Dalam bidang politik, AS menyadari bahwa di Jepang masih terdapat suatu sentimen yang kuat untuk suatu "diplomasi menjaga jarak" (equidistant diplomacy). Menurut banyak kalangan di Jepang kebijakan luar negeri semacam ini akan lebih menguntungkan ditinjau dari hubungan ekonomi. Tetapi AS tetap berharap agar Jepang sadar akan ancaman dari Uni Soviet.¹ Apakah harapan itu akan terakumulasi tergantung pada perubahan persepsi mengenai besar kecilnya ancaman Uni Soviet itu atas Jepang. Hingga akhir tahun 1980-an banyak orang Jepang masih menganggap bahwa peningkatan penempatan satuan-satuan militer Uni Soviet di kawasan itu bukan ditujukan kepada Jepang, melainkan dimaksudkan untuk menghadapi ancaman militer dari RRC dan AS.² Tetapi sejak intervensi militer Uni Soviet di Afghanistan, tampaknya anggapan itu mulai berubah. Sebagai contoh, keinginan Jepang untuk mengikuti AS dalam mengenakan sanksi-sanksi pada Uni Soviet menunjukkan kepada kita bahwa Jepang mulai sadar bahwa Uni Soviet memang merupakan suatu ancaman yang potensial, lebih-lebih mengingat persengketaan teritorial antara kedua negara itu.

Ketika Ronald Reagan terpilih menjadi Presiden AS, banyak orang Jepang, khususnya kaum intelektualnya, lebih bersimpati dengan Partai Demokrat. Tetapi ternyata bahwa Pemerintah Tokyo tetap berhasrat melanjutkan kerja sama yang erat dengan Washington. Di dalam komunikasi bersama PM Zenko Suzuki dan Presiden Reagan di Washington tanggal 8 Mei 1981, misalnya, Suzuki mengatakan bahwa persekutuan antara Jepang dan AS dibangun untuk mempertahankan nilai-nilai demokrasi dan kebebasan. Kemudian mengenai pembagian peranan pertahanan ia juga mengatakan bahwa Jepang akan meningkatkan usahanya untuk membangun kemampuan pertahanannya, khususnya di wilayah Jepang sendiri dan sekitarnya. Pernyataan ini lebih ia perinci dalam konferensi pers yang diadakan kemudian dengan mengatakan bahwa Jepang akan memperkuat kemampuan pertahanannya agar dapat melindungi laut teritorialnya dan jalur lautnya sampai jarak 1.000 mil.³

Sementara itu Pemerintah AS mengalami suatu dilema yang sulit untuk dipecahkan dalam hubungannya dengan Korea Selatan. Di satu pihak AS sangat membutuhkan negara ini karena letaknya yang strategis ditinjau secara militer, terutama dalam usahanya untuk menghadapi Uni Soviet di kawasan. Oleh karenanya rencana penarikan pasukan AS yang telah direncanakan oleh Pemerintah Carter pada akhirnya ditunda. Tetapi di lain pihak banyak ter-

¹*Ibid.*, hal. 151.

²Hiroshi Kimura, "Failure of Soviet Policies toward Japan," di dalam *Asia-Pacific Community*, Spring 1982, hal. 9.

³*Ibid.*, hal. 5.

kan partner dagang terbesarnya yang kelima. Jadi peningkatan hubungan dengan negara-negara ASEAN itu memang vital bagi kepentingan AS sendiri, tidak saja dari segi strategi militer globalnya, tetapi juga dari segi ekonomi dan ideologi.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan hal-hal berikut. *Pertama*, kekalahan AS di Vietnam tahun 1975 telah membuat negara ini mempertimbangkan lagi manfaat kehadiran militernya di kawasan Asia-Pasifik. Hal itu tercermin dari keputusan Pemerintah Carter untuk membongkar pangkalan militernya di Thailand pada tahun 1976 dan untuk menarik pasukan angkatan daratnya dari Korea Selatan pada tahun ini (1982). Tetapi kebijakan Pemerintah Carter ini mulai berubah pada masa-masa akhir pemerintahannya terutama karena adanya realita ancaman Uni Soviet yang semakin meningkat. Di masa itu Uni Soviet berhasil mendapatkan akses ke pangkalan militer di Vietnam dan kemudian mengadakan intervensi militer ke Afghanistan. Kebijakan Carter ini mendapat kritikan tajam di dalam negeri dan menurunkan kredibilitas AS di kawasan ini. *Kedua*, terpilihnya Reagan sebagai Presiden AS sekarang ini tampaknya memberikan semangat baru kepada negara-negara di kawasan, terutama karena tekadnya untuk mengembalikan kredibilitas dan komitmen kehadiran militer AS di kawasan, meskipun disadari bahwa situasinya telah berubah. Pandangan realistis Reagan yang mendasari kebijakan luar negeri pemerintahnya itu diharapkan dapat menciptakan suasana damai di kawasan. Memang Reagan harus membereskan perekonomian dalam negeri, tetapi hubungan ekonomi yang kurang baik dengan negara-negara di kawasan justru akan menghambat usaha tersebut.

Ketiga, ancaman dari Uni Soviet selalu menjadi pertimbangan pokok dalam kebijakan luar negeri AS di kawasan ini, sehingga persepsi-persepsi ancaman negara-negara setempat yang lain sering kurang mendapat perhatian. Negara-negara ASEAN, misalnya, sebagai negara-negara berkembang melihat bahwa ancaman terbesar datang dari dalam negeri sendiri, atau karena pengalaman sejarah negara-negara seperti Malaysia dan Indonesia juga melihat RRC sebagai ancaman yang cukup potensial di masa-masa mendatang. Di samping itu dasar pandangan kebijakan luar negeri negara-negara yang menganut paham non-alignment seperti Indonesia dan Malaysia perlu mendapatkan perhatian dari AS. Jadi dasar pandangan yang berbeda ini janganlah menjadi hambatan bagi peningkatan hubungan antara pihak-pihak yang bersangkutan, karena tujuan hubungan yang baik antara negara yang satu dengan lainnya adalah ikut mewujudkan situasi yang aman dan damai.

V.D. Sokolovskiy dan Mayor Jenderal S.N. Koslov.¹ Berdasarkan persamaan-persamaan definisi itu dapat dikatakan bahwa menurut orang-orang Uni Soviet doktrin militer merupakan suatu sistem pandangan mengenai pola, rencana dan strategi perang.

Walaupun merupakan doktrin negara, doktrin militer itu bergantung pada struktur sosial, politik, ekonomi dan militer. Selain itu doktrin juga menyerap sumber-sumber pengetahuan termasuk konklusi-konklusi ilmu kemiliteran yang erat hubungannya dengan bentuk perang mendatang, metode memimpinya, struktur dan persiapannya. Jadi doktrin angkatan laut adalah penerapan gambaran mengenai bentuk perang mendatang dan menentukan lawan serta kapabilitas yang diperlukan untuk tujuan pembangunan angkatan laut.

Dalam hal ini doktrin angkatan laut adalah sebagai pembimbing untuk mempermudah pihak militer mendapatkan rekomendasi dari Partai dalam menentukan strategi dan struktur kekuatan angkatan perang dan juga sebagai forum perdebatan mengenai rekomendasi-rekomendasi strategi militer. Sehubungan dengan konteks ini, Partai cuma mempertimbangkan pandangan-pandangan tersebut dengan menyesuaikannya dengan masalah-masalah keamanan yang sedang dihadapi negara pada waktu itu.

Dengan saling melengkapi doktrin militer dan ilmu kemiliteran dalam sistem pertahanan memainkan suatu peranan yang penting bagi pengambil keputusan politik dan militer, karena melindungi kerangka politik terhadap tantangan-tantangan yang mungkin muncul dan kerangka militer terhadap pengaruh berlebihan dogma ideologi Partai yang mungkin dapat mempengaruhi efektivitasnya. Secara demikian fungsi doktrin angkatan laut secara umum adalah menjamin agar pihak pengambil keputusan militer tetap berpegang pada batas-batas ideologi Partai dan mencapai tujuannya tetapi di pihak lain menjamin kebebasan pihak pengambil keputusan militer membuat program pertahanan secara efektif untuk mendukung politik Partai.

PERIODE PERALIHAN DOKTRIN ANGKATAN LAUT UNI SOVIET (1928-1942)

Dalam periode Stalin atau tepatnya sampai pertengahan tahun 1930-an, pembangunan kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet didasarkan pada konsep

¹Doktrin militer menurut Marsekal V.D. Sokolovskiy adalah "...the expression of the accepted views of a state regarding the problems of political evaluation of future war, the state attitude toward war, a determination of the nature of future war ..." Lihat V.D. Sokolovskiy, *Soviet Military Strategy*, Edisi Harriet Fast Scott (USA: SRI) hal. 38. Menurut S.N. Koslov doktrin militer adalah "state's system of views and instruction on the nature of war under specific historical condition, the definition of the military task of the state ..." Lihat Richard Porter, *Soviet Military Decisionmaking: A Framework for Analysis* (Santa Monica: RAND), N - 1515 - AF, Juni 1980, hal 29.

jangkauan senjata semakin meningkat, sehingga sistem pertahanan yang berpangkalan di daratan mampu menguasai penguasaan lautan. Berdasarkan asumsi ini maka lingkungan angkatan laut tidak dapat dipisahkan dari lingkungan angkatan darat. Hal itu membuat usang kekuatan kapal-kapal perang konvensional utama dalam pembangunan angkatan laut.

Pandangan Mazhab Moderat ini kurang mendasar karena perkembangan teknologi pun turut meningkatkan serangan angkatan laut dan proyeksi kekuatan ke daratan, dampaknya akan mengaburkan perbedaan antara kekuatan angkatan darat dan kekuatan angkatan laut. Dapat dikemukakan bahwa tujuan Mazhab Moderat adalah membangun suatu kekuatan angkatan laut dengan cara melampaui pembangunan kekuatan angkatan laut yang tradisional.

Konsep Aleksandrov itu mendapat dukungan dari pihak angkatan laut, seperti tercermin dalam pernyataan Laksamana Muklevich pada Kongres Partai yang Keenambelas tahun 1931 serta dilansirnya doktrin perang kecil (*Small War Doctrine*). Pada bulan Juni 1932, *Morskoi Sbornik* memuat artikel yang berjudul "Toward Purguing Marxist Leninist Theory on Naval Operation," dan kritik dari bekas Panglima Angkatan Laut Uni Soviet Laksamana V.M. Orlov terhadap pandangan-pandangan aliran Mazhab Konservatif.

Pertarungan antara Mazhab Moderat dan Mazhab Konservatif itu dimenangkan oleh Mazhab Moderat dengan disingkirkannya kelompok Mazhab Konservatif dari Angkatan Laut Uni Soviet.¹

Dalam program lima tahun pertama, 1928-1933, Angkatan Laut Uni Soviet mulai membangun jenis kapal patroli ukuran kecil (487 ton), kapal selam besar (955 ton), kapal selam menengah (577 ton) dan kapal selam kecil (161 ton) (lihat Tabel 1). Setelah berhasil dengan program lima tahun pertama itu Angkatan Laut Uni Soviet segera memulai program pembangunan lima tahun kedua, 1933-1937. Dalam program pembangunan tahap kedua ini terlihat suatu transisi perluasan perimeter pertahanan pantai terbatas seperti terungkap dalam pembangunan jenis-jenis kapal perang konvensional utama seperti kapal perusak komando Kiev (2.690 ton), dan kapal selam besar (1.480 ton).

Kecenderungan untuk memperluas sistem perimeter pertahanan pantai itu semakin terungkap dengan dibentuknya kekuatan Armada Pasifik pada tahun 1932 dan Armada Utara setahun kemudian. Hal itu semakin dipicu oleh keadaan perimbangan kekuatan politik internasional menjelang pecahnya Perang Dunia Kedua dan munculnya pertentangan dalam Angkatan Laut Uni Soviet sendiri mengenai penerapan Doktrin Angkatan Laut Terbatas dalam pembangunan kekuatan angkatan laut.

¹Lihat Norman Polmar, *Soviet Naval Power Challenge for the 1970's* (New York: National Strategy Information Centre, INC, 1974), hal. 9.

Di dunia internasional pada tahun 1933 muncul suatu kekuatan baru di Jerman di bawah pimpinan Adolf Hitler yang memproklamasikan dirinya sebagai anti Bolshevik. Kemudian menyusul penghapusan perjanjian Versailles dan program peningkatan pembangunan militer secara masif pada tahun 1935. Sebaliknya Jepang yang semula tunduk pada perjanjian "London Naval Conference" dan "Washington Naval Conference," yang membatasi pembangunan kapal-kapal perang dan sistem persenjatanya, menuntut persamaan dengan Amerika Serikat dan Inggris¹ dan pada tahun 1935 menarik diri dari perjanjian tersebut karena tuntutannya ditolak oleh Amerika Serikat dan Inggris.

Dari tahun 1921 (The Washington Conference) sampai 1932 perjanjian-perjanjian itu berhasil secara efektif mengekang peningkatan persenjataan di laut. Secara tidak langsung Uni Soviet mendapat keuntungan dari perjanjian-perjanjian itu, karena dapat membangun kekuatan angkatan lautnya secara terarah dan bertahap tanpa persaingan negara-negara lain. Tetapi penarikan Jepang dari perjanjian tersebut secara tidak langsung mengakhiri masa stabil pembangunan kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet, karena pada tahun 1936 Jepang mengadakan suatu Pakta Anti Komintern dengan Jerman, yang dapat ditafsirkan sebagai perluasan persekutuan Berlin-Roma untuk menghadapi Rusia.

