

Perkembangan Pemikiran Strategi Nuklir Barat

A.R. SUTOPO*

Perdebatan yang paling menonjol dalam bidang strategi pertahanan setelah Perang Dunia II berkisar pada peranan persenjataan nuklir. Mengingat hebatnya daya hancur yang dihasilkan oleh persenjataan nuklir, yang dalam bentuknya yang primitif dibuktikan di Hiroshima dan Nagasaki menjelang akhir Perang Dunia II, persoalan yang harus dijawab adalah bagaimana persenjataan nuklir ini dipergunakan untuk mencapai tujuan-tujuan politik dan keamanan? Masalahnya menjadi makin relevan oleh karena jenis persenjataan ini kini tidak dimonopoli oleh satu negara sehingga fungsi milliternya harus ditempatkan secara proporsional dengan tujuan-tujuan (politik) yang hendak dicapai. Hal itu berarti bahwa dimensi teknis persenjataan sendiri bukanlah satu-satunya aspek yang menentukan dalam hubungan-hubungan keamanan antar negara.

Dalam pemikiran strategi nuklir Barat, khususnya Amerika Serikat, selama 40 tahun ini pada dasarnya persenjataan nuklir berperanan utama sebagai penangkal terhadap agresi. Karena itu dapat dikatakan bahwa tema pokok dalam pemikiran Barat mengenai strategi nuklir adalah pada teori deterrence (penangkalan). Dalam hubungan antar negara, khususnya dalam perang, menangkal (to deter) berarti mencegah lawan memulai perang karena adanya ancaman perlawanan yang akan menimbulkan kerugian dan korban yang lebih besar sehingga tidak sebanding dengan tujuan yang hendak capainya melalui penggunaan kekerasan. Ini berarti bahwa, sekurang-kurangnya secara implisit, pihak yang bersandar pada teori deterrence pada dasarnya berada dalam posisi yang defensif, dalam pengertian bahwa ia tidak akan memulai menyerang lawan demi memelihara keamanannya. Dalam perspektif sejarah sudah barang tentu tidak semua upaya penangkalan berakhir dengan ke-

*Staf CSIS

berhasilan, terutama bila orang berbicara mengenai tingkat konflik yang melibatkan persenjataan konvensional. Tetapi dalam zaman persenjataan nuklir dewasa ini banyak orang percaya bahwa tidak terjadinya perang nuklir sejak berakhirnya Perang Dunia II adalah karena bekerjanya teori deterrence tersebut.

Setelah berakhirnya Perang Dunia II, persepsi Barat berubah dalam melihat ancaman militer langsung bagi keamanan mereka. Uni Soviet yang dalam Perang Dunia II merupakan sekutu negara-negara Eropa Barat dan Amerika Serikat melawan Nazi Jerman kemudian dilihat sebagai sumber ancaman militernya yang utama karena sifat dan ideologi negara itu dianggap sangat agresif. Persepsi demikian itu terus berlangsung hingga kini meskipun dalam kurun waktu empat puluh tahun ini terdapat nuansa-nuansa dari waktu ke waktu, kadangkala intensitasnya meningkat dan kadangkala menurun. Karena itu strategi deterrence nuklir Barat, dalam hal ini lebih khusus Amerika Serikat, ditujukan terhadap Uni Soviet yang pada akhir dasawarsa 1940-an juga telah menguasai persenjataan nuklir. Dengan kata lain, strategi nuklir Barat terutama ditujukan untuk menghadapi Uni Soviet dalam bidang militer sebagai bagian dari strategi pembendungan (containment) terhadap apa yang dilihat sebagai bahaya ekspansi komunisme.

Telaah berikut ini akan membicarakan strategi nuklir Amerika Serikat, yang hingga batas-batas tertentu juga merupakan strategi Barat, sebagai salah satu cara menghadapi ancaman Soviet dari sudut militer. Karena luasnya bidang ini, telaah ini hanya akan mengemukakan hal-hal yang kiranya pokok dalam pemikiran Barat mengenai strategi nuklir ini dalam perspektif sejarahnya. Dalam kaitan ini, secara sambil lalu akan dikemukakan juga bagaimana reaksi Soviet terhadap strategi nuklir yang ditempuh oleh Barat itu.

LATAR BELAKANG: ERA MONOPOLI

Dari tahun 1945 hingga 1949 Amerika Serikat memonopoli penguasaan persenjataan nuklir. Dalam periode ini perhatian orang belum terlalu banyak dicurahkan kepada peranan politik dan militer persenjataan nuklir oleh karena masih terbiasa dengan pemikiran perang konvensional. Walaupun orang telah mengetahui bahwa akibat pemboman terhadap Hiroshima dan Nagasaki sangat dahsyat, masih banyak pihak yang merasa skeptis mengenai dampak teror dari persenjataan nuklir pada suatu perang di masa depan. Hal ini disebabkan terutama karena adanya kendala-kendala dalam memproduksi jenis persenjataan itu, khususnya pada saat-saat awal seperti yang dialami sendiri oleh Amerika Serikat, sehingga jumlah yang dikuasainya hingga kurun waktu tertentu akan terbatas. Selain itu, adanya perkembangan yang telah tampak

dalam sistem pertahanan udara juga menyebabkan skeptisnya para pemikir mengenai kemampuan misi pemboman nuklir untuk segera dapat mengakhiri konflik/perang.

Walaupun dalam periode tersebut Amerika Serikat memonopoli penguasaan persenjataan nuklir, sejak semula telah terdapat kesadaran bahwa cepat atau lambat, bila tidak ada suatu mekanisme yang mencegahnya, negara-negara lain pasti akan mengikuti jejak dalam mengembangkan dan membuat jenis persenjataan serupa. Akan tetapi kesadaran demikian itu mempunyai konsekuensi adanya pemikiran yang tidak sama mengenai peranan persenjataan nuklir dalam strategi di masa depan. Di satu pihak, terdapat sekelompok orang yang percaya bahwa manusia dapat mengembangkan pikiran dan sikap hidupnya untuk hidup berdampingan dengan persenjataan nuklir. Penguasaan sistem persenjataan itu oleh berbagai pihak di masa depan, dan karena daya hancurnya yang dahsyat, mendorong mereka beranggapan bahwa pertahanan terhadap serangan nuklir praktis tidak dapat dilakukan dan kota-kota besar, sebagai pusat pemukiman dan industri, sangat rawan terhadap ancaman nuklir. Berdasarkan pemikiran demikian itu mereka berpendirian bahwa jika selama ini fungsi utama kekuatan militer adalah untuk memenangkan perang, maka sejak sekarang fungsi itu adalah untuk menghindari terjadinya perang. Pemikiran demikian dikemukakan oleh Bernard Brodie dalam bukunya *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order* pada tahun 1946. Dalam perkembangan-perkembangan selanjutnya pemikiran ini terjelma dalam pandangan mengenai deterrence yang berdasarkan pada anggapan mengenai kehancuran timbal-balik.

Di lain pihak, terdapat sekelompok orang yang berpandangan bahwa perang di masa depan, seperti halnya di masa lalu, tidak dapat dihindarkan meskipun ada persenjataan nuklir. Karena itu mereka menganjurkan agar Amerika Serikat mempersiapkan segala sesuatunya sehingga dapat memenangkan perang jika hal itu terjadi. Mereka beranggapan bahwa ketakutan terhadap adanya pembalasan tidak harus berarti bahwa lawan tidak akan menyerang, tetapi justru dapat merangsangnya untuk melakukan serangan lebih dahulu. Pengalaman serangan mendadak terhadap Pearl Harbour oleh Jepang dipergunakan sebagai salah satu contoh untuk memperkuat anggapan itu. Tetapi mereka juga beranggapan bahwa dalam zaman nuklir perang tidak dapat dimenangkan dengan menghancurkan pusat-pusat perkotaan (yang merupakan tempat tinggal penduduk) dan pusat-pusat ekonomi dan industri lawan. Kemenangan dapat dicapai apabila kekuatan militer lawan dapat dihancurkan sehingga tidak dapat lagi melakukan perlawanan yang berarti. Karena itu suatu kekuatan yang jauh melampaui kekuatan lawan harus dimiliki. Pemikiran demikian ini dalam perkembangannya tercermin dalam gagasan mengenai doktrin "counterforce," yaitu memusatkan penghancuran pada sasaran-

sasaran militer lawan dan menghindari terjadinya kerusakan di kalangan penduduk sipil hingga sesedikit mungkin. Pemikiran demikian ini dikemukakan oleh William Liscum Borden dalam bukunya *There Will Be No Time: The Revolution in Strategy* pada tahun 1946. Dua aliran pemikiran inilah yang kemudian mempengaruhi kebijaksanaan pertahanan, khususnya strategi nuklir, Amerika Serikat terhadap Uni Soviet.

Meningkatnya konflik Timur-Barat setelah usainya Perang Dunia II makin mendorong perhatian yang lebih besar kepada perimbangan kekuatan militer kedua pihak. Uni Soviet, setelah Jerman dikalahkan, kini dianggap sebagai sumber utama ancaman terhadap negara-negara Eropa Barat oleh karena pada masa itu secara militer Uni Soviet menjadi negara terbesar di daratan Eropa. Lagi pula, setelah Perang Dunia II berakhir negara-negara Barat segera melakukan demobilisasi kekuatan militer mereka, sedangkan Uni Soviet terus mempertahankan jumlah kekuatan militernya padahal ia dianggap mewarisi sifat-sifat agresif Kekaisaran Russia dan secara ideologis negara ini dipandang agresif. Karena itu apabila konflik militer dengan Uni Soviet terjadi di Eropa maka senjata nuklir akan dipergunakan secara dini guna segera mengakhiri peperangan. Untuk itu maka dikembangkan pesawat-pesawat pembom jarak jauh guna mengurangi ketergantungan operasinya pada basis-basis di luar negeri. Tujuan utamanya adalah untuk menahan laju kekuatan musuh, terutama untuk menghancurkan kekuatan garis belakang yang menjadi penopang kekuatan di front terdepan, dan menghancurkan sasaran-sasaran sosial dan ekonominya guna memaksa musuh menyerah atau menghentikan perang (strategic bombings).

Pemikiran demikian itu, meskipun diperdebatkan apakah betul-betul akan menciutkan nyali musuh (Uni Soviet) karena justru dengan cara itu propaganda mengenai agresivitas dunia luar terhadap Uni Soviet mendapatkan alasan sehingga hasilnya justru yang sebaliknya, terutama dipengaruhi oleh kenyataan bahwa Amerika Serikat masih memonopoli persenjataan nuklir. Masalahnya menjadi lebih rumit ketika pada tahun 1949 dunia Barat, khususnya Amerika Serikat, dikejutkan oleh keberhasilan Soviet dalam uji cobanya yang pertama dalam persenjataan nuklir. Cepat atau lambat, bila pemikiran demikian ini terus diikuti, Amerika Serikat juga akan menghadapi kemungkinan serangan balasan dari kekuatan nuklir Uni Soviet bila dalam suatu peperangan di Eropa persenjataan nuklir dipergunakan.

Uni Soviet sendiri, karena pengalaman beberapa kali menjadi korban serangan militer dari luar, baik sebelum menjadi komunis (Russia) maupun sejak itu, selalu cenderung menempatkan diri dalam posisi yang defensif, terutama dalam konteks kekuatan militer. Karena itu ia merasa berkepentingan untuk mempertahankan dan memperteguh posisinya di negara-negara Eropa

Timur setelah berakhirnya Perang Dunia II guna memperkuat perimeter pertahanannya. Di mata negara-negara Barat usaha-usaha Soviet untuk tetap mempertahankan dan memperteguh posisinya di negara-negara Eropa Timur ini dipandang sebagai bukti dari agresivitas dan ekspansi ideologi Soviet. Untuk menghadapinya negara-negara Barat antara lain melakukan serangkaian usaha yang bersifat tidak saja militer seperti yang diutarakan di atas tetapi juga melalui usaha-usaha sosial, ekonomi, dan politik, seperti tercermin dalam Marshall Plan yang juga ditawarkan kepada negara-negara Eropa Timur, pembentukan NATO di Eropa Barat, dan usaha-usaha untuk terus mendesak dibentuknya pemerintahan-pemerintahan yang demokratis di negara-negara Eropa Timur, yang sebenarnya telah digarap oleh Uni Soviet. Usaha-usaha tersebut tentu saja dipandang oleh Uni Soviet sebagai cerminan dari keinginan negara-negara Barat yang kapitalis dan imperialis untuk tetap membuat Uni Soviet lemah.

Karena makin gencarnya usaha-usaha Barat dalam menghadapi Uni Soviet, seperti antara lain terwujud dalam politik pembendungan (containment) dan pembentukan NATO, maka makin terasa pula bagi para pemimpin Soviet untuk memperkuat posisinya, terutama karena makin tampak Amerika Serikat menjadi ancaman karena kuatnya negeri itu baik secara ekonomi maupun militer, yang diperkuat dengan persenjataan nuklir. Akibatnya adalah bahwa mau tidak mau Uni Soviet juga harus memperkuat kedudukannya dengan tidak mudah tunduk kepada "intimidasi" Barat tersebut. Kekuatan militernya setelah Perang Dunia II terus dipertahankan dan pada bulan Agustus 1949 ia menunjukkan kemampuannya dalam persenjataan nuklir. Keadaan demikian ini makin menjauhkan hubungan antara Barat dan Uni Soviet.

Akibatnya strategi Amerika Serikat yang berdasarkan pada monopoli senjata nuklir sebagai penjamin keamanan Eropa Barat mulai dipertanyakan efektivitasnya. Karena itu, di samping Amerika Serikat harus terus meningkatkan kemampuan kekuatan nuklirnya, termasuk dalam mengembangkan bom hidrogen, negara-negara Barat juga harus memperkuat diri dalam pertahanan konvensional. Barat sadar bahwa cepat atau lambat Uni Soviet akan mampu menangkal pemboman-pemboman nuklir yang dilakukan oleh Amerika Serikat karena Uni Soviet juga telah mempunyai kemampuan untuk memproduksi jenis persenjataan serupa. Dalam suatu laporan tahun 1950 yang disebut NSC-68 oleh Dewan Keamanan Nasional (NSC) disebutkan, antara lain, bahwa dalam waktu empat tahun mendatang (1954) Uni Soviet akan mempunyai cukup persenjataan nuklir dan mampu mempergunakannya terhadap sasaran-sasaran di daratan Amerika Serikat. Itulah sebabnya nasihat yang diberikan oleh NSC adalah, selain Amerika Serikat harus terus meningkatkan kekuatan nuklirnya untuk menangkal nuklir Soviet, negara-negara Barat harus juga meningkatkan pertahanan konvensionalnya guna menghadapi

kekuatan konvensional Soviet yang pada saat itu sangat besar. Bila usaha ini dilalaikan maka Uni Soviet dengan mempergunakan kekuatan konvensionalnya dapat menjadi ancaman yang serius atau dapat melakukan "pemerasan" politik terhadap Eropa Barat.

Tampaklah bahwa NSC-68 pada dasarnya juga menunjuk pada adanya hubungan antara kekuatan konvensional dan nuklir dalam strategi pertahanan Barat. Implikasi dari pemikiran NSC-68 ini adalah bahwa Amerika Serikat akan melakukan perlombaan senjata dengan Uni Soviet untuk mewujudkan usaha penangkalannya. Tetapi sementara kekuatan konvensional Barat pada waktu itu masih lebih kecil daripada kekuatan Soviet, pilihan satu-satunya bagi Amerika Serikat untuk menangkal Uni Soviet hingga sekurang-kurangnya tercapai suatu pembangunan kekuatan konvensional yang memadai di Barat adalah menyandarkan diri pada keunggulan nuklirnya. Meskipun kemudian ternyata Amerika Serikat segera meningkatkan kekuatan konvensionalnya dan memberikan bantuan militer kepada sekutu-sekutunya di Eropa Barat. Hal ini terjadi terutama karena tidak lama setelah NSC-68 dikeluarkan, pecah Perang Korea yang langsung melibatkan komitmen Amerika Serikat. Sedang kesediaan negara-negara Barat untuk meningkatkan kekuatan konvensionalnya ternyata tidak terwujud karena keengganan mereka sendiri untuk meningkatkan anggaran militernya, yang memang sangat mahal, dengan mengorbankan pembangunan sosial dan ekonominya yang hancur dalam Perang Dunia II.

Masih berkaitan dengan Perang Korea, ada satu hal penting yang perlu dikemukakan sehubungan dengan strategi Amerika Serikat. Walaupun dalam keadaan tertentu Amerika Serikat mengancam akan mempergunakan persenjataan nuklirnya terhadap RRC dan Uni Soviet, misalnya karena peranan mereka dalam Perang Korea, ternyata dalam menghadapi konflik konvensional di luar wilayahnya sendiri jawaban Amerika Serikat bukanlah secara dini mempergunakan senjata-senjata nuklirnya untuk segera mengakhiri perang. Akan tetapi berlarut-larutnya Perang Korea tampaknya turut berpengaruh pada pemerintahan yang kemudian tampil menggantikan pemerintahan Presiden Truman yang memandang makin pentingnya kekuatan nuklir untuk menghadapi agresi dan provokasi komunis.

STRATEGI "MASSIVE RETALIATION"

Presiden Eisenhower yang menggantikan Truman mengajukan doktrin pertahanan baru yang disebut sebagai "massive retaliation" (pembalasan secara besar-besaran). Dalam pemikiran strategi massive retaliation ini kekuatan nuklir strategis dan taktis Amerika Serikat dipergunakan tidak saja

untuk menangkal serangan nuklir terhadap Amerika Serikat dan negara-negara sekutunya, tetapi juga untuk menangkal setiap bentuk penggunaan kekerasan oleh negara-negara komunis terhadap negara lainnya di seantero dunia. Kebijaksanaan ini diambil dengan alasan karena tidak ada satu kekuatan setempat pun di berbagai bagian dunia yang akan mampu menghadapi kekuatan militer Soviet. Karena itu kekuatan-kekuatan militer setempat harus diperkuat dengan bantuan penangkalan dari suatu kekuatan pembalasan yang dilakukan secara besar-besaran. Meskipun kekuatan militer konvensional masih diperhitungkan juga peranannya, dalam strategi "massive retaliation" peranan senjata-senjata nuklir untuk menangkal Uni Soviet (dan pada waktu itu juga RRC) sangat ditonjolkan.

Memang dalam strategi massive retaliation tidak disebutkan *perincian* bagaimana senjata-senjata nuklir itu akan dipergunakan untuk menghadapi strategi massive retaliation sebagai penangkal terhadap ancaman Soviet. Keterlibatan Amerika Serikat dalam Perang Korea telah banyak menguras anggaran militer dan kalau pemerintahnya harus terus memelihara dan meningkatkan kekuatan konvensionalnya dalam tingkat yang besar dan dalam waktu yang bersamaan juga harus meningkatkan kemampuan nuklir strategisnya, ekonomi negeri itu akan menghadapi beban yang berat. Kedua, pihak pemerintah lebih cenderung menekankan usaha-usaha memanfaatkan teknologi nuklir guna mengembangkan bom-bom hidrogen yang daya rusaknya sangat hebat disertai dengan pengembangan pembom-pembom berat sebagai wahana untuk mengemban tugas pemboman strategis, dan mengembangkan jenis persenjataan nuklir ukuran kecil, yang dikenal sebagai senjata nuklir taktis, untuk mendukung pertahanan negara-negara setempat yang menghadapi ancaman Soviet. Ini semua tercermin dalam pembangunan pembom jarak jauh B-52 untuk mengemban misi pembom nuklir strategis yang mulai operasional pada tahun 1955 dan penempatan senjata-senjata nuklir taktis di Eropa mulai tahun 1953.

Titik berat strategi penangkalan "massive retaliation" yang bertumpu pada kekuatan nuklir ini nampak mengandung kelemahan-kelemahan. Pertama, kelemahan terletak pada alasan yang mendasari strategi massive retaliation itu sendiri. Strategi ini diharapkan tidak saja dapat menangkal ancaman Soviet terhadap Amerika Serikat tetapi juga untuk menangkal ancaman Soviet terhadap Eropa Barat. Akan tetapi untuk menghadapi suatu konflik militer konvensional di medan Eropa dan tempat-tempat lain di luar Amerika, diragukan sekali apakah Amerika Serikat akan mempergunakan senjata nuklirnya untuk membom sasaran-sasaran di Uni Soviet. Pengalaman Perang Korea menunjukkan bahwa dalam suatu konflik konvensional Amerika Serikat berusaha sekali untuk mengendalikan diri agar konflik itu tetap ter-

batas pada tingkat itu dengan tidak menggunakan senjata nuklirnya guna segera mengakhiri perang. Berlarut-larutnya pengalaman Amerika Serikat di Korea ini ingin dicegah terulang kembali melalui doktrin massive retaliation. Tetapi ketika terjadi krisis Suez, yaitu invasi Inggris, Perancis dan Israel terhadap Mesir tahun 1956, Uni Soviet mengancam akan melakukan intervensi termasuk dengan kemungkinan menggunakan rudal-rudalnya terhadap sekutu Amerika Serikat di NATO tersebut. Meskipun pembom-pembom Amerika Serikat sebagian disiapkan menghadapi kemungkinan ancaman tersebut, pada dasarnya Amerika Serikat tidak sepenuhnya berada di belakang Inggris dan Perancis dalam krisis Suez. Kenyataan ini menunjukkan bahwa ada batas-batas tertentu dalam komitmen Amerika Serikat di luar negeri, khususnya di luar kerangka NATO, sehingga Amerika Serikat juga tidak mengancam Uni Soviet akan melakukan pemboman nuklir. Demikian pula dalam kasus ancaman Cina terhadap Taiwan dan dalam menghadapi kemungkinan kekalahan Perancis di Vietnam dalam pertempuran Dienbienphu, dapat dilihat bahwa Amerika Serikat tidak secara otomatis mempergunakan kekuatan nuklirnya guna menghadapi ancaman komunis.

Kedua, agar efek deterrent dari strategi massive retaliation efektif Amerika Serikat harus berada dalam posisi yang benar-benar tidak rawan terhadap serangan nuklir balasan dari Uni Soviet. Setelah Uni Soviet mempunyai persenjataan nuklir dan mengembangkan pembom-pembom jarak jauh, meskipun kemampuannya dalam dasawarsa 1950-an itu masih terbatas, Amerika Serikat tidak dapat menjamin dirinya terhindar dari pembalasan pemboman Soviet. Pembom-pembom Soviet yang dikembangkan pada awal dasawarsa 1950-an bagaimanapun telah mampu mencapai daratan Amerika Serikat setidaknya-tidaknya dalam misi sekali jalan. Pembangunan-pembangunan di masa depan bisa berarti bahwa pembom-pembom Soviet akan dibuat untuk mengemban misi pemboman bolak-balik terhadap Amerika Serikat, suatu keadaan yang makin menggoyahkan anggapan tentang efektivitas strategi massive retaliation.

Ketiga, pada waktu doktrin massive retaliation diumumkan Amerika Serikat sendiri belum mempunyai sarana yang memadai untuk dapat benar-benar menimbulkan kehancuran yang dapat memaksa Uni Soviet untuk bertekuk lutut. Misi pemboman Amerika Serikat terhadap Uni Soviet masih tergantung pada pangkalan-pangkalan udara di Inggris dan Eropa Barat, setidaknya-tidaknya hingga tahun 1955 ketika pembom B-52 memasuki jajaran pembom strategis Amerika Serikat. Padahal dalam persenjataan konvensional kekuatan Barat di Eropa tidak dapat menghadapi kekuatan darat Uni Soviet andaikata Uni Soviet benar-benar berusaha menduduki seluruh Eropa Barat. Bila itu terjadi, Amerika Serikat akan kehilangan pangkalan-pangkalan udara yang dibutuhkan untuk dapat mencapai sasaran-sasaran strategis di Uni

Soviet, sehingga konsekuensinya Amerika Serikat tidak dapat menangkal ancaman konvensional Soviet menurut skenario yang dibangun berdasarkan strategi massive retaliation ini.

Guna mengatasi kelemahan-kelemahan yang ada dalam strategi massive retaliation ini setelah pertengahan dasawarsa 1950-an di Amerika Serikat dikembangkan pemikiran mengenai *perang nuklir terbatas* sebagai pelengkap strategi massive retaliation. Oleh karena tidak semua bentuk ancaman agresi terhadap Barat dapat ditangkal dengan pemboman secara besar-besaran terhadap sasaran-sasaran langsung di dalam wilayah Soviet, penggunaan senjata-senjata nuklir taktis yang telah ditempatkan di negara-negara sekutu Amerika Serikat dipandang akan dapat mengatasi ancaman serangan kekuatan konvensional. Secara demikian penempatan senjata-senjata nuklir taktis Amerika Serikat di Eropa Barat, yang sudah mulai dilakukan sejak tahun 1953, diperluas ke negara-negara sekutu Amerika Serikat dan tempat-tempat di Asia yang berdekatan dengan Uni Soviet (dan RRC), sehingga kemampuan pertahanan setempat dianggap dapat ditingkatkan dalam menghadapi ancaman komunis. Artinya, beban dan harga yang harus dibayar dalam pelaksanaan politik pembendungan terhadap negara-negara komunis secara militer makin dapat diterima oleh Amerika Serikat, yaitu adanya pilihan selain melakukan pemboman besar-besaran terhadap Uni Soviet atau tidak melakukannya sama sekali dalam menghadapi tingkat ancaman yang ada.

Akan tetapi penambahan dengan pemikiran mengenai perang nuklir terbatas ini bukan berarti bahwa strategi penangkalan ini tidak mengandung kelemahan-kelemahan. Kalau memang Uni Soviet agresif, ia justru mendapat rangsangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang "kurang" berbahaya karena terhadap tindakan-tindakan lokal ia kini mengetahui strategi massive retaliation tidak berdaya. Kemungkinan terjadinya konflik-konflik lokal dengan menggunakan kekerasan, dan karena itu perang nuklir terbatas, menjadi makin besar. Di sini tampaknya terjadi paradoks: jika perang nuklir terbatas ditempuh oleh Barat dan Uni Soviet juga mempergunakan senjata-senjata nuklir taktisnya untuk menghadapi "kemenangan" Barat dalam konflik terbatas itu, peningkatan penggunaan senjata strategis hanyalah konsekuensi dari perang nuklir terbatas. Jadi, pada akhirnya tujuan untuk menghindari perang nuklir secara besar-besaran tidak tercapai juga, sebab keunggulan kekuatan konvensional Soviet akan berarti pendudukan terhadap wilayah-wilayah yang ingin dipertahankan oleh Amerika Serikat melalui penggunaan senjata-senjata nuklir taktisnya, sedangkan Uni Soviet tidak akan tinggal diam membiarkan kekuatan konvensionalnya hancur tanpa mempergunakan kekuatan nuklir taktisnya untuk menghadapi lawan. Eskalasi ke perang nuklir global adalah kelanjutannya.

Reaksi Uni Soviet terhadap strategi massive retaliation terlihat dari kemauannya untuk membangun persenjataan-persenjataan ofensifnya supaya dapat "mengimbangi" skenario terjelek yang bakal dihadapinya dari Barat karena strategi massive retaliation itu. Dalam pandangan Soviet strategi massive retaliation yang ditopang oleh penempatan senjata-senjata strategis jarak jauh (pembom berat) dan penempatan rudal-rudal jarak menengah dan taktis di wilayah-wilayah yang berdekatan dengan Uni Soviet, tidak menutup kemungkinan bagi Amerika Serikat untuk melakukan serangan pendadakan/serangan pertama. Oleh karena itu, untuk mencegah Amerika Serikat memenangkan perang nuklir, Uni Soviet juga mengembangkan persenjataan strategis jarak jauh yang dapat mencapai daratan Amerika Serikat. Semula Uni Soviet juga mengikuti Amerika Serikat mengembangkan pembom berat sebagai wahana untuk mengemban misi strategisnya. Tetapi tampaknya pilihan ini tidak terlalu berhasil sehingga Uni Soviet kemudian lebih menekankan pengembangan rudal balistik antar benua. Dalam bidang ini ternyata kemudian Uni Soviet lebih dahulu menunjukkan kemampuannya membangun kekuatan ICBM, sejalan dengan keberhasilannya meluncurkan satelit Sputnik pada tahun 1957, sehingga menjelang akhir dasawarsa 1950-an itu kekhawatiran mengenai jurang rudal (missile gap) di Amerika Serikat menjadi salah satu pokok perdebatan yang menonjol.

Kemudian Uni Soviet juga menempatkan rudal-rudal jarak pendek dan menengah yang ditujukan untuk menghadapi kekuatan-kekuatan Barat yang dekat dengan wilayah Soviet, di samping membangun kekuatan udara jarak menengah yang besar. Sistem persenjataan yang demikian itu jelas ditujukan untuk menghadapi ancaman yang datang dari wilayah-wilayah di sekitarnya di mana terdapat persenjataan-persenjataan nuklir Amerika Serikat. Itu semua masih disertai dengan sikap Soviet yang keras seperti ancaman untuk mempergunakan kekuatan nuklirnya dalam menghadapi krisis Suez tahun 1956, meskipun ancaman itu dikeluarkan hanya setelah jelas bahwa Amerika Serikat (Eisenhower) tidak mendukung Inggris, Perancis dan Israel, dan jika RRC diserang oleh Barat. Dan itu semua menunjukkan kepada Amerika Serikat bahwa kelemahan-kelemahan yang ada dalam strategi massive retaliation harus dikoreksi dengan strategi yang memadai.

STRATEGI "FLEXIBLE RESPONSE" DAN MAD

Kemampuan kedua belah pihak untuk saling menghancurkan makin jelas tampak ketika pada tahun 1957 dan 1958 Uni Soviet dan Amerika Serikat masing-masing telah mulai menempatkan rudal balistik antar benua, ICBM, dalam jajaran pertahanannya. Pada akhir tahun berikutnya SLBM memasuki jajaran pertahanan Amerika Serikat dan setahun kemudian Uni Soviet menyu-

sul dalam hal yang sama. Karena itu selain kelemahan-kelemahan yang ada dalam doktrin massive retaliation seperti disebutkan di atas, perkembangan dalam teknologi persenjataan roket strategis ini turut mempercepat ditinggalkannya doktrin massive retaliation. Penggantinya adalah doktrin "flexible response" (tanggapan luwes) yang dikembangkan oleh Pemerintahan Presiden Kennedy, khususnya oleh Menteri Pertahanan McNamara, sejak awal dasawarsa 1960-an.

Pada dasarnya strategi flexible response menitikberatkan pada asas keluwesan Amerika Serikat dalam menghadapi ancaman-ancaman keamanan dengan cara menangkal semua bentuk perang, baik secara besar-besaran maupun terbatas, nuklir maupun konvensional. Karena jenis ancaman terhadap Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya meliputi berbagai macam dan tingkatan, maka kemampuannya untuk menjawab ancaman dan tantangan tidak harus terbatas pada penggunaan senjata-senjata nuklir saja. Hal ini terutama berlaku pada jenis-jenis ancaman terhadap sekutu-sekutu Amerika Serikat, teristimewa dalam NATO, oleh kekuatan musuh yang tidak melibatkan seluruh kemampuannya secara besar-besaran, usaha penangkalannya tidak harus tergantung semata-mata pada persenjataan nuklir Amerika Serikat.

Pada mulanya strategi flexible response menekankan pada doktrin "counterforce" pada tingkat strategis. Doktrin counterforce ini pada dasarnya menjadikan kekuatan militer Soviet, khususnya kekuatan strategisnya, sebagai sasaran yang akan dihancurkan dalam suatu peperangan dan menghindarkan diri dari menyerang pusat-pusat kota, yang merupakan tempat-tempat pemukiman yang padat penduduk. Alasan yang ada di belakang pandangan ini adalah bahwa dengan melakukan serangan pada kekuatan militer lawan, korban di kalangan penduduk sipil dapat dikurangi (prinsip damage limitation) meskipun kekuatan strategisnya telah dilumpuhkan. Karena itu agar doktrin counterforce berfungsi seperti yang dipikirkan, diperlukan adanya suatu kekuatan strategis Amerika Serikat yang handal, baik dalam jumlah maupun mutu, guna menghancurkan sasaran-sasaran militer di Uni Soviet. Kemampuan demikian akan mempertinggi tingkat penangkalan Barat terhadap ancaman keamanan mereka.

Doktrin counterforce ini mempunyai implikasi penting pada maksud penangkalan yang ingin dibangun oleh Amerika Serikat sendiri. Yang terpenting adalah bahwa dengan bersandar pada doktrin counterforce Amerika Serikat akan melakukan suatu serangan penghancuran lebih dahulu (preemptive strike) terhadap kekuatan nuklir Soviet dalam hal Uni Soviet melakukan serangan besar-besaran terhadap sekutu Amerika Serikat, dan bukan hanya untuk membalas serangan langsung terhadap wilayah Amerika Serikat. Ini bisa berarti bahwa serangan konvensional secara mendadak oleh Uni Soviet

atas Eropa Barat akan langsung dihadapi dengan pembalasan nuklir untuk mencegah jatuhnya Eropa Barat, terutama selama kekuatan konvensional Eropa Barat tidak dapat menandingi kekuatan konvensional Soviet. Hal itu berarti bahwa Amerika Serikat tidak menutup kemungkinan untuk menggunakan senjata nuklir yang pertama dalam menghadapi suatu konflik besar yang berkaitan dengan para sekutunya. Ini merupakan salah satu bentuk jaminan keamanan Amerika Serikat kepada sekutu-sekutunya yang menghadapi tidak saja ancaman nuklir tetapi juga konvensional dari Uni Soviet.

Selain itu, terdapat juga implikasi bahwa doktrin counterforce efektif apabila persenjataan strategis Amerika Serikat dipergunakan sebelum senjata-senjata lawan dipergunakan. Dengan lain perkataan, implikasi doktrin counterforce adalah rangsangan untuk melakukan serangan pertama (first strike) menjadi lebih besar demi melumpuhkan kekuatan lawan agar tidak didahului. Jika demikian halnya, upaya penangkalan yang ingin dicari melalui doktrin ini menjadi rawan sebab Uni Soviet yang hendak ditangkal pasti melihat implikasi "first strike" dalam doktrin counterforce tersebut sehingga perlu upaya untuk tidak didahului diserang lawan, terutama untuk mencegah supaya dirinya tidak hancur sendirian. Menjelang pertengahan dasawarsa 1960-an Uni Soviet melakukan pembangunan besar-besaran kekuatan rudal balistiknya, ICBM dan SLBM, mengikuti Amerika Serikat yang telah jauh di depan dalam penempatan sistem-sistem persenjataan strategisnya.

Situasi demikian ini akan berbahaya terutama jika hubungan antara kedua belah pihak tegang sehingga kecurigaan masing-masing makin meningkat dan rangsangan/godaan untuk melakukan serangan lebih dahulu sebelum didahului lawan makin meningkat. Atau bisa jadi untuk mengatasi kemungkinan dihancurkan lawan pada serangan pertama itu dilakukan serangkaian usaha untuk meningkatkan kemampuan pertahanan dan persenjataan strategisnya secara besar-besaran. Suatu perlombaan senjata yang tidak terkendali di antara kedua belah pihak juga mengandung bahaya-bahaya terjadinya perang nuklir, suatu kegagalan lain dalam upaya penangkalan kalau hal semacam ini terjadi.

Karena adanya kelemahan seperti itu maka kemudian doktrin counterforce ditinggalkan oleh Pemerintah Amerika Serikat. Sebagai akibatnya, pemikiran mengenai kehancuran timbal-balik yang pasti terjadi (mutual assured destruction, MAD) menjadi dasar bagi strategi flexible response. Dalam pemikiran yang berlandaskan pada MAD ini, sasaran bukan lagi terutama pada persenjataan strategis Soviet tetapi lebih dihubungkan dengan "penyanderaan" penduduk dan kota-kota serta kemampuan industri dan perekonomian Soviet untuk dihancurkan jika Uni Soviet melakukan kekerasan terhadap Barat.

Dalam usaha mencapai suatu tingkat penangkalan yang efektif strategi flexible response kemudian bertumpu pada dua pemikiran dasar. Pertama,

dibutuhkan adanya suatu kekuatan nuklir strategis yang memadai guna menangkal kekuatan nuklir lainnya (yaitu Uni Soviet) secara sengaja melakukan serangan dengan jenis persenjataan itu terhadap Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya. Dalam pengertian ini, harus ada sejumlah persenjataan strategis yang tidak rawan oleh serangan dadakan lawan agar mampu melakukan serangan balasan (*second strike*) terhadap lawan dengan tingkat kerusakan yang tidak dapat diterimanya dibandingkan dengan tujuan politik yang ingin dicapai. Dalam pengertian demikian ini, jumlah persenjataan strategis yang memadai merupakan salah satu unsur yang mendasar bagi penangkalan yang efektif dan terpercaya.

Sejauh mengenai jumlah persenjataan nuklir strategis yang memadai, para pendukung strategi *flexible response* pada umumnya sependapat bahwa ketanggahan penangkalan nuklir terletak pada prinsip mengenai *kehancuran yang meyakinkan* (*assured destruction*), yaitu kemampuan untuk tetap memiliki sejumlah persenjataan strategis yang dapat diandalkan untuk melakukan perlawanan dengan tingkat kerusakan yang tidak dapat diterima terhadap satu penyerang atau lebih selama terjadinya perang nuklir, bahkan setelah diserang lebih dahulu. "Kerusakan yang tidak dapat diterima" oleh lawan ini diterjemahkan dalam bentuk perbandingan tertentu antara kehancuran penduduk dan kemampuan ekonomi dan industrinya di satu pihak, dan jumlah seluruh penduduk dan kemampuan ekonomi dan industri nasionalnya di lain pihak. Misalnya, menurut McNamara hal ini akan tercapai bila kekuatan nuklir strategis Amerika Serikat dalam serangan balasannya mampu menghancurkan antara 20% hingga 30% dari jumlah penduduk dan sekitar 50% hingga 60% kemampuan ekonomi dan industri Soviet. Anggapan ini didasarkan pada perhitungan bahwa daya hancur persenjataan nuklir menunjukkan adanya akibat yang makin lama makin "kecil" setelah melampaui tingkat tertentu penggunaannya (*diminishing marginal return*). Karena itu secara teoretis penempatan sejumlah tertentu persenjataan strategis dalam berbagai macam wahana (ICBM, SLBM, pembom) dianggap akan mencukupi dalam mengemban misi tersebut.

Kedua, karena persenjataan nuklir strategis adalah untuk menangkal serangan nuklir strategis, dan terutama dikaitkan dengan kepentingan atau prinsip yang paling mendasar yang harus dipertahankan, dan karena itu penggunaan senjata nuklir hanyalah jalan terakhir yang bisa ditempuh, strategi *flexible response* juga masih harus menangkal ancaman yang bukan bersifat nuklir. Dalam pemikiran ini dibayangkan bahwa pihak yang memiliki persenjataan konvensional yang lebih unggul/lebih besar dan agresif masih mempunyai kesempatan untuk melakukan perang konvensional guna mencapai tujuan-tujuan politik dan keamanan tertentu. Dalam keadaan demikian, pihak yang tidak memiliki cukup persenjataan konvensional akan menghadapi kesulitan yang besar untuk melawan taktik serangan setahap demi setahap

dari pihak yang kuat. Guna mencegah terjadinya kemungkinan seperti itu maka kekuatan konvensional untuk menangkal ancaman konvensional juga harus ditingkatkan.

Ini bukan berarti bahwa peranan senjata-senjata nuklir Amerika Serikat, baik strategis maupun taktis, tidak berkaitan sama sekali dengan penangkalan kekuatan konvensional Soviet di Eropa misalnya. Fungsi itu dijumpai oleh adanya kekuatan-kekuatan militer Amerika Serikat, yang berupa pasukan dan rudal-rudal nuklir jarak pendek dan menengah, di berbagai wilayah sekutunya dalam NATO. Fungsi dari penempatan kekuatan Amerika Serikat di seberang lautan itu, yang juga disebut sebagai strategi pertahanan depan (*forward defence strategy*), adalah menjadikan kekuatan itu sebagai sandera dalam menghadapi kemungkinan serangan Soviet terhadap sekutu-sekutunya. Jika terjadi agresi Soviet di Eropa Barat, maka kekuatan-kekuatan setempat yang diperkuat oleh hadirnya kekuatan Amerika Serikat adalah yang pertamanya menghadapinya. Dan jika mereka tidak dapat menghentikan laju kekuatan Soviet, secara bertahap alternatif penggunaan senjata nuklir, mulai dari taktis dengan kemungkinan sampai pada senjata-senjata strategis, dilaksanakan. Karena itu strategi *flexible response* juga disebut sebagai "graduated strategy."

Perlu dicatat bahwa pada awal dimulainya strategi *flexible response* Amerika Serikat telah membangun kekuatan strategisnya secara cepat. Ketiga jajarannya (*triad*) yang terdiri dari ICBM, SLBM, dan pembom berat, terutama ICBM dan SLBM mendapatkan perhatian yang sangat besar. Dalam dasawarsa 1960-an Amerika Serikat telah mengembangkan pula program rudal anti rudal balistik (*sistem ABM*) untuk memperkuat pertahanannya meskipun kemudian ditinggalkan. Selain itu, dalam sistem persenjataan strategis, sistem MIRV (*multiple independently-targetable re-entry vehicle*), yaitu suatu sistem yang sekali luncur dapat dikirimkan hululedak (*warheads*) majemuk secara terkendali ke sasaran-sasaran yang berbeda, telah mulai melengkapi rudal-rudalnya, baik SLBM maupun ICBM. Karena doktrin MAD melandasi strategi Amerika Serikat, penempatan senjata-senjata strategis yang tidak rawan terhadap serangan dadakan dari Uni Soviet mendapatkan bagian yang lebih besar dalam kebijaksanaan pertahanan Amerika Serikat. Dan juga pada tahun 1964 Amerika menghentikan jumlah ICBM-nya sebesar 1054 peluncur karena ICBM dianggap rawan terhadap suatu serangan dadakan dari Uni Soviet. Sebaliknya Amerika Serikat memperbesar penempatan SLBM-nya sebagai sistem yang tidak rawan terhadap serangan dadakan dan karena itu dapat lebih menjamin efektivitas daya pukul balik Amerika Serikat bila diserang lebih dahulu oleh Uni Soviet.

Karena kepercayaan pada MAD itu maka Amerika Serikat juga berusaha untuk memperteguh hubungan keamanannya dengan Uni Soviet melalui

pengawasan (dan perlucutan) senjata. Di sini terlihat adanya pengaruh yang kuat dari perhitungan jumlah persenjataan yang dibutuhkan untuk menjamin terjadinya "assured destruction" sehingga di luar jumlah tertentu tersebut setiap penambahan persenjataan tidak lagi mempunyai arti strategis, dalam konteks perang, yang besar. Salah satu puncak dari usaha untuk memperkuat stabilitas strategis itu terjadi pada tahun 1972 ketika persetujuan mengenai ABM (Anti-Ballistic Missile Treaty) dan persetujuan sementara mengenai senjata-senjata ofensif strategis, yaitu persetujuan SALT I, dicapai oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet. Tetapi sebelum persetujuan-persetujuan itu tercapai, sejak tahun 1963 hingga 1968 kedua negara adikuasa itu telah terlibat dalam beberapa persetujuan penting yang berhubungan dengan pengawasan dan perlucutan persenjataan, seperti persetujuan larangan percobaan senjata (nuklir) di atmosfer (1963) persetujuan non-proliferasi (1968), dan persetujuan yang melarang penempatan persenjataan di ruang angkasa.

Ini semua sampai kepada kesimpulan bahwa strategi flexible response yang didasarkan pada prinsip MAD dan pengupayaan mengenai terciptanya hubungan strategis dan keamanan yang stabil melalui pengawasan dan perlucutan senjata merupakan perubahan dari strategi mampu melaksanakan perang (warfighting capability) kepada strategi menghindari terjadinya peperangan (war avoidance strategy). Yang pertama menekankan bahwa Amerika Serikat setelah menghadapi serangan dadakan masih bisa melakukan pembalasan dan memenangkannya (second strike capability), sedangkan yang kedua menekankan bahwa terjadinya suatu perang nuklir antara kedua negara adikuasa itu hanya akan menghancurkan kedua belah pihak dan karena itu perang nuklir harus dihindari. Tersedianya sejumlah kekuatan yang tidak rawan terhadap serangan dadakan merupakan salah satu jaminan terpenting untuk menghindari terjadinya suatu perang nuklir. Dengan perkataan lain, strategi ini makin menegaskan pentingnya deterrence sebagai strategi menghindari perang dan menjamin keamanan.

Oleh karena itu pengawasan dan perlucutan persenjataan merupakan salah satu bagian penting dari upaya untuk memelihara hubungan strategis dan keamanan yang stabil di antara dua negara adikuasa itu. Dalam hal ini tekanan lebih diberikan kepada usaha-usaha yang berkaitan dengan pengawasan persenjataan dan kurang pada aspek perlucutan persenjataan. Dalam pengawasan persenjataan, aspek yang lebih penting untuk diwujudkan adalah adanya sikap saling mengendalikan diri dalam penguasaan persenjataan sehingga tidak mengganggu keseimbangan strategis mereka, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Aspek pengawasan persenjataan strategis ini dalam perkembangannya kemudian menjadi bagian yang sangat menonjol dalam hubungan keamanan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet.

Apa yang terjadi di pihak lainnya, yaitu Uni Soviet, dalam menanggapi perubahan strategi massive retaliation menjadi strategi flexible response di Amerika Serikat dan Barat itu? Yang pertama terlihat adalah bahwa selama dasawarsa 1960-an Uni Soviet secara cepat meningkatkan kemampuan kekuatan strategisnya, khususnya setelah digantinya Krushchov oleh Brezhnev pada tahun 1964. Peningkatan besar-besaran persenjataan strategis Soviet pada masa itu pada dasarnya merupakan ekor dari reaksinya terhadap strategi massive retaliation dan doktrin counterforce yang dianut Amerika Serikat sebelum doktrin MAD berlaku. Pembangunan besar-besaran itu merupakan refleksi dari kekhawatiran mengenai kemungkinan Amerika Serikat melakukan ancaman serangan mendadak oleh karena, seperti telah dikemukakan sebelumnya, hingga tahun 1964 Amerika Serikat telah menempatkan lebih dari 1000 ICBM, ratusan pembom berat strategis, dan sebagian besar SLBM-nya telah dioperasikan. Sedangkan dalam periode yang sama Uni Soviet masih jauh ketinggalan dalam ketiga bidang tersebut. Peningkatan kekuatan strategis Soviet secara besar-besaran ini terjadi hingga awal dasawarsa 1970-an, dengan menitikberatkan terutama pada penempatan ICBM dan kemudian SLBM-nya saja. Hingga dicapainya persetujuan SALT I secara kuantitatif persenjataan strategis Soviet melampaui Amerika Serikat. Selain itu, kekhawatiran Soviet mengenai kemungkinan Amerika Serikat melakukan serangan dadakan juga diperkuat oleh kenyataan bahwa sejak 1964 Amerika Serikat telah melengkapi rudal-rudalnya dengan hululedak (warheads) ganda, mulai dari MRV kemudian dengan MIRV sedangkan dalam bidang ini Uni Soviet baru menyusul Amerika Serikat beberapa tahun kemudian.

ERA BARU: KESANGSIAN TERHADAP MAD DAN STRATEGI ALTERNATIF

seperti dikemukakan, barangkali tidak begitu langsung dalam menyatakannya, pembangunan kekuatan strategis Soviet pada dasarnya merupakan reaksi dari pembangunan kekuatan persenjataan Amerika Serikat dan Barat pada umumnya. Dan pihak Barat, khususnya Amerika Serikat, selalu merasa ada ancaman di setiap upaya Soviet meningkatkan kemampuan strategisnya: terjadi proses aksi-reaksi yang terus-menerus di antara dua pesaing utama tersebut yang pertaruhannya adalah keamanan dan keselamatan nasional masing-masing. Demikian pun halnya ketika era persenjataan strategis dilengkapi dengan teknologi yang lebih maju lagi, yaitu sistem MIRV, persoalan efektivitas deterrence Barat kembali dipertanyakan. Itu artinya dalam tahap sekarang, yaitu mulai dasawarsa 1970-an hingga kini, doktrin MAD yang melandasi strategi flexible response dipersoalkan kredibilitasnya.

Sendi pokok dari doktrin MAD adalah bahwa siapa pun yang memulai melakukan serangan nuklir strategis pertama, ia tidak akan dapat memenangkan

dan bahkan menjadi pihak yang kalah kerana kekuatan pukul kedua pihak yang diserang (*second strike capability*) akan melakukan pembalasan yang dahsyat. Peneguhan prinsip ini dilakukan dengan membatasi jumlah persenjataan ofensif dari kedua belah pihak melalui persetujuan SALT I dengan anggapan bahwa pembatasan itu justru akan memperteguh deterrence. Tetapi sebenarnya ada sesuatu yang implisit dalam anggapan demikian itu, yaitu pihak yang melakukan serangan pertama akan melakukannya terhadap kekuatan strategis yang rawan, khususnya ICBM, akan tetapi untuk menghancurkan satu ICBM dibutuhkan dua hululedak. Karena anggapan ini maka pihak yang melakukan serangan pertama memerlukan lebih banyak rudal untuk dapat melucuti lawannya. Peluncur rudal inilah yang dibatasi dalam SALT I sedangkan jumlah hululedak dalam satu rudal dan tingkat ketepatan persenjataan menghancurkan sasaran (*accuracy*), yang berhubungan dengan aspek kualitatif sistem persenjataan, tidak dibatasi.

Tampaknya teknologi MIRV, pengembangan sistem pertahanan terhadap serangan rudal seperti ABM (*Anti-Ballistic Missile*, rudal anti rudal balistik) dan program Soviet yang menekankan pada ICBM yang berukuran besar menjadi perhatian pemikir-pemikir strategi Amerika Serikat khususnya setelah pemerintahan Nixon hingga sekarang. Jika pada akhir dasawarsa 1960-an pengembangan sistem MIRV Amerika Serikat adalah untuk menghadapi pengembangan sistem ABM Soviet, yang memberi perasaan "aman" bagi Amerika Serikat dengan doktrin MAD-nya, pengembangan MIRV Soviet yang mengikuti pola sistem persenjataan Amerika Serikat justru menimbulkan keraguan bagi kemampuan Amerika Serikat untuk memelihara suatu kekuatan pukul kedua. Secara agak sederhana pikiran itu berpangkal pada anggapan bahwa karena rudal-rudal Soviet berukuran besar maka lebih banyak hululedak dan daya ledak yang dapat dipasangnya dalam setiap rudal. Ini berarti kemampuan Soviet untuk menghancurkan ICBM Amerika Serikat berlipat lebih besar dan hanya membutuhkan jumlah ICBM yang lebih sedikit untuk melakukan hal itu. Uni Soviet akan masih mempunyai cukup rudal yang dapat dipergunakan untuk menghancurkan pusat-pusat kota Amerika Serikat setelah pembom berat dan SLBM Amerika Serikat melancarkan serangan pembalasan. Artinya, pihak yang telah kehilangan kekuatan melumpuhkan kekuatan strategis lawan (pembom berat dan SLBM pada dewasa itu masih lebih ditujukan sebagai senjata "counter value," yaitu untuk menghancurkan kota-kota dan pusat-pusat industri, daripada sebagai counterforce) harus memilih antara melakukan bunuh diri atau menyerah.

Karena itu pada permulaan tahun 1974 Menteri Pertahanan Schlesinger di bawah Nixon telah mulai mengemukakan bahwa serangan balasan terhadap pusat-pusat kota dan industri Soviet bukan lagi merupakan pilihan satu-satunya bagi Amerika Serikat, dan bahkan mungkin bukan pilihan utama.

Meskipun strategi flexible response tidak ditinggalkan, doktrin yang melandasinya dengan ini mulai meninggalkan doktrin MAD. Pada dasarnya untuk memperteguh kekuatan deterrent Schlesinger menekankan perlunya Amerika Serikat selