

SIDANG-SIDANG KHUSUS PBB MENGENAI PERLUCUTAN SENJATA

Bantarto BANDORO*

Untuk beberapa tahun perhatian masyarakat dunia dipusatkan pada masalah perlucutan senjata yang tidak terawasi. Tidak disangkal lagi bahwa pemeran utamanya adalah Amerika Serikat dan Uni Soviet. Namun kedua negara ini masih menunjukkan kemauan untuk membatasi persenjataan strategis mereka melalui berbagai mekanisme seperti SALT, START dan perundingan-perundingan persenjataan lainnya. Dasar kemauan itu adalah ketakutan mereka sendiri akan terjadinya perlombaan senjata yang tidak terawasi dan tak terkendalikan yang bisa mempunyai akibat-akibat politik, ekonomi dan bahkan militer. Tetapi kesadaran mereka itu sejauh ini ternyata tidak membuka atau menjadi jalan bagi penghentian segala produksi dan penumpukan jenis-jenis persenjataan, apalagi pemusnahan seluruh senjata nuklir yang kini sudah dimiliki oleh sejumlah negara. Menurut laporan *SIPRI Year Book* tahun 1981 perlombaan dan penumpukan senjata dewasa ini sudah mencapai tingkat yang membahayakan umat manusia dan masa depannya. Faktor utamanya adalah persaingan Amerika Serikat dan Uni Soviet untuk mencapai keunggulan.¹ Dari sini masyarakat internasional menyadari bahwa keputusan akhir perundingan persenjataan tidak dapat diserahkan kepada kedua superpower itu saja dan bahwa masyarakat internasional harus diberi kesempatan yang luas untuk ikut mengambil keputusan. Ia bahkan wajib mendobrak kemacetan yang terjadi dalam perundingan-perundingan persenjataan. Melalui forum PBB masyarakat internasional menyerukan perlucutan senjata secara umum dan menyeluruh. Tema ini kemudian dicantumkan dalam agenda setiap

*Staf CSIS.

¹Lihat *World Armaments and Disarmament SIPRI Year Book 1981* (London: 1981, Taylor & Francis Ltd.). Lihat juga Laporan Sekretaris Jenderal PBB mengenai Tugas Organisasi PBB, September 1981, dalam *Disarmament Periodic Review by the United Nations*, Vol. IV, No. 2, Oktober 1981, hal. 1-4.

an "Force Multiplication" yang mutakhir termasuk sistem "Fire Control," peralatan komunikasi dan elektronis yang mampu menetralisasi pesawat AWAC;¹ dan memberikan hak kepada Israel untuk menjual pesawat-pesawat Kfir buatannya serta persenjataan militer lainnya kepada negara-negara seperti Taiwan, Ekuador, dan Afrika Selatan. Setelah Kongres menyetujui penjualan AWAC kepada Arab Saudi akhir tahun yang lalu, dalam bulan Desember Amerika Serikat menandatangani persetujuan strategis dengan Israel, meskipun hal itu tidak begitu memuaskan Israel.

Salah satu faktor yang memungkinkan tercapainya persetujuan penjualan peralatan militer itu adalah jaminan-jaminan yang diberikan Arab Saudi kepada Amerika Serikat mengenai keamanan Israel. Arab Saudi diberitakan telah menerima 3 syarat dalam penggunaan pesawat AWAC, yaitu: pertama, informasi yang dikumpulkan AWAC hanya untuk Arab Saudi dan Amerika Serikat, dan tidak boleh diberikan kepada negara-negara Arab; kedua, Amerika Serikat akan bisa memeriksa semua data yang dikumpulkan AWAC; ketiga, AWAC hanya akan diijinkan terbang di bagian timur wilayah Arab Saudi untuk melindungi lapangan-lapangan minyak.² *Newsweek* juga memuat berita yang hampir sama bahwa dalam suatu surat keterangan (letter of certification) yang ditandatangani Reagan disebutkan bahwa Arab Saudi secara verbal setuju bahwa AWAC hanya akan beroperasi di dalam wilayah udaranya dan Amerika Serikat akan mengambil bagian dalam intelijennya dan mengamati keamanannya.³

PENUTUP

Dalam bidang militer, negara-negara sahabat Arab, Amerika Serikat khususnya, Arab Saudi membutuhkannya dan bergantung selama ini padanya. Ketegangan-ketegangan di kawasan mendorong Arab Saudi untuk memperkuat diri guna melindungi keamanan wilayahnya, apalagi karena ia sadar bahwa kekayaan minyaknya menjadi sasaran negara-negara besar. Pemerintah Ronald Reagan sebaliknya bersikap antusias untuk membantunya guna melindungi kepentingan global Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah. Bantuan militer Amerika Serikat dinilai akan semakin meningkatkan ketergantungan Arab Saudi pada Amerika Serikat, hal mana akan mengun-

¹Lihat *Newsweek*, 23 Maret 1981.

²Lihat *The Economist*, 12 September 1981.

³Lihat *Newsweek*, 9 Nopember 1981.

militer Amerika Serikat untuk negara-negara Teluk Parsi, terutama Arab Saudi. Maka Pemerintah Amerika Serikat masih menemui kesukaran sehubungan dengan masalah Arab-Israel.

Negara-negara Teluk Parsi umumnya beranggapan bahwa inti sengketa Arab-Israel adalah masalah Palestina. Mereka menginginkan Amerika Serikat menekan Israel agar mengakui hak-hak nasional rakyat Palestina dan secara demikian menyelesaikan masalah Arab-Israel. Tetapi baik Amerika Serikat maupun negara-negara Arab masih menghadapi jalan buntu, karena Israel tetap menolak untuk berunding dengan PLO dan sebaliknya PLO tak mau berunding dengan Israel.

Negara-negara Teluk Parsi memperoleh kesan bahwa Amerika Serikat cenderung untuk mendahulukan kepentingan Israel. Persetujuan Camp David yang diprakarsai Amerika Serikat dianggap tidak memberi hak eksistensi kepada PLO, tetapi memungkinkan Israel memperoleh sebagian besar yang diperjuangkannya, yaitu pengakuan hak hidupnya, perdamaian sejati dengan lawan utamanya Mesir, dan lain-lain.¹ Mereka juga menilai bahwa persetujuan tersebut telah memecah-belah persatuan Arab. Oleh sebab itu mereka masih bersikap ragu-ragu terhadap Amerika Serikat.

Negara-negara Arab ini seolah-olah tidak melihat bahwa Amerika Serikat juga kewalahan menghadapi sikap keras Israel di Timur Tengah. Amerika Serikat pun menyadari bahwa hambatan utama bagi perdamaian Timur Tengah adalah sikap keras Israel itu. Tindakan-tindakan Israel seperti penyerbuan terhadap reaktor nuklir Osirak di Irak dan krisis dengan Suriah di Libanon semakin memperuncing masalah di Timur Tengah. Oleh sebab itu Pemerintah Amerika Serikat menyesalkan tindakan Israel. Duta Besar Amerika Serikat Jeane J. Kirkpatrick di Dewan Keamanan PBB mengatakan: "Cara-cara yang telah dipilih Israel untuk meredakan ketakutannya telah melukai, tidak membantu, perdamaian dan keamanan kawasan."¹ Amerika Serikat melihat bahwa serangan Israel terhadap reaktor Irak melanggar persetujuan tahun 1952 antara mereka. Oleh sebab itu Pemerintah Reagan menunda pengiriman pesawat F-15 dan F-16 kepada Israel.³ Tindakan Amerika Serikat ini berhasil mendesak Israel untuk mengadakan gencatan senjata di Libanon.

Dalam kerja sama militer dengan negara-negara Arab, Amerika Serikat menghadapi kenyataan reaksi keras pihak Israel terhadap penjualan perleng-

¹Lihat Kirdi Dipoyudo, "Persetujuan Camp David dan Prospek Perdamaian Arab-Israel," *Analisa*, Tahun VIII, No. 3, Maret 1979, hal. 193.

²Lihat *Newsweek*, 29 Juni 1981.

³Lihat *The Economist*, 22 Agustus 1981.

dar AWAC dan 7 pesawat terbang pengisi bahan bakar di udara KC-135 kepada Arab Saudi.¹ Selain itu Amerika Serikat sedang membangun 4 pangkalan udara, 2 pangkalan laut, 3 pangkalan bagi angkatan darat Arab Saudi dan pasukan pengawal nasional dan West Point Arab Saudi. Proyek-proyek itu meliputi: kota militer Raja Khalid - suatu proyek 8,5 milyar dollar yang dibangun di daerah terpencil oleh para ahli Amerika Serikat; pangkalan Angkatan Laut Raja Abdel Aziz di Jubail - sebuah pangkalan angkatan laut yang bernilai 1,6 milyar dollar; Akademi Militer Raja Abdel Aziz - West Point Arab Saudi yang bernilai 1,4 milyar.²

Amerika Serikat bisa melakukan penetrasi di bidang militer terhadap Arab Saudi antara lain karena ketergantungan padanya di bidang militer. Abdul Kasim Mansur dalam tulisannya "The American Threat to Saudi Arabia" mengemukakan: "Perkembangan kekuatan militer aktif Arab Saudi dan Pasukan Pengawal Nasional hampir seluruhnya tergantung pada peralatan, penasihat-penasihat militer, kontraktor Amerika Serikat, dan berada dalam bimbingan Amerika Serikat."³ Selama 1973-1980 pembelian perlengkapan militer Arab Saudi dari Amerika Serikat berjumlah 34 milyar dollar. Ketergantungan Arab Saudi itu memungkinkan Amerika Serikat memperluas kekuatan pertahanannya di Timur Tengah. Dari sudut pandangan Amerika Serikat, penetrasi ekstensif di bidang pembangunan militer Arab Saudi itu mempunyai dua keuntungan. Kebutuhan akan latihan dan peralatan militer menambah pengaruh Amerika Serikat atas Angkatan Bersenjata Arab Saudi. Hal itu juga menciptakan persesuaian (compatibility) antara peralatan Amerika Serikat dan Arab Saudi, hal mana akan mempermudah angkatan bersenjata Amerika Serikat untuk mengambil alih pertahanan lapangan-lapangan mi-nyak dalam keadaan darurat.⁴

Mengingat hubungannya dengan negara-negara tetangga Arab, akibat ketergantungan pada Amerika Serikat di bidang militer itu Arab Saudi menghadapi suatu dilema. Meskipun juga membutuhkan bantuan peralatan militer Amerika Serikat, mereka berhati-hati terhadap Amerika Serikat, karena negara ini memperlakukan Israel, musuh utama mereka, sebagai sahabat utama. Seperti dikemukakan oleh Bruce R. Kuniholm dalam tulisannya "What the Saudis Really Want: A Primer for the Reagan Administration," Arab Saudi menyadari bahwa ketergantungan pada hubungan yang terlalu erat dengan Amerika Serikat berbahaya. Ketergantungan semacam itu akan: (a) menye-

¹ Lihat *Sinar Harapan*, 18 April 1981.

² Lihat *Newsweek*, 12 Oktober 1981.

³ Lihat Abdul Kasim Mansur, "The American Threat to Saudi Arabia," *Survival*, Vol. XXIII, No. 1, Januari/Pebruari 1981, hal. 38.

⁴ Lihat *Newsweek*, 12 Oktober 1981.

Bantuan Militer Amerika Serikat bagi Negara-negara Teluk Parsi

Di bawah pemerintahan Ronald Reagan, Amerika Serikat lebih memusatkan perhatiannya pada usaha-usaha peningkatan kekuatan militer serta bantuan militer bagi negara-negara sahabat untuk menghadapi Uni Soviet. Langkah-langkah yang sedang diambil dan direncanakan oleh Amerika Serikat di kawasan Teluk Parsi, antara lain adalah sebagai berikut.¹

Mesir

Amerika Serikat merencanakan untuk menyalurkan bantuan pertahanan sebesar 1,65 milyar dollar dan menambah 106,4 juta dollar bagi pangkalan Mesir Ras Banas di Laut Merah. Dananya akan digunakan untuk membangun tangki-tangki minyak bagi kapal-kapal dan untuk memperluas landasan pesawat terbang guna menampung pesawat-pesawat tempur dan transpor.

Oman

Sultan Oman telah bersepakat untuk mengizinkan Amerika Serikat menggunakan bekas pangkalan udara Inggris di Pulau Masirah. Rencana Reagan meliputi 75 juta dollar untuk tangki-tangki minyak yang baru, perbaikan landasan terbang darurat dan pabrik penyulingan air. Dana lain akan dipakai untuk memperbaiki lapangan terbang di Seeb yang terletak dekat Selat Hormuz dan dapat digunakan untuk menangkis serangan udara Uni Soviet dari Afghanistan - atau mengamati kapal-kapal perang Uni Soviet dekat Teluk Parsi.

Somalia

Amerika Serikat menawarkan 24 juta dollar untuk mengembangkan pelabuhan udara Berbera. Somalia mengizinkan Amerika Serikat untuk menggunakan pelabuhan tersebut dan fasilitas lain di Mogadishu. Sebagai imbalan, Washington akan memberi Somalia 20 juta dollar untuk persenjataan dan 20 juta dollar bantuan ekonomi.

Pemberian bantuan militer Amerika Serikat kepada negara-negara sahabatnya di Teluk Parsi kiranya tidak lepas dari pemikiran strategi global dan kepentingan khususnya di kawasan tersebut. Pertama-tama, Ronald Reagan bertitik tolak pada pemikiran bahwa perdamaian hanya bisa dicapai dengan

¹Lihat *Newsweek*, 23 Maret 1981.

Dalam rangka ini Amerika Serikat merasa perlu meningkatkan hubungannya dengan negara-negara sahabatnya di Teluk Parsi, terutama Arab Saudi. Pada permulaan 1981, Menteri Luar Negeri Alexander Haig berkunjung ke Mesir, Israel, Yordania, dan Arab Saudi untuk mengusahakan kesepakatan strategi (strategic consensus) guna bersama-sama menghadapi Uni Soviet. Diplomasi Amerika Serikat ini dilakukan bersamaan dengan kerja sama militer berupa penjualan peralatan militer seharga 8,5 milyar dollar seperti pesawat-pesawat F-15 dan AWAC dari Amerika Serikat kepada Arab Saudi. Tetapi hasil kedua pendekatan itu berbeda. Diplomasi Alexander Haig dinilai kurang berhasil meyakinkan negara-negara Teluk Parsi bahwa Uni Soviet merupakan ancaman utama Timur Tengah. Sebaliknya di bidang militer, Amerika Serikat mendapat tempat di antara negara-negara Teluk Parsi, khususnya Arab Saudi, karena mereka membutuhkan bantuan militernya. Tetapi Israel, sahabat Amerika Serikat paling dekat di Timur Tengah tetapi musuh utama negara-negara Arab, menentang penjualan militer Amerika Serikat kepada Arab Saudi itu karena menganggapnya berbahaya bagi keamanannya. Walaupun demikian, usaha-usaha Amerika Serikat itu menggambarkan konsistensi persepsinya mengenai bahaya Uni Soviet dan perlunya membantu negara-negara sahabatnya.

KESULITAN DIPLOMASI AMERIKA SERIKAT DI TELUK PARSIS

Kegagalan diplomasi Menteri Luar Negeri Alexander Haig itu mencerminkan kesulitan diplomasi Amerika Serikat dengan negara-negara Teluk Parsi khususnya Arab Saudi dan Yordania. Kesulitan ini disebabkan oleh beberapa hal. Pertama-tama, Amerika Serikat kurang memperhatikan kepentingan mereka dengan menempatkan isu bahaya Uni Soviet sebagai prioritas utama diplomasinya. Amerika Serikat kuatir dengan kehadiran serta sikap Uni Soviet di Timur Tengah dan sekitarnya antara lain berupa: dukungan untuk pihak Arab dalam empat kali perang Arab-Israel sejak 1949; kehadiran di Ethiopia, Libia, Yaman, Angola dan beberapa tempat penting lain; pameran kekuatan udara dan laut di Timur Tengah dan Samudera Hindia; campur tangan dalam revolusi Iran melawan Shah Iran; dan invasi ke Afghanistan.

Negara-negara Teluk Parsi sebaliknya mempunyai persepsi serta kepentingan yang berbeda, yaitu bahwa ketegangan kawasan Timur Tengah terutama berpangkal pada sengketa Arab-Israel yang berintikan masalah Palestina. Oleh sebab itu Raja Hussein dari Yordania misalnya mengecam Menteri Luar Negeri Haig dan minta agar konflik Timur Tengah tidak dikaitkan dengan persaingan kedua superpower di kawasan itu.¹

¹Lihat *Kompas*, 28 Januari 1981.

Tabel 3

PENINGKATAN ARMADA ANGKATAN LAUT UNI SOVIET SECARA KUANTITATIF

Jenis	1964-1965	1981-1982
<i>Kapal Perang Konvensional</i>		
Kapal Induk	-	2
Kapal Induk Helikopter	-	2
Penjelajah	20	37 ^a
Perusak	105 ^b	73
Fregat	-	180
Jumlah	125	294
<i>Kapal Selam</i>		
Konvensional	360	69 ^d
Nuklir	30 ^c	190 ^e
Jumlah	390	259

Keterangan: ^aTermasuk kapal penjelajah kelas CGN, GW dan ASW.

^bTermasuk kapal perusak rudal.

^cTidak termasuk kapal selam rudal balistik.

^dTermasuk kapal selam rudal jelajah kelas SSGN dan SSG.

^eTermasuk kapal selam serang kelas SSN dan SS.

Sumber: *The Military Balance 1964-1965* dan *The Military Balance 1981-1982* (London: IISS).

duk yang baru.¹ Komposisi ini mencerminkan suatu kekuatan armada berimbang yang mampu melakukan misi-misi ofensif dan defensif baik dalam perimeter pantai maupun di laut bebas.

Apakah keadaan geografi Uni Soviet membenarkan pembangunan angkatan laut yang besar seperti itu kiranya erat hubungannya dengan proposisi misinya yang mula-mula. Perubahan pertahanan perimeter dari 1.200 menjadi 2.500 mil laut jelas memperkuat tujuan misi ini. Secara demikian terjadi suatu evolusi dari kekuatan pantai menjadi kekuatan pertahanan laut bebas.

Dari komposisi kekuatan dapat disimpulkan bahwa Uni Soviet bermaksud mempunyai suatu angkatan laut yang mampu menjalankan fungsi politis dan strategis. Jika Uni Soviet tetap bertahan pada misi penolakan penguasaan lautan, maka penguasaan lautan tidak merupakan tujuan utamanya. Tetapi misi ini menekankan daya tembak dan kapabilitas serang pertama terhadap ancaman dari udara, laut dan dalam laut baik taktis maupun strategis. Secara demikian akibat penerapan Doktrin Angkatan Laut Berimbang mudah terjadi peralihan ke misi penguasaan lautan.

¹MccGwire, "Soviet Seapower - A New Kind of Navy," *Marine Policy*, Oktober 1980, hal. 320.

Program kelas Moskow ini kemudian dihentikan dan diganti dengan program kapal induk Kiev. Hal itu dilakukan karena beberapa hal: pertama, timbulnya kesadaran akan pentingnya peranan Angkatan Laut Uni Soviet dalam peristiwa internasional; kedua, munculnya prototipe pesawat tempur Yakolev VTOL; ketiga, meningkatnya bobot serang SLBM Polaris A-3, sehingga kelas Moskwa dianggap terlalu kecil untuk ditugaskan dalam pertahanan laut 2.500 mil laut.

Dalam program kapal selam, Uni Soviet tetap memproduksi kapal selam diesel, meskipun telah berhasil memproduksi kapal selam nuklir seperti kapal selam rudal balistik Golf-I (1958) dan kapal selam rudal jelajah Juliet (1962). Kelas Golf-I itu kemudian dikonversi menjadi Golf-II dengan rudal balistik SS-5 Serb, setelah program konversi rudal kelas Hotel selesai tahun 1967.

Kapal selam nuklir yang dibangun dalam tahun 1960-an dan 1970-an adalah kelas Yankee yang mencontoh kapal selam Amerika Serikat Ethan Allen. Kelas Yankee ini dibangun untuk menandingi kapal selam SLBM Polaris Amerika Serikat. Di samping program kelas Yankee, Uni Soviet juga memproduksi kelas kapal selam nuklir yang baru - Charlie (rudal jelajah SSN-7) dan Victor, kapal selam serang torpedo yang dipola untuk menghadapi kapal dan kapal selam.¹

PERUBAHAN DOKTRIN ANGKATAN LAUT TERBATAS

Kemajuan yang dicapai Uni Soviet dalam bidang persenjataan rudal antara tahun 1957 dan 1961 dimanfaatkan Khrushchev untuk menunjukkan keunggulan militer Uni Soviet di dunia internasional. Ini bertepatan dengan pecahnya Krisis Kuba-Amerika Serikat tahun 1962. Untuk membuktikan kebenaran dasar konsep strategi penangkal yang dianutnya, bahwa negara-negara Barat tidak akan berani melakukan serangan nuklir terhadap Uni Soviet kalau ia mempunyai cukup senjata rudal strategis, maka Khrushchev mengirimkan rudal-rudal ke Kuba.

Kebijaksanaan pengiriman rudal ini mengungkapkan kekaburan persepsi Uni Soviet mengenai Amerika Serikat. Guncangan yang dirasakan oleh Amerika Serikat sehubungan adanya "kesenjangan rudal" diimbangi dengan peningkatan kekuatan konvensional dan strategis, seperti tercermin dalam program kapal induk serang dan kapal selam Polaris SLBM. Keputusan Menteri Pertahanan MacNamara tahun 1961 yang menentukan kapal induk sebagai kekuatan serba guna (general purpose) mengungkapkan bahwa fungsi kapal

¹Lihat *Jane's Fighting Ships, 1979-1980*, Edisi Kapten John Moore R.N., hal. 511.

yaitu Laut Baltik, Laut Hitam, Laut Barents dan bagian timur Laut Tengah. Karena yang pertama dan kedua terlalu berbahaya dan sulit untuk dimasuki SLBM Polaris, maka perairan strategis adalah Laut Barents dan bagian timur Laut Tengah.

Untuk memanfaatkan potensi bobot serang Polaris A-I (1.200 mil laut), maka Pemerintah Amerika Serikat merundingkan pembukaan pangkalan kapal selam SLBM dengan Inggris di Holy Loch, Skotlandia. Dilihat dari segi strategi pangkalan ini menambah bobot penangkal (deterrence) nuklir Amerika Serikat terhadap Uni Soviet. Dari pangkalan ini pertama, Amerika Serikat mampu mengoperasikan SLBM secara bebas ke pantai-pantai utara Uni Soviet; kedua, patroli SLBM dapat dipertahankan dengan suatu jumlah kapal yang terbatas; ketiga, fasilitas intelijen di Kepulauan Iceland membantu Amerika Serikat untuk memonitor aktivitas-aktivitas kapal-kapal Uni Soviet di sepanjang sisi utara NATO; dan keempat, fasilitas pangkalan udara di Lajes (Azores) dapat digunakan untuk pengisian ulang bahan bakar pesawat dan memonitor kapal selam Uni Soviet.

Pada tahun 1962 Amerika Serikat mulai mengoperasikan SLBM Polaris A-2, dengan bobot serang 1.600 mil laut. Peningkatan bobot serang sebesar 400 mil laut ini memungkinkan SLBM Polaris A-2 menghancurkan kota-kota industri dan ladang-ladang minyak di Baku dari Laut Barents dan bagian timur Laut Tengah.

Peningkatan bobot serang Polaris A-2 juga diimbangi dengan perluasan penggelaran ke depan berupa pembukaan pangkalan SLBM di Rota, Spanyol. Pangkalan ini mempunyai arti strategis yang sangat penting dilihat dari beberapa segi. Pertama, instalasi di Cadiz dapat digunakan sebagai pangkalan pengintai sayap udara Amerika Serikat untuk memonitor aktivitas kapal-kapal yang menuju ke Gibraltar dari Laut Atlantik dan Laut Tengah; kedua, pangkalan itu memberikan dukungan fasilitas komunikasi dan logistik kepada Armada Keenam Amerika Serikat di Laut Tengah.

Bobot serang nuklir SLBM Amerika Serikat tidak saja diperkuat dengan adanya dua pangkalan depan itu tetapi secara konvensional Amerika Serikat juga menguasai perairan-perairan sempit ('choke points') dari Laut Atlantik Utara sampai ke Laut Barents. Diperkirakan bahwa dengan adanya dua pangkalan depan ini dan pangkalan di Guam, maka Amerika Serikat dalam SALT I bersedia menerima rasio paritas SLBM yang secara kuantitas menguntungkan Uni Soviet (Uni Soviet 62 dan Amerika Serikat 44).

Dampak penggelaran SLBM Polaris ini mendorong Angkatan Laut Uni Soviet untuk melakukan tangkisan berupa penggelaran ke depan dan Laut

dibatasi menjadi delapan. Kelas ini dipola sebagai kapal rudal dengan menempatkan generasi pertama rudal permukaan ke permukaan SS-N-1 untuk menyerang kapal induk. Karena tidak mempunyai sistem perlindungan udara, maka kelas Krupny hanya dioperasikan di dalam perimeter perlindungan sayap udara angkatan laut yang berpangkalan di pantai. Sehubungan dengan itu Uni Soviet mengkonversi empat kapal perusak kelas Kotlin untuk penempatan rudal SS-N-1 (Scrubber) menjadi kelas Kilden.¹ Bersamaan dengan program rudal pada kapal perusak yang mempunyai jangkauan 100-130 mil laut, Uni Soviet juga mengkonversi kapal motor torpedo P-6, kelas Komar dan kelas Osa menjadi kapal rudal SS-N-2 (Styx).

Kedua, membangun kelas kapal-kapal penjelajah rudal seperti kelas Kynda dan Kresta 1 selama tahun 1960-an. Kelas Kynda dipersenjatai dengan SS-N-3 generasi kedua rudal permukaan ke permukaan dan rudal permukaan ke udara SA-N-1 SAM. Kresta 1 selain dipersenjatai dengan rudal SS-N-3 dan SA-N-1 SAM juga dilengkapi dengan landasan helikopter. Pembangunan kelas kapal ini menunjukkan adanya suatu pergeseran yang progresif dari konsentrasi kekuatan rudal permukaan ke permukaan jarak menengah yang kapabilitas rendah, ke unit-unit kapal perang yang mampu beroperasi di luar lingkungan perlindungan sayap udara pantai. Pergeseran sifat ini juga terlihat pada kelas Kanin dan Sam Kotlin.

Ketiga, memprogram penempatan sistem rudal di kapal selam dengan mengkonversi kapal selam patroli kelas Zulu untuk rudal balistik SS-N-4 Sark dan kapal selam kelas Whiskey untuk rudal SS-N-3 Shaddock. Konversi kelas Zulu menghasilkan kelas Z-4 yang merupakan kapal selam balistik pertama Uni Soviet dan modifikasi kelas Whiskey dijadikan percobaan konsep rudal jelajah dan menjadi dasar untuk sistem rudal yang diluncurkan dari kapal selam guna menangkis kapal-kapal induk Amerika Serikat.

Pada permulaan tahun 1960-an Uni Soviet berhasil memproduksi kapal selam rudal jelajah nuklir Echo I untuk menangkis ancaman kapal induk. Ini dilanjutkan dengan memproduksi Echo II nuklir.² Produksi kedua jenis kapal selam ini dihentikan pada tahun 1968 dengan munculnya kelas Juliett.

Keempat, mengubah komposisi persenjataan sayap udara angkatan laut dengan mengoperasikan pembom jarak menengah yang dipersenjatai dengan rudal udara ke permukaan yaitu AS-2 Kipper, Badger-C dan AS-3 Kangaroo, Bear-B.

¹ *Jane's Fighting Ships 1973-1974*, Edisi Kapten John E. Moore R.N., FRGS, hal. 560-561.

² *Jane's Fighting Ships, 1979-1980*, Edisi Kapten John E. Moore R.N., hal. 507.

kemudian ditarik dari pengoperasiannya setelah angkatan laut mempunyai 10 kapal induk serang yang baru pada tahun 1961.

Opsi strategi serang kelompok kapal induk Amerika Serikat dari Armada Keenam lebih dipertegas lagi pada tahun 1961 ketika Menteri Pertahanan MacNamara menyatakan bahwa kapal induk berfungsi sebagai kekuatan serba guna (*general purpose forces*). Kekuatan serba guna (*general purpose*) ini mengungkapkan bahwa opsi strategi serang kapal induk Amerika Serikat meliputi penghancuran Armada Laut Hitam Uni Soviet dan pangkalan-pangkalan.

PENERAPAN DOKTRIN ANGKATAN LAUT TERBATAS UNI SOVIET

Sejak kematian Stalin tahun 1953, terutama setelah Menteri Pertahanan Marsekal Zhukov diberhentikan karena Peristiwa Suriah tahun 1957, Doktrin Angkatan Laut Uni Soviet mulai mencerminkan efek-efek perkembangan revolusi nuklir atas pembangunan kekuatannya. Tetapi dengan tersingkirnya Marsekal Zhukov tampak adanya tanda-tanda bahwa Khrushchev dan Partai berusaha menentukan pembentukan doktrin angkatan laut.

Meskipun Partai dan pihak Angkatan Laut cenderung mempunyai suatu pandangan yang sama mengenai bentuk perang mendatang - nuklir dan non-nuklir, suatu perbedaan hakiki bisa timbul antara keduanya. Perbedaan itu pertama bisa timbul mengenai penting atau tidaknya peranan Angkatan Laut Uni Soviet di lautan dalam perang mendatang. Menurut pandangan Partai peranan angkatan laut dalam perang mendatang di lautan tidak begitu penting, sedangkan pihak angkatan laut mempertahankan pentingnya peranan mereka dalam perang mendatang di lautan. Kedua, mengenai efek-efek revolusi nuklir atas Doktrin Angkatan Laut Uni Soviet. Partai berpendapat bahwa akibat revolusi nuklir perang mendatang adalah suatu gejala yang menghancurkan dan oleh karena itu harus dicegah dan dihindarkan. Sebaliknya pihak Angkatan Laut melihat bahwa revolusi nuklir tidak membuat perang konvensional usang, tetapi hanya menambah dimensi baru pada perang itu. Pendapat itu mengungkapkan maksud Angkatan Laut untuk mempertahankan kekuatan kapal-kapal perang konvensional utama dalam program pembangunannya. Ketiga, mengenai bentuk Angkatan Laut Uni Soviet. Partai cenderung menekankan pembangunan kekuatan angkatan laut yang terbatas misalnya pada kapal-kapal selam dan rudal, tetapi pihak angkatan laut lebih menekankan pertimbangan kekuatan semua cabang angkatan laut.¹

¹Lihat George E. Hudson, "Soviet Naval Doctrine, 1953-1972," Michael McCWire, Ed., *Soviet Naval Developments Capability and Context* (Praeger, 1973), hal. 278-279.

konvensional harus dikurangi. Untuk itu maka alat-alat politik luar negeri seperti "penangkalan" (deterrence), "perlucutan senjata" (disarmament) dan detente harus sejalan.

Dampak politik luar negeri ini terhadap Angkatan Laut Uni Soviet adalah pergeseran dari pembangunan kekuatan angkatan laut konvensional yang telah digariskan Stalin ke pembangunan kekuatan armada kapal selam strategis dan kapal selam torpedo yang didukung oleh kapal perang rudal ringan. Diperkirakan bahwa pergeseran ini dilakukan bukan karena Khrushchev tidak mengerti pemakaian kekuatan angkatan laut dalam diplomasi, tetapi karena ia melihat halangan utama kapal-kapal induk serang Amerika Serikat di Dunia Ketiga. Untuk menangkis ancaman itu perlu dibangun suatu sistem anti kapal induk dengan mendiversikan perkembangan teknologi rudal untuk perang di lautan. Secara demikian pembangunan kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet berubah dari kuantitatif menjadi kualitatif.

PEMBANGUNAN KEKUATAN KAPAL INDUK SERANG AMERIKA SERIKAT

Pada tahun 1945 program pembangunan kapal induk Amerika Serikat untuk sementara dihentikan dan baru dilanjutkan pada tahun 1952 dengan membangun kelas kapal induk yang lebih besar daripada kapal-kapal sebelum perang.

Peningkatan pembangunan kapal induk serang itu diawali dengan persaingan internal antara angkatan udara dan angkatan laut untuk mendapatkan anggaran pertahanan yang lebih besar dari Kongres.

Pihak angkatan udara berusaha mendapatkan anggaran pertahanan yang lebih besar dengan melukiskan bahwa penggunaan kapal induk tidak tepat sebagai pangkalan pesawat pembom B-36. Sebaliknya pihak angkatan laut mengemukakan kelemahan sistem pembom jarak jauh dalam perang strategis antar benua. Kerawanan (vulnerability) pembom jarak jauh memerlukan perlindungan pesawat tempur yang berpangkalan di darat. Hal ini membatasi radius operasi dan penetrasi pesawat pembom terhadap wilayah musuh. Menurut angkatan laut kesenjangan ini dapat diimbangi dengan membangun kapal-kapal induk yang secara mobil dan cepat bisa meluncurkan pesawat tempur ke wilayah-wilayah musuh tanpa bergantung pada pertahanan sayap udara di darat.

Alasan-alasan cukup mendasar: pertama, lokasi lawan dapat dengan mudah dikuasai; kedua, bobot serang udara meningkat; ketiga, mobilitas jarak se-

jungan diplomasi ke beberapa negara lain seperti terlihat dalam Tabel 2. Dari 37 kunjungan diplomasi yang dilakukan pada tahun 1953-1966 terlihat bahwa Uni Soviet lebih memprioritaskan hubungannya dengan negara-negara maju daripada dengan negara-negara terbelakang.

Tabel 2

KUNJUNGAN DIPLOMASI ANGKATAN LAUT UNI SOVIET
DARI TAHUN 1953-1966

Negara	Jumlah
<i>Negara Eropa Barat:</i>	
Denmark	3
Finlandia	5
Perancis	1
Nederland	1
Norwegia	3
Swedia	4
Ingeris	4
Jumlah Kunjungan	21
<i>Negara Dunia Ketiga:</i>	
Albania	3
Algeria	2
Mesir	1
Ethiopia	2
Indonesia	1
Republik Rakyat Cina	1
Suriah	1
Yugoslavia	5
Jumlah Kunjungan	16

Sumber: Bradford Dismukes dan James M. McConnell, ed., *Soviet Naval Diplomacy* (Pergamon Press, 1979), hal. 89-90.

Diplomasi angkatan laut tahun 1953-1966 selain untuk menjalin hubungan baik dengan negara-negara Barat dalam rangka menjamin perkembangan industri Uni Soviet, juga dimaksud untuk memaksimalkan kemungkinan kekuatan angkatan lautnya diakui dan dihargai oleh dunia Barat. Perkiraan ini didasarkan pada dua hal. *Pertama*, sikap Presidium Uni Soviet dalam "Peristiwa Suriah" tahun 1957 terhadap pengiriman kapal-kapal penjelajah dan perusak dari Armada Baltik ke Latakia sehubungan dengan pecahnya konflik antara Suriah dan Turki. Penggelaran ke depan itu mencerminkan dukungan

tegi angkatan lautnya. Tindakan Stalin ini bertepatan dengan pecahnya pertentangan dalam tubuh angkatan laut antara para pendukung dan penentang Doktrin Angkatan Laut Terbatas. Konflik ini memperkuat rencana Stalin untuk menerapkan Doktrin Klasik yang dianut oleh Mazhab Konservatif sebelumnya. Rencana ini diungkapkan dalam suatu pertemuan yang diadakan Stalin dengan Laksamana Viktorov dari Armada Pasifik di Moskow pada tahun 1934 untuk membicarakan konsep pembangunan "ocean-going fleet."¹

Untuk melaksanakan strategi baru ini maka Stalin pada tahun 1937-1939 melakukan suatu pembersihan secara besar-besaran di kalangan perwira tinggi angkatan laut dan pemimpin Akademi Angkatan Laut seperti Aleksandrov, Stashkevich dan Petrovich. Pembersihan politik ini diimbangi dengan penerapan sistem Komisariat Bebas dalam hirarki angkatan laut dan pengangkatan Laksamana Viktorov dari Armada Pasifik menjadi Panglima Tertinggi Angkatan Laut Uni Soviet.

Dalam pembangunan berencana lima tahun ketiga tahun 1938-1942, Uni Soviet membangun kapal-kapal perang konvensional utama seperti kapal Sojus (59.150 ton), kapal penjelajah tempur Kirov (8.545-11.300 ton), kapal perusak Kiev (2.690 ton) dan kapal-kapal selam besar kelas S-VIII dan S-XIV. Tetapi rencana pembangunan empat kapal induk terpaksa ditangguhkan sampai tahun 1942, sehubungan dengan kesukaran pembangunan kelas kapal dan jenis pesawat tempur yang dipola untuk itu (lihat Tabel 1).

Dalam pembangunan lima tahun ketiga ini Angkatan Laut Uni Soviet lebih menitikberatkan kekuatan kapal-kapal penjelajah berat. Ini berarti menempatkan kapal perang konvensional utama sebagai bagian yang *efisien* dalam angkatan lautnya dan menolak strategi perang kapal selam serta sistem pertahanan lokal Mazhab Moderat.

Dari semuanya itu dapat ditarik kesimpulan bahwa pembangunan kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet tidak didasarkan pada suatu doktrin angkatan laut yang mapan. Hal ini adalah akibat pengaitan program pembangunan kekuatan angkatan laut dengan unsur ancaman. Secara teori, kalau ancaman merupakan suatu variabel tunggal dalam pembangunan angkatan laut maka tugas ke luar Angkatan Laut Uni Soviet (misi) adalah "Penolakan Penguasaan Lautan" (Sea Denial) atau "Penguasaan Lautan" (Sea Control).

POLITIK LUAR NEGERI HIDUP BERDAMPINGAN SECARA DAMAI

Menurut perkiraan dalam Perang Dunia Kedua Angkatan Laut Uni Soviet kehilangan hampir separuh dari bagian yang paling besar dalam kategori per-

¹Lihat Donald W. Mitchell, *A History of Russian and Soviet Sea Power* (Andre Deutch, 1974), hal. 373-374.

Tabel 1

PROGRAM PEMBANGUNAN ARMADA ANGKATAN LAUT UNI SOVIET: 1928-1942

Jenis Kapal	Bobot (ton)	Rencana I 1928-1932	Rencana II 1933-1937	Rencana III 1938-1942
<i>Kapal Induk</i>	?	-	-	(4) ⁱ⁾
<i>Kapal Perang:</i>				
Sovetskij	-	-	-	-
Sojus	59.150	-	-	4
<i>Penjelajah Tempur:</i>				
Kronstad	35.240	-	-	2
<i>Penjelajah:</i>				
Kirov	8.545	-	6	-
Capaev	11.300	-	-	12
<i>Perusak Komando:</i>				
Leningrad	2.225	-	6	-
Kiev	2.690	-	-	16
<i>Perusak:</i>				
Opytnyj	1.570	-	1	-
Gnevnyj	1.657	-	30	-
Storozevoj	1.686	-	24	-
Ognevoj	2.240	-	-	30
<i>Kapal Patroli:</i>				
Storm	487	18	-	-
Jastreb	906	-	-	16
<i>Penyapu Ranjau:</i>				
Tral	441	-	52	-
Vladimir	-	-	-	-
Poluchin	700	-	-	12
<i>Kapal Selam (besar):</i>				
D-I	920	6	-	-
P-IV	955	3	-	-
S-VIII-XIV	786	-	8	40
K-IX	1.480	-	3	9
<i>Kapal Selam (ranjau):</i>				
L-II	1.040	6	6	-
L-XI-XIII	1.040	-	4	9
<i>Kapal Selam (menengah):</i>				
SC-III	577	19	-	-
SC-V	586	-	28	-
SC-VII	587	-	31	-
SC-X	600	-	-	17
<i>Kapal Selam (kecil):</i>				
M-VI-VI	161	28	30	-
M-XXII	206	-	48	-
M-XV	350	-	-	24

Keterangan: ⁱ⁾ Direncanakan setelah tahun 1942.

Sumber: Jurgen Rohwer, *Superpower Confrontation on the Seas* (Georgetown University: CSIS), The Washington Papers, Nomor 26, 1975, hal. 10.

pertahanan pantai terbatas. Konsep pertahanan Stalin yang ini diperkirakan banyak dipengaruhi oleh sindrome intervensi negara-negara lain seperti Inggris, Amerika Serikat, Jerman dan Jepang, terhadap beberapa wilayah Rusia seperti Ukraina, Murmansk, Trankaukasus, Baltik dan Vladivostok pada waktu itu untuk memecah-belah dan menggagalkan revolusi Bolshevik.¹ Meskipun intervensi itu gagal, akibat pengaruhnya tetap menjadi masalah utama bagi pihak Bolshevik kemudian. Untuk mencegah terulangnya ancaman dari luar seperti dalam masa perang saudara itu, maka konsep pertahanan Stalin itu menekankan sistem pertahanan pantai terbatas.

Pada permulaan tahun 1930-an, perkembangan Angkatan Laut Uni Soviet masih diliputi oleh dualisme doktrin antara Mazhab Konservatif (Old School) bekas perwira-perwira Tsar yang masih diikutsertakan dalam pemerintahan komunis dan Mazhab Moderat (Young School) kelompok perwira muda yang muncul setelah revolusi.

Mazhab Konservatif cenderung untuk membangun kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet dengan mengutamakan kapal-kapal perang konvensional utama seperti kapal tempur, kapal penjelajah, kapal perusak, dan kapal pendarat. Tujuan pembangunan kekuatan ini mencerminkan misi penguasaan lautan yang sifatnya ofensif berdasarkan doktrin klasik Angkatan Laut (sejarah).²

Doktrin Klasik Mazhab Konservatif ini ditentang oleh ahli-ahli strategi yang muncul pada waktu itu. Aleksandrov misalnya menolak pembangunan kekuatan angkatan laut klasik dan angkatan laut yang independen. Sebaliknya ia menitikberatkan pembangunan kekuatan angkatan laut berdasarkan program berencana (lima tahun) serta suatu kekuatan terpadu antara angkatan darat, angkatan laut dan udara.

Konsep Aleksandrov ini mencerminkan pandangan strategi Mazhab Moderat yang menganut sistem pertahanan terbatas dan mengutamakan kapal torpedo, kapal selam dan sayap udara angkatan laut. Dengan diterapkan kekuatan baru ini maka strategi blokade rapat tidak dapat dilakukan lagi dalam perang modern. Akibat perkembangan teknologi dalam sistem persenjataan,

¹Untuk lebih jelas lihat Donald W. Mitchell, *A History of Russian and Soviet Sea Power* (Andre Deutsch, 1924), hal. 322-326.

²Uraian-uraian Mommsen dalam bukunya *History of Rome* mengenai alasan Hanibal memilih jalan darat daripada jalur laut ke Italia sangat mempengaruhi Alfred Thayer Mahan. Mahan memikirkan hasil sebaliknya jika Hanibal memilih jalur laut menuju ke Italia. Dari pandangan ini disimpulkannya bahwa penguasaan lautan adalah suatu faktor sejarah yang tidak pernah secara sistematis dipahami dan dijelaskan secara terperinci. Lihat *Makers of Modern Strategy Thought from Machiavelli to Hitler*, Edward M. Earl, (Princeton University Press, 1960), hal. 416-418.

DAMPAK ANCAMAN ATAS DOKTRIN ANGKATAN LAUT UNI SOVIET

Alfian MUTHALIB*

Sejak Stalin berkuasa sampai masa kepemimpinan bersama Leonid Brezhnev, Uni Soviet beberapa kali mengadakan perubahan dalam doktrin angkatan lautnya. Perubahan-perubahan itu berkisar antara mazhab klasik, moderat dan "neoklasik" mengenai pembangunan kekuatan dan bentuk Angkatan Laut Uni Soviet dalam menghadapi ancaman dan bentuk perang mendatang. Maka timbul pertanyaan apakah yang menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan doktrin itu dan apakah dampaknya atas pembangunan kekuatan, bentuk dan misi Angkatan Laut Uni Soviet yang akan datang. Tulisan di bawah ini membahas terjadinya perubahan-perubahan doktrin tersebut dari segi ancaman yang secara tidak langsung berkaitan dengan faktor geopolitik Uni Soviet. Dalam rangka itu kita akan berusaha menghubungkan faktor-faktor geografi dengan unsur-unsur "kekuatan politik internasional" seperti kemampuan militer, perimbangan kekuatan regional, persekutuan-persekutuan, blok militer, potensi ekonomi, kekuatan militer, kemajuan teknologi dan perubahan misi angkatan laut suatu negara. Secara demikian akan menjadi jelas bahwa perubahan suatu doktrin militer bergantung pada soal sejauh mana sistem politik dan sistem militer disesuaikan dengan bentuk ancaman yang muncul. Interaksi-interaksi ini mewarnai pengambil keputusan suatu negara terhadap keamanan negara yang bersangkutan.

ARTI DAN FUNGSI DOKTRIN MILITER UNI SOVIET

Umumnya para ahli strategi militer Uni Soviet menganggap bahwa doktrin militer adalah doktrin negara dan hak Partai, sebab prinsip-prinsip dasarnya ditetapkan oleh pimpinan Partai. Persamaan pandangan mengenai doktrin militer ini tercermin dari definisi-definisi yang diajukan oleh Marsekal

*Staf CSIS.

dapat perbedaan di kalangan masyarakat AS yang secara historis menekankan dasar moral politik luar negeri dan penyelamatan dunia demokrasi. Kelompok yang satu yang sering disebut "Kelompok Liberal Kiri" secara tajam mengkritik "kediktatoran sayap kanan." Kelompok yang lain, yang lebih dekat dengan kelompok tengah masyarakat AS yang secara historis liberal, mendukung kebijakan-kebijakan Pemerintah Carter dan mengkritik dan bahkan ingin menghukum mereka yang memperkosa hak-hak asasi manusia. Tetapi kebijakan semacam itu telah gagal karena ketidakmampuan Pemerintah Carter untuk tetap konsisten. Menurut Profesor Scalapino, sikap kelompok moderat/konservatif mulai mendominasi sikap-sikap masyarakat yang lain. Hal itu terungkap dari pandangan Pemerintah Reagan bahwa AS memikirkan hak-hak asasi manusia dan akan berusaha sekuat tenaga bersama-sama dengan negara-negara sahabat untuk meningkatkan kebebasan dan membasmi kesewenang-wenangan. Tetapi ia tetap menerima sikap bangsa-bangsa yang tidak mau melaksanakan sistem demokrasi ala Barat, karena AS tidak mau melihat bangsa-bangsa itu jatuh lebih dalam pada bentuk otoriter yang lebih gawat. Berdasarkan pengalaman sejarah yang baru saja terjadi, keadaan rakyat Vietnam Selatan, Kamboja dan Laos baik secara politis maupun ekonomis ternyata lebih baik di masa pemerintahan Thieu, Lon Nol dan Souvannaphouma. Demikian pula situasi politik di Iran.¹ Jadi rupanya kebijakan luar negeri AS terhadap Korea Selatan itu lebih realistis.

Sikap realistis Pemerintah Reagan ini tercermin pula pada usahanya mengatasi masalah yang menghambat hubungannya dengan RRC. Di dalam Komunike yang secara bersama-sama diumumkan di Washington dan Beijing pada tanggal 17 Agustus 1982, ditegaskan bahwa Reagan tidak mengabaikan pihak RRC dan tidak mendukung sepenuhnya pihak Taiwan karena sadar bahwa RRC dapat dimanfaatkan untuk menghadapi Uni Soviet di Asia. Tidak seperti dukungannya kepada Korea Selatan tentang penyatuannya kembali dengan Korea Utara, di mana AS berdiri sepenuhnya di belakang Korea Selatan, dalam hal penyatuan kembali Beijing dan Taiwan, rupanya AS ingin berdiri di tengah-tengah. Meskipun demikian AS tidak menghendaki adanya penyatuan yang dipaksakan. Tetapi bagaimana caranya agar kedua belah pihak menerima persyaratan mengenai penyatuan kembali itu masih merupakan tanda tanya besar.

Dalam hubungan dengan negara-negara ASEAN, AS tampaknya sampai saat ini tetap konsisten. Itikad baik Pemerintah AS telah ditunjukkan kepada negara-negara ASEAN. Dukungannya kepada ASEAN dalam usahanya untuk menyelesaikan masalah Kamboja kiranya perlu disambut baik. Di bidang hubungan ekonomi, AS mengakui bahwa ASEAN sebagai kelompok merupa-

¹Robert A. Scalapino, *loc. cit.*, hal. 152.

masalah luar negeri terlalu sulit untuk ditangani oleh suatu kekuatan mana pun bahkan bila beberapa kekuatan bergabung.¹ Sementara itu kelompok-kelompok anti perang (pacifist group) yang tidak saja bermunculan di hampir semua negara Eropa Barat tetapi juga telah melanda AS mulai mendapat perhatian di kalangan pengambil keputusan AS.

Yang menjadi pertanyaan di sini adalah sejauh mana Pemerintah Reagan dapat menyesuaikan kebijakan luar negerinya di kawasan Pasifik Barat dengan perkembangan yang terjadi. Kiranya perlu dicatat di sini pendapat Profesor Scalapino bahwa sasaran politik AS yang luas di kawasan Asia-Pasifik dewasa ini adalah memperkuat ikatan ekonomi dan politik dengan bangsa-bangsa setempat, dan membawa mereka kepada hubungan yang lebih positif.² Bila kita tinjau lebih lanjut mengenai kebijakan luar negeri AS terhadap negara-negara kunci di kawasan ini, maka tampak suatu generalisasi hubungan-hubungan tersebut.

Hubungan antara AS dan Jepang, misalnya, dianggap vital untuk stabilitas di kawasan Asia-Pasifik, tetapi hubungan itu tidak dapat dijamin, khususnya sejak perhatian serius akan hubungan itu berkembang di AS sehubungan dengan kebijakan perdagangan dan pertahanan Jepang. Di bidang ekonomi, politik dan keamanan, ikatan AS-Jepang sedang menuju kepada suatu titik yang kritis. Di dalam bidang ekonomi misalnya, AS menghendaki agar Jepang bekerja sama dalam mengatasi berbagai macam hambatan non-tarif, termasuk peraturan-peraturan pemerintah, yang dewasa ini mempersulit jalan masuk (access) ke pasaran Jepang. Di bidang keamanan, AS pada dasarnya mengharapkan adanya tiga perkembangan. *Pertama*, kerja sama AS-Jepang yang erat dan kontinyu baik dalam rencana maupun dalam latihan bersama memperhitungkan kebutuhan yang potensial untuk pasukan AS di kawasan lain dalam waktu darurat, dengan konsekuensi pengembangan pasukan pertahanan konvensional Jepang yang modern yang mampu memperhitungkan operasi pertahanan dengan lingkup yang lebih luas. *Kedua*, perluasan pengintaian atas rute udara dan air di Pasifik Barat. *Ketiga*, partisipasi Jepang dalam perundingan informal dengan negara-negara tetangganya. AS sadar akan adanya hambatan kesanggupan Jepang untuk menerima tanggung jawab itu. Ia tidak ingin negara itu mengembangkan persenjataan nuklir tetapi merasa bahwa Jepang dapat dan seharusnya menyumbangkan tenaganya untuk kepentingan pertahanan di kawasan Pasifik Barat, karena hal itu merupakan kepentingannya juga dan usaha ini dapat dilakukan tanpa mengadakan perubahan konstitusi.

¹Robert A. Scalapino, *loc. cit.*, hal. 149.

²*Ibid.*, hal. 150.

Armitage dalam pernyataannya di atas. Jadi pada pokoknya AS bermaksud mempertahankan kehadirannya di kawasan Pasifik Barat, termasuk kehadiran militernya yang sepadan sehingga komitmennya itu dapat diandalkan, penekanan kehadiran militer AS itu akan terletak pada persenjataan strategi, kekuatan udara dan kekuatan laut. Sementara itu instalasi-instalasi militer AS di daratan negara-negara setempat tidak akan diperluas dan justru ada kecenderungan akan diperkecil.

Perubahan komitmen militer AS itu terjadi karena adanya perubahan-perubahan di kawasan dan hambatan-hambatan internal di AS. Perubahan-perubahan yang terjadi di RRC bisa dijadikan suatu contoh. Munculnya kelompok yang berpandangan pragmatis dan moderat di RRC memungkinkan negara itu mempererat hubungannya dengan negara-negara Barat khususnya AS dan Jepang. Meskipun suatu entente militer antara RRC, Jepang dan AS belum menjadi suatu kenyataan, kecenderungan ke arah kerja sama semacam itu sudah tampak. Cara Pemerintah Reagan berusaha mengatasi masalah Taiwan dengan pihak Beijing baru-baru ini kiranya mengungkapkan bahwa AS tidak mau kehilangan RRC. Dan usaha itu ternyata mendapat dukungan yang kuat dari Jepang. Jadi rupanya ketiga negara besar itu memang mempunyai kepentingan militer yang paralel, khususnya untuk menghadapi ancaman dari Uni Soviet. Sementara itu rupanya rakyat dan Pemerintah AS sadar bahwa biaya yang ditanggung oleh karena peranannya sebagai polisi dunia itu semakin membebani dirinya, maka ia terus mendesak negara-negara setempat untuk menanggung bersama biaya pertahanan yang cukup besar itu.

Secara politis ada kecenderungan-kecenderungan baru yang sedang terjadi di kawasan Asia-Pasifik. Dalam hal ini pengamatan Profesor Scalapino di dalam artikelnya seperti disebutkan di atas sungguh tepat. Dikatakannya bahwa pada waktu-waktu yang lalu dasar kuat persekutuan di "Dunia Bebas" dan kepercayaan rakyat AS mengenai politik luar negeri yang didasari oleh *moral* mendukung komitmen AS selama masa awal sesudah Perang Dunia Kedua. Namun sekarang ini telah terjadi suatu perubahan besar di dalam politik global, yaitu pergeseran dari apa yang dinamakan "aliansi" menjadi "alignment," di mana persahabatan, yang dapat berjalan baik di waktu-waktu yang lalu, menjadi tidak intensif lagi. Komitmen pihak yang kuat menjadi lebih fleksibel dan kurang jelas, kewajiban dari pihak yang lemah kurang terikat. Sekarang ini pihak-pihak yang lemah lebih bebas menentukan sikap dan tindakan.¹ Hal ini tercermin juga dalam pernyataan Armitage bahwa AS sekarang ini mendukung kebebasan untuk bertindak sendiri tanpa memerlukan restu.

¹Robert A. Scalapino, *loc. cit.*, hal. 149.

rangkaian dengar pendapat mengenai kebijakan dan program AS di Asia Tenggara, Richard L. Armitage, Wakil Menteri Pertahanan Urusan Asia Timur dan Pasifik mengatakan pada 8 Juni 1982 bahwa: (1) Uni Soviet tampaknya percaya bahwa suatu negara harus ditata kembali menurut citra Uni Soviet jika hendak dijadikan sahabatnya yang dapat dipercaya dan negara-negara lainnya harus diintimidasi dengan kekuatan militer; (2) kebijakan AS mendukung kebebasan, memperkuat kemampuan dan kepercayaan sekutu-sekutu dan sahabat-sahabat untuk melawan intimidasi, dan bertindak sendiri tanpa memerlukan restu dari AS; (3) kehadiran kekuatan militer AS di Pasifik Barat mengandung penegasan kembali bahwa AS dapat membantu sahabat-sahabat dalam menghadapi ancaman luar yang tidak dapat mereka tanggulangi sendiri.¹

Ada beberapa arti yang tersirat dalam pernyataan Armitage di atas itu. Pertama, AS tetap cemas dengan ancaman Uni Soviet yang ingin mengubah sistem yang berlaku di blok bebas. Perlu diketahui bahwa sejak dekade pertama sesudah Perang Dunia Kedua, sejumlah besar negara baik non-Barat maupun Barat telah bergabung di bawah pimpinan AS. Persekutuan yang mempunyai tujuan sama, yaitu persekutuan "*Dunia Bebas*" atau negara-negara demokratis untuk menghadapi komunisme.

Ancaman Uni Soviet itu lebih mencemaskan lagi dengan adanya intimidasi negara itu dengan kekuatan militer. Memang di bagian lain Armitage mengatakan bahwa sejak tahun 1978 Uni Soviet mulai menggunakan kapal-kapal laut dan pesawat terbang mereka di pangkalan sepanjang Pantai Vietnam, seiring dengan perkembangan menyolok kekuatan angkatan laut dan penerbangan laut Uni Soviet di seluruh kawasan Pasifik. Dikatakannya bahwa Uni Soviet menempatkan peluru kendali SS-20 di kawasan Timur Jauh Uni Soviet, sehingga semakin mengancam kawasan itu dan tiada tanda-tanda bahwa ancaman itu akan berkurang.² Ancaman militer Uni Soviet yang terus meningkat itu juga diakui oleh seorang ahli politik internasional, khususnya untuk kawasan Asia dan Pasifik. Dalam artikelnya yang dimuat di dalam *Survival* bulan Juli/Agustus 1982, ia mengatakan bahwa di dalam banyak bidang strategi yang mendasar, perimbangan kekuatan antara AS dan Uni Soviet telah berubah. AS sudah tidak mengungguli Uni Soviet lagi dalam banyak hal. Sementara itu meningkatnya kemampuan kekuatan militer Uni Soviet di Pasifik Barat adalah: (1) karena bertambah buruknya hubungan antara Uni Soviet dan Jepang maupun RRC yang keduanya merupakan negara-negara besar di kawasan itu; (2) karena perkembangan baru komitmen Uni Soviet kepada Im-

¹Lihat "Armitage: Kepentingan Keamanan AS di Asia Tenggara," yang dimuat dalam *Amerika Serikat dan ASEAN*, USIS, Agustus 1982, hal. 10.

²*Ibid.*, hal. 13.

Makin lama Uni Soviet mempertahankan kedudukan mereka di Vietnam makin lama kecenderungannya untuk menjadi suatu faktor yang meresapi soal-soal Kamboja. Sejak 1980 Uni Soviet meningkatkan jumlah penasehat dan teknisinya, membangun kembali bank nasional Kamboja dan membantu mengusahakan beberapa usaha pertanian negara. Dalam pandangan beberapa negara ASEAN, masalah Kamboja akan lebih tak terkendalikan, karena segala penyelesaian yang dirundingkan yang mempengaruhi ekonomi dan keamanan negara itu akan berarti perubahan-perubahan yang jauh jangkauannya dalam bentuk dan isi keterlibatan Uni Soviet dalam situasi yang menyeluruh.

Dengan mendukung koalisi kekuatan anti-Vietnam, negara-negara ASEAN mengharapkan bahwa pembangunan kembali bangsa Kamboja dapat dimulai. Kamboja diharapkan akan memainkan kembali peranan pilihan dan tradisionalnya sebagai suatu negara penyangga dalam arti regional dan pada waktu yang sama melambangkan akomodasi kekuatan besar dalam arti global.

Begitu pula, negara-negara ASEAN berada dalam suatu dilema mengenai konsekuensi praktis dalam hal akomodasi kekuatan besar di kawasan. Di satu pihak, diharapkan bahwa karena keadaan yang memaksa, kelihaihan diplomatik, keberuntungan yang sangat besar dan pemilihan waktu yang baik, mereka dapat meyakinkan kekuatan-kekuatan besar mengenai kebutuhan mereka untuk menahan diri dan tidak terlalu melampaui kecenderungan mereka untuk mengendalikan kejadian-kejadian di Asia Tenggara.

Di lain pihak, kunci pencegahan penetrasi Uni Soviet lebih lanjut di Asia Tenggara mungkin sebagian besar bergantung pada kecenderungan Pemerintah Reagan dalam tahun-tahun mendatang. Sepuluh tahun yang lalu, Presiden Nixon mampu menyusun kembali perimbangan kekuatan di Asia-Pasifik dengan menyelesaikan saling pendekatan Cina-Amerika Serikat; ia mampu berbuat demikian tanpa harus merisaukan kredensialnya sebagai seorang anti-komunis yang gigih.

Presiden Reagan dan Departemen Luar Negeri-nya mungkin mempelajari dengan baik suatu pelajaran dari kejadian-kejadian satu dekade yang lalu. Suatu Amerika Serikat yang rukun kembali dengan Vietnam akan memberi harapan baik bagi ketertiban dan keamanan regional di Asia Tenggara. Hal itu akan merupakan suatu moment sejarah bagi akomodasi superpower, perimbangan regional dan stabilitas domestik di masing-masing negara-negara Asia Tenggara. Jika Uni Soviet bersedia berbuat demikian dan tujuan-tujuannya menyatu dengan tujuan-tujuan Amerika Serikat, prospek ketahanan regional tentu saja akan mendapat kemajuan.

Dalam bulan-bulan belakangan ini, Uni Soviet beberapa kali berusaha untuk memperbaiki hubungannya dengan Pemerintah Beijing, dalam harapan bahwa dengan menimbulkan keretakan antara Pemerintah Cina dan pemerintah di Washington sekarang ini, Uni Soviet akan dapat membangun kembali distribusi kekuatan Asia-Pasifik secara yang lebih menguntungkan. Sebegitu jauh, meskipun terjadi pertukaran kata-kata sengit antara Beijing dan Washington mengenai penjualan senjata dan suku cadang Amerika Serikat kepada Taiwan, pemimpin-pemimpin Cina memilih untuk mempertahankan hubungan strategisnya dengan Washington. Bahwa Pemerintah Beijing sebegitu jauh mau menderita akibat-akibat soal kedaulatan Taiwan yang menjengkelkan menggarisbawahi arti penting yang diberikannya kepada manfaat ekonomi dan teknologi yang diterimanya dari Amerika Serikat. Satu-satunya pelipur bagi Uni Soviet rupanya ialah kecurigaan di antara beberapa negara ASEAN bahwa dalam menganut kebijaksanaan pro-Beijingnya, Amerika Serikat secara jelas menempatkan hubungannya dengan ASEAN di bawahnya.

KONTEKS REGIONAL

Dengan terjalinnya hubungan yang lebih erat antara negara-negara Indocina yang didukung oleh Uni Soviet dan kelompok ASEAN yang semakin diidentifikasi dengan perhitungan-perhitungan Cina-Amerika Serikat, seluruh kawasan Asia Tenggara sejak 1979-1980 mengalami suatu pembagian kasar menjadi dua lingkungan pengaruh kekuatan besar yang jelas.

Uni Soviet menyadari sepenuhnya bahwa dengan tetap memegang Vietnam sebagai negara klien utamanya di Indocina, ia akan mampu memulai kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dimaksud untuk mempertinggi prestisenya di beberapa bagian Dunia Ketiga. Selama tahun 1975-1978, pimpinan di Hanoi menginginkan sekali bahwa Vietnam mempertahankan sikap merdeka-nya dalam hubungan militernya dengan Uni Soviet.

Akan tetapi, karena kejadian-kejadian tahun 1978 menekan Vietnam lebih jauh ke dalam pelukan Uni Soviet, Vietnam merasa wajib mengizinkan penggunaan Da Nang dan Cam Ranh Bay sebagai fasilitas pangkalan bagi Angkatan Laut dan Udara Uni Soviet. Permulaan Maret 1979, Da Nang dan Cam Ranh Bay ditingkatkan dengan bantuan insinyur-insinyur Uni Soviet. Insinyur-insinyur dan teknisi-teknisi Uni Soviet juga semakin terlibat dalam pembangunan pra-sarana ekonomi maupun birokratis Kamboja dan Laos.

Dengan mendapatkan hak menggunakan fasilitas pangkalan di Da Nang dan Cam Ranh Bay, Uni Soviet mampu mengejar sasaran jangka panjangnya menantang supremasi Amerika Serikat di kawasan Pasifik Barat. Fasilitas-fasilitas komunikasi laut dan udara yang dikembangkan di kedua tempat itu

tikan bahwa sebagai tanggapan iapun harus meningkatkan kehadirannya di kawasan itu. Apabila suatu peningkatan perlombaan senjata atau menghangatnya suatu konflik regional tertentu berakibat meningkatnya perhatian atas Asia Tenggara sebagai suatu unsur yang tidak dapat dipisahkan dalam hubungan permusuhan pokok antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, orang-orang Soviet mungkin juga akan tergoda tidak hanya untuk memperkuat genggamannya atas negara-negara Indocina tetapi juga menjajagi soal-soal negara-negara Asia Tenggara yang lain.

FAKTOR CINA

Uni Soviet sangat tidak beruntung dalam melakukan hubungannya dengan sebagian besar negara-negara Asia Tenggara. Meskipun Lenin menegaskan bahwa Uni Soviet secara historis, ekonomis dan geografis tetap merupakan bagian integral dari Asia, adalah sulit untuk menjalin hubungan kebudayaan dan politik yang saling menguntungkan antara Moskow dan ibukota-ibukota Asia Tenggara. Jarak juga mempersulit jurang ideologi, karena dalam terminologi Marxis-Leninis hampir semua negara Asia Tenggara dianggap tidak mampu melakukan suatu revolusi sosialis tanpa lebih dahulu memulai industrialisasi secara besar-besaran.

Sebaliknya letak geografis Cina yang lebih dekat dengan Asia Tenggara dan dominasi kebudayaannya atas kawasan-kawasan maritim dan daratannya menempatkan Cina dalam suatu posisi yang unik. Cina adalah satu-satunya kekuatan extra-regional yang langsung berbatasan dengan negara-negara Indocina dan Burma. Karenanya, konflik Cina-Uni Soviet, jika ditambahkan pada konteks persaingan superpower dan permusuhan Cina-Vietnam, selalu menimbulkan keharusan bagi Uni Soviet untuk menyusun urutan-prioritas tertentu dalam arti sasaran-sasaran regional dan permusuhan khususnya dengan Cina.

Prioritas pertama Uni Soviet dalam lingkungan internasional sekarang ini ialah membendung kekuatan dan pengaruh Cina di kawasan. Hal ini sebagian telah dicapai dengan menyiapkan negara-negara kawasan mengenai bahaya-bahaya persekongkolan Cina-Amerika Serikat. Tujuan yang lebih langsung dan praktis dari prioritas ini ialah melakukan tekanan yang cukup pada rusuk selatan Cina sehingga Cina merasa terpaksa untuk mengalokasikan belanja pertahanan yang besar untuk perbatasannya dengan Vietnam. Meskipun serangan Cina ke Vietnam bulan Pebruari-Maret 1979 mengungkapkan sikap berhati-hati Uni Soviet dalam konflik itu, bantuan ekonomi dan militer Uni Soviet untuk Vietnam terus melakukan tekanan yang kuat atas rencana pertahanan Cina.

awal tahun 1960-an dan penarikan pasukan Inggris dari sebelah timur Suez sejak tahun 1968, dominasi Amerika Serikat dalam strategi air-biru tetap tak menghadapi tantangan.

Dengan masuknya Indonesia ke dalam ASEAN pada tahun 1967, dominasi pengaruh politik, ekonomi dan militer Amerika Serikat yang hampir total mantap. Pada tahun 1969, dengan pengumuman Doktrin Nixon, dominasi Amerika Serikat secara relatif berkurang karena biaya perang Vietnam menjadi semakin jelas baik di medan perang Vietnam maupun dalam ruang Kongres Amerika Serikat.

Vietnamisasi dan pengunduran Amerika Serikat bertepatan dengan munculnya pengaturan ekonomi maupun pembaharuan pengaturan keamanan yang dengan lebih sedikit biaya, akan mendukung kepentingan strategi Amerika Serikat di kawasan sebagai keseluruhan. Konflik Cina-Uni Soviet tahun yang sama terus menguntungkan postur Amerika Serikat di Asia Tenggara, karena menjadi jelas bahwa sedikit negara Asia bersedia memikirkan untuk bergabung dengan Sistem Keamanan Kolektif Asia yang ditawarkan oleh orang-orang Soviet.

Pada waktu pertemuan tingkat tinggi Uni Soviet-Amerika Serikat bulan Mei 1972, Amerika Serikat dan Uni Soviet telah menyetujui suatu kerangka pengertian yang luas mengenai tingkah laku superpower di pusat maupun di daerah-daerah pinggiran konflik dunia. Prinsip-prinsip dasar Moskow, sudah barang tentu mendua, dianut di kawasan di mana ia paling penting bagi kedua superpower: Eropa Tengah. Adalah jelas bahwa pada pertengahan tahun 1972 Uni Soviet kehilangan tempat berpijak politiknya di Mesir dan bahwa ia harus meneruskan usaha-usahnya untuk menggeser perimbangan global demi keuntungannya dengan memanfaatkan kesempatan-kesempatan baru di kawasan-kawasan lain yang secara strategis penting.

Pada waktu yang sama, saling pendekatan Cina-Amerika Serikat, yang mula-mula dilambangkan dengan ditandatanganinya Komunike Shanghai pada bulan Pebruari 1972 dan kemudian disusul oleh meningkatnya kerja sama ekonomi dan teknik antara kedua negara, mencapai puncaknya dengan normalisasi hubungan diplomatik dan pembentukan suatu konsensus strategis bagi kepentingan bersama Cina-Amerika Serikat dalam pemerintahan Carter tahun 1978-1979. Menjadi jelas dalam benak perencana-perencana strategi Uni Soviet bahwa saling pendekatan dengan Beijing praktis tidak mungkin karena bantuan Amerika Serikat bagi program empat modernisasi Cina mulai berjalan. Mundurnya hubungan Cina-Vietnam sebagai akibatnya dalam periode yang sama memberikan kesempatan kepada Uni Soviet untuk mencari suatu bobot imbang yang tepat untuk menggagalkan persekongkolan Cina-Amerika Serikat.