Pada tahun 1936 pecah Perang Saudara di Spanyol di mana Uni Soviet terlibat sebagai pendukung kelompok Republik melawan kelompok Nasionalis pimpinan Jenderal Franco yang didukung Jerman dan Italia. Bantuan Uni Soviet untuk pihak Republik berupa pengiriman suplai dari pelabuhan-pelabuhannya di Laut Hitam melalui Dardanella dan Laut Tengah mengalami kegagalan karena blokade Angkatan Laut Italia. Angkatan Laut Uni Soviet ternyata tidak mempunyai kekuatan atau kapabilitas logistik (pangkalan atau kapal pendukung) untuk menjalankan politik luar negeri Uni Soviet di Laut Tengah. Diperkirakan bahwa kelemahan Angkatan Laut Uni Soviet ini adalah akibat dari diterapkannya Doktrin Angkatan Laut Terbatas. Perang Saudara di Spanyol itu mengungkapkan bahwa: (i) kapabilitas Angkatan Laut Uni Soviet dalam kerangka strategi mendukung politik luar negeri Partai tidak berfungsi; dan (ii) negara-negara "Poros" mempunyai maksud dan sikap agresif.

Perubahan-perubahan perimbangan kekuatan politik internasional pada pertengahan dasawarsa 1930-an memaksa Stalin untuk menilai kembali stra-

¹Rasio paritas yang ditentukan oleh "The Washington Conference 1921" untuk penggantian kapal-kapal perang utama adalah: 525.000 ton untuk Amerika Serikat dan Inggris; 315.000 ton Jepang dan 175.000 ton untuk Italia-Perancis. Pembangunan kapal induk tidak boleh melebihi 135.000 ton untuk Amerika Serikat dan Inggris, 81.000 ton untuk Jepang dan 60.000 ton untuk Italia dan Perancis. Lihat *The American Peoples Encyclopedia* (Grolier Incorporated, 1968), hal. 305.

sediaan kapal-kapalnya sebelum perang.¹ Bantuan yang diterima Uni Soviet dari pihak Sekutu melalui "lend lease" dan jaran kapal-kapal perang negara-negara Poros (Jerman dan Italia) ternyata tidak mencukupi untuk menutup kerugian itu.

Salah satu faktor mengapa Uni Soviet tidak mampu menutup kelemahannya ialah penutupan sejumlah galangan kapal dan pengalihan beberapa industri kapal yang amat penting untuk memproduksi kendaraan lapis baja serta persenjataan angkatan darat.² Untuk mengatasi kesenjangan ini, maka Stalin setelah Perang Dunia Kedua memindahkan angkatan laut dari Kementerian Pertahanan yang didominasi angkatan darat ke Kementerian Angkatan Laut. Pada tahun 1950 pimpinan angkatan laut rupanya telah mendapat persetujuan Stalin untuk melaksanakan pembangunan 10 tahun guna meningkatkan armada kapal perang konvensional dan membangun sekurang-kurangnya empat kapal induk di samping beberapa kelas kapal penjelajah dan kapal perusak.³

Kematian Stalin pada tahun 1953 menimbulkan kekacauan politik dan militer. Dalam sistem kepemimpinan "Troika" yang menggantikannya timbul perebutan kekuasaan antara G.M. Malenkov, Sekretaris Partai, Nikita Khrushchev dan Kepala Dinas Rahasia L.B. Beria. Ini terungkap dalam keberhasilan Khrushchev menggeser L.B. Beria dari "Troika" pada bulan Juli 1953 berkat dukungan Marsekal Zhukov dari pihak angkatan darat. Akibat jatuhnya Beria itu Dinas Rahasia Uni Soviet digeser sebagai saingan Partai dan sekelompok Marsekal Angkatan Darat Uni Soviet memanfaatkan situasi itu untuk mengintegrasikan angkatan laut dan menempatkannya kembali di bawah kekuasaan Kementerian Pertahanan. Keputusan yang diambil oleh Stalin setelah perang seperti disebutkan di atas oleh angkatan darat dianggap sebagai dukungan bagi angkatan laut untuk membentuk suatu kekuatan yang independen.

Selain menghadapi kekacauan politik, Uni Soviet juga mengalami kesulitan-kesulitan dalam negeri. Untuk mengatasinya, maka Malenkov berusaha menjalankan kebijakan untuk meningkatkan hasil industri barang konsumsi serta memperkuat kekuasaan Partai Komunis di Uni Soviet. Hal itu memicu Uni Soviet untuk melaksanakan politik luar negeri hidup berdampingan secara damai, dan dalam rangka itu Angkatan Laut Uni Soviet mengadakan kun-

¹Lihat Jurgen Rohwer, *Superpower Confrontation on the Seas* (Georgetown University: CSIS), The Washington Papers, Nomor 26, 1975, hal. 11.

²Lihat S.G. Gorshkov, Admiral of the Fleet of the Soviet Union, C-in-C of the Soviet Navy, *The Sea Power of the State* (Annapolis, Mariland: Naval Institute Press, 1979), hal. 149.

³Lihat Thomas W. Wolfe, *Soviet Naval Interaction with the United States* (Santa Monica: RAND), P-4913, 1972, hal. 6.

Uni Soviet untuk Suriah menghadapi Turki dan Armada Keenam Amerika Serikat. Keputusan Menteri Pertahanan Marsekal Zhukov untuk mendukung Suriah dengan pengiriman kekuatan tersebut dianggap oleh Presidium sebagai tindakan yang bersifat "petualangan," karena Angkatan Laut Uni Soviet belum mampu untuk melakukan penggelaran kekuatan ke depan. Akibat peristiwa Suriah ini Marsekal Zhukov jatuh sebagai Menteri Pertahanan Uni Soviet.

Kedua, belum diterimanya Doktrin Perang Lokal di kalangan Partai dan militer sebab konsep doktrin ini baru dilontarkan sekitar tahun 1962 seperti terlihat dalam uraian-uraian Marsekal V.D. Sokolovskiy dalam bukunya *Soviet Military Strategy*¹ dan baru diakui dalam pernyataan Leonid Brezhnev pada Kongres Partai Komunis Ke-23, tahun 1966. Dengan dianutnya doktrin perang lokal ini, maka penggelaran Angkatan Laut Uni Soviet berperan sebagai alat paksaan.

Kebijakan Malenkov untuk meningkatkan hasil industri barang konsumsi oleh pihak angkatan darat dianggap akan mengorbankan industri berat dan industri senjata Uni Soviet. Masalah ini memancing perlawanan angkatan darat. Khrushchev berusaha memanfaatkan pertentangan ini untuk mengkonsolidasi kekuatannya dengan mendukung angkatan darat menggeser Malenkov. Tetapi sebaliknya dia juga berusaha mempertahankan politik luar negeri hidup berdampingan secara damai dengan mencari dukungan dalam pergerakan Komunis. Usaha Khrushchev ini berhasil seperti terungkap dalam penyingkiran Malenkov dan Molotov pada bulan Juni 1957.² Dampak konsolidasi kekuatan ini adalah dihapusnya sistem kepemimpinan "Troika" dan Khrushchev dapat menjalankan politik luar negeri hidup berdampingan secara damai mengikuti garis-garis dan prinsip-prinsip ajaran Lenin yang membagi dunia dalam dua sistem sosial-imperialis dan sosialis.³ Sejalan dengan ajaran Lenin dalam politik luar negeri hidup berdampingan secara damai tersebut, maka Khrushchev mulai memperkirakan kemungkinan pecahnya perang nuklir antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Untuk mencegah serangan nuklir Amerika Serikat terhadap Uni Soviet, maka Uni Soviet harus mempunyai sistem senjata nuklir yang kuat.

Jadi yang dibutuhkan untuk mencegah perang adalah suatu kekuatan penangkal nuklir (nuclear deterrent). Secara demikian pembangunan kekuatan

¹Untuk lebih jelas lihat V.D. Sokolovskiy, *Soviet Strategy*, Edisi Harriet Fast Scott, Cetakan Ketiga, (USA: SRI), hal. 38.

²Paul Marantz, "Peaceful Coexistence: From Heresy to Orthodoxy," *The Dynamics of Soviet Politics* (Harvard University Press), hal. 304.

³Lihat *Marxist-Leninist Theory* (Progress Publisher, Moscow, 1977), hal. 521-22-523.

rang menjadi luas; dan keempat, ia mampu menghadapi kapal-kapal selam dan kapal konvensional.

Asumsi ini diperkirakan telah mendorong Angkatan Laut Amerika Serikat mengembangkan suatu sistem serang sayap udara strategis yang berpangkalan di kapal-kapal induk untuk proyeksi kekuatan udara ke darat.

Taktik serang ini mulai dirintis pada tahun 1947, dengan berhasilnya peluncuran pesawat pengintai jarak jauh P-2 Neptune yang dipersenjatai dengan bom nuklir dari landasan kapal induk Midway.¹ Percobaan ini semakin meningkat dengan dikembangkannya bom-bom nuklir dalam ukuran kecil, sehingga pesawat bermesin dua A-2 Savage dapat dipersenjatai dengan bom nuklir. Kemudian jenis A-2 Savage ini digantikan oleh jenis pesawat pembom jet A-3 Skywarrior yang dikembangkan sejak tahun 1949. Peningkatan bobot serang udara ini memungkinkan Angkatan Laut Amerika Serikat menyerang wilayah-wilayah industri di Uni Soviet dari Laut Norwegia dan bagian timur Laut Tengah tanpa perlindungan pesawat tempur. Diperkirakan bahwa hanya kapal selam nuklir mampu menghadapi kapal-kapal induk ini sebelum melakukan proyeksi kekuatan udara ke darat.²

Rencana Angkatan Laut Amerika Serikat untuk membangun kapal induk serang menjadi semakin mantap sehubungan dengan pernyataan Menteri Luar Negeri J.F. Dulles di hadapan "The Council of Foreign Relations" bulan Januari 1954, bahwa "Doktrin Serangan Balasan Secara Masif" (The Doctrine of Massive Retaliations) perlu diterapkan untuk menghadapi "suatu era sejarah yang penuh" (an entire historical era) yang sedang direncanakan oleh Uni Soviet.³ Pernyataan Menteri Luar Negeri Dulles ini diperkirakan merupakan suatu perintah bagi Angkatan Laut Amerika Serikat untuk berperan secara aktif dalam strategi nuklir tersebut.

Antara tahun 1948 dan tahun 1956 Angkatan Laut Amerika Serikat berhasil mengkonversikan 13 dari 24 kapal induk kelas ESSEX (CV) menjadi kapal induk serang (CVA) dengan membuat landasan terbang dan sistem pelontar pesawat, di samping membangun tujuh kapal induk serang yang berbobot mati lebih dari 60.000 ton seperti Forrestal, Kitty Hawk dan Enterprise. Pada tahun 1957 dua atau tiga kapal induk yang telah dimodernisasi atau baru dioperasikan secara aktif dalam kelompok serang kapal induk masing-masing armada Angkatan Laut Amerika Serikat. Kelas kapal induk serang ESSEX

¹Lihat *Jane's Fightingships 1972-1973*, Edisi Raymond V.B. Blackman, hal. 440.

²Lihat Michael McCWire, "The Mediterranean and Soviet Naval Interest," Michael McCWire, Ed., *Soviet Naval Developments Capability and Context* (Praeger, 1973), hal. 350.

³Lihat, John Foster Dulles, "The Doctrine of Massive Retaliation," *American Defence Policy* (The John Hopkins University Press, 1977), hal. 65.

Kecenderungan Partai untuk menerapkan Doktrin Angkatan Laut Terbatas telah terungkap pada tahun 1955-1956 ketika anggaran pertahanan dan kekuatan termasuk personal Angkatan Bersenjata Uni Soviet dikurangi secara besar-besaran.¹ Keputusan Partai untuk menarik kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet dari Port Arthur dan Porkala-Ud pada tahun yang sama secara jelas menunjukkan posisi Partai waktu itu.

Usaha Partai untuk menentukan Doktrin Angkatan Laut Uni Soviet didukung oleh pihak angkatan darat seperti terungkap dalam tulisan Marsekal V.D. Sokolovskiy dalam bukunya *Soviet Military Strategy*.² Dukungan ini dipertergas dengan diakuinya Doktrin Perang Global di kalangan Partai dan ahli strategi Uni Soviet waktu itu. Secara demikian dalam pembangunan kekuatan angkatan laut lebih diutamakan rudal strategis dan kapal selam peluncurnya. Dengan dukungannya itu angkatan darat bermaksud menempatkan angkatan laut sebagai peran pembantu angkatan darat dalam perang mendatang. Ini berarti bahwa Partai dan Angkatan Darat Uni Soviet tetap menganggap perang di daratan lebih penting daripada perang di lautan.

Kelemahan Angkatan Laut Uni Soviet pada waktu itu adalah bahwa mereka belum mampu melansir konsep Doktrin Perang Lokal untuk mengukuhkan pembangunan kekuatan kapal perang konvensional. Sebaliknya Partai dan angkatan darat percaya akan kehancuran akibat perang nuklir, sehingga kekuatan senjata non-nuklir menjadi tidak penting. Ini Antara lain terungkap dalam pernyataan Khrushchov pada bulan Januari 1960, bahwa senjata-senjata konvensional angkatan laut dalam perang modern adalah usang. Pernyataan ini mencerminkan dukungan Khrushchev bagi Doktrin Angkatan Laut Terbatas, bukan bagi Doktrin Angkatan Laut Berimbang.

Beberapa tindakan yang diambil sehubungan dengan dianutnya Doktrin Angkatan Laut Terbatas itu adalah mengkonversi beberapa kapal perang konvensional menjadi landasan luncur rudal dan membangun kapal perang perusak dan penjelajah rudal. Pembangunan kelas kapal Krupny dapat diambil sebagai contoh usaha Khrushchev untuk menghadapi kelompok kapal induk serang Amerika Serikat.

Berdasarkan keputusan tahun 1954 Uni Soviet akan membangun 10/12 jenis kapal ini, tetapi dengan adanya keputusan tahun 1957-1958 jumlah itu

¹Lihat Donald W. Mitchell, *A History of Russian and Soviet Sea Power* (Andre Deutsch, 1974), hal. 477.

²"The main fighting weapons of the Navy of the USSR are now sub-marines which in a nuclear rocket war are incomparably more effective than surface vessels." Kutipan dari V.D. Sokolovskiy, *Soviet Military Strategy*, Edisi Harriet Fast Scott, (USA: SRI), Cetakan Ketiga, hal. 200.

Untuk menghadapi opsi strategi serang kapal induk Amerika Serikat dari Laut Tengah terhadap Armada Laut Hitam, wilayah-wilayah Kaukasus dan Ukraina, maka Uni Soviet melakukan opsi penggelaran ke depan. Dalam rangka itu Uni Soviet: (1) menempatkan suatu skuadron kapal selam di Vallona, Albania, pada tahun 1958-1961; (2) menempatkan satu skuadron tempur udara di Bulgaria dan bagian selatan Uni Soviet; dan (3) membentuk Distrik Pertahanan Udara di Baku pada pertengahan tahun 1950-an.¹

Komposisi sistem pertahanan seperti tersebut di atas mengungkapkan bahwa untuk menghadapi serangan kapal induk Amerika Serikat, Uni Soviet menerapkan taktik pertahanan tiga gelombang: (1) kekuatan sayap udara pembom jarak menengah dan jauh; (2) kekuatan kapal perusak rudal dan penjelajah rudal yang beroperasi hanya dalam radius perlindungan sayap udara angkatan laut yang berpangkalan di pantai; dan (3) kapal selam rudal balistik dan rudal jelajah sebagai pertahanan pertama untuk menghadang rute kapal selam Amerika Serikat.

Diperkirakan bahwa sistem pertahanan Khrushchev ini tepat untuk pertahanan pantai dan perairan terbatas seperti Laut Baltik, Laut Hitam, Laut Artik dan Pantai Pasifik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sistem pertahanan Khrushchev tidak berbeda dengan sistem pertahanan pantai terbatas dalam periode Stalin.

ANCAMAN KAPAL SELAM POLARIS AMERIKA SERIKAT

Sementara Uni Soviet mengejar tujuan misi angkatan lautnya yang pertama - penolakan penguasaan lautan Amerika Serikat di perairan yang rawan, pihak Amerika Serikat pada tahun 1960 berhasil meluncurkan kapal selam dengan rudal yang mempunyai jangkauan 1.200 mil laut, yaitu kapal selam Polaris A-1 George Washington. Program kapal selam Polaris yang dirintis pada tahun 1958 menurut perkiraan dimaksud untuk meningkatkan kekuatan konvensional dan strategis Amerika Serikat guna menangkis ancaman rudal Uni Soviet yang dirasakan semakin meningkat sejak tahun 1956 dan kebijakan militer yang diumumkan oleh Khrushchev pada bulan Januari 1960.

Bersamaan dengan peningkatan bobot serang udara strategis kapal induk program Polaris mengungkapkan bahwa Amerika Serikat mulai menggeser strategi rudal strategis dari darat ke laut. Sehubungan dengan itu maka terbuka beberapa opsi perairan strategis untuk penggelaran SLBM Polaris A-1,

¹Lihat Geoffrey Jukes, "The Indian Ocean in Soviet Naval Policy," *Adelphi Papers*, (London: IISS) No. 87, 1972, hal. 5.

Tengah dikategorikan sebagai rawan. Tetapi dengan peningkatan bobot serang Polaris A-3 menjadi 2.500 mil laut, maka secara tidak langsung Amerika Serikat membuka perairan rawan baru bagi Uni Soviet. Peningkatan bobot serang polaris A-3 itu memaksa Uni Soviet untuk memperbarui konsep operasi angkatan lautnya dari 1.200 mil menjadi 2.500 mil sehingga meliputi bagian timur Laut Atlantik Utara dan bagian barat Laut Arab.

Diperkirakan bahwa terdapat tiga cara untuk menangkis ancaman kapal selam SLBM Polaris Amerika Serikat. Pertama, menutup suatu perairan; kedua, melacak operasi kapal-kapal tersebut; dan ketiga, melakukan pengintaian dan penyelimatan.

Cara yang pertama adalah untuk mencegah operasi SLBM di daerah yang dianggap rawan, tetapi untuk melakukannya Uni Soviet harus mengorbankan kekuatan angkatan udaranya, karena angkatan lautnya tidak mempunyai kekuatan kapal induk yang dapat beroperasi secara mobil dan cepat. Uni Soviet berusaha mengimbangi kelemahan ini secara politis dengan mengusulkan suatu resolusi di PBB yang menyatakan Samudera Hindia dan Laut Tengah sebagai daerah bebas nuklir. Secara tidak langsung hal itu dilakukan dengan mendukung negara yang menganut politik luar negeri bebas aktif di kawasan Samudera Hindia menentang Angkatan Laut Amerika Serikat di wilayah ini.

Cara yang kedua dan ketiga membutuhkan pengembangan sistem kekuatan yang dipola untuk menangkis serangan kapal selam Polaris. Suatu sistem senjata yang cocok untuk tujuan ini adalah helikopter yang dipersenjatakan dengan rudal anti kapal selam yang dioperasikan dari kapal induk. Kebutuhan itu dipenuhi dengan melengkapi kapal perusak yang lama - kelas Krupny dan Kynda dengan landasan helikopter di bagian belakang geladak.¹ Di samping itu Uni Soviet mulai membangun generasi kapal-kapal penjelajah dengan bobot mati 6.500 ton untuk tujuan ganda menghadapi kapal selam dan kapal penjelajah rudal, yaitu kelas Kresta-I (kombinasi dari kelas Kashin dan Kynda). Kemudian prototipe Kresta-I ini dikembangkan menjadi kelas Kresta-II, suatu kapal penjelajah rudal anti kapal selam (7.500 ton).

Pada tahun 1963-1964, Uni Soviet mulai membangun dua kapal induk helikopter kelas Moskwa dengan bobot mati 18.000 ton. Hal itu menunjukkan adanya suatu perubahan yang radikal dalam pembangunan Armada Uni Soviet. Komposisi sistem persenjataan Moskwa (SAM, 2 SAN-3, 1 SUWN-1 anti kapal selam, dan 12 MBU 2.500A) dan sistem sensor (helikopter dan Variable Depth Sensor) menunjukkan bahwa kelas kapal ini berfungsi sebagai kapal penjelajah anti kapal selam dan anti serangan udara dan sebagai kapal komando.

¹Lihat *Jane's Fighting Ships, 1972-1973*, Edisi Raymond V.B. Blackman, hal. 615-624.

induk adalah taktis dan strategis. Penggabungan kekuatan Polaris dan kapal induk serang ini memperkuat "strategi penghancuran terjamin" Amerika Serikat terhadap Uni Soviet. Oleh karena itu, keputusan Presiden Kennedy untuk melakukan "karantina" terhadap kapal-kapal Uni Soviet di Laut Karibia cukup mendasar.

Taktik karantina ini membuktikan bahwa Amerika Serikat mampu menentang Uni Soviet secara konvensional di laut maupun di udara seperti terungkap dalam kejadian U-2.

Krisis Kuba itu semakin memperkuat posisi Laksamana Gorshkov untuk menerapkan Doktrin Angkatan Laut Berimbang dan digunakan oleh Angkatan Laut Uni Soviet untuk menjatuhkan Khrushchev. Sehubungan dengan kemunduran akibat Krisis Kuba ini, maka pimpinan yang menggantikan Khrushchev dalam tahun 1963 menerima alasan Gorshkov untuk membangun kekuatan angkatan laut yang berimbang. Jadi akibat Krisis Kuba itu Doktrin Angkatan Laut Terbatas ditinjau kembali dan disimpulkan, bahwa tanpa kekuatan kapal-kapal perang konvensional utama, Uni Soviet tidak akan mampu berperan dalam peristiwa internasional.

Tabel 3 menunjukkan komposisi kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet tahun 1964-1965 dan 1981-1982 setelah Doktrin Angkatan Laut Berimbang diterapkan. Pada tahun 1964 masih terlihat bahwa kekuatan kapal selam adalah tiga kali lebih besar daripada kekuatan kapal perang konvensional. Sejak diterapkannya Doktrin Angkatan Laut Berimbang (\pm tahun 1965) kekuatan kapal selam cenderung menurun dan kapal perang konvensional meningkat. Pada tahun 1981 kekuatan kapal selam adalah 0,88 kekuatan kapal perang konvensional, tetapi kekuatan angkatan laut secara kuantitatif sejak tahun 1964 meningkat 81%.

Dalam perkembangan belakangan ini Uni Soviet mengadakan perubahan dan pertukaran jenis-jenis kapal. Misalnya kapal perusak kelas Krivak dimasukkan kedalam kategori kelas fregat dan kapal perang anti kapal selam (Protivo Lodochny Kreysler/Anti Sub-marines Cruiser; Bolshoy Protivolodochny Korabl/Large Anti Sub-marines Ship) dalam kategori kapal perang anti kapal (Raketny Kreysler).

Menurut perkiraan McCWire tambahan Angkatan Laut Uni Soviet tahun 1990 akan terdiri dari 15 kapal penjelajah 12.000 ton, 65 kapal perusak 8.000 ton (termasuk Kara dan Kresta II penjelajah), 55 fregat 4.000 ton, 5 kapal penjelajah tempur nuklir 32.000 ton, dan 7 kapal induk yaitu 2 kapal induk helikopter Moskow, 4 kapal induk pesawat Kiev dan satu atau dua jenis kapal in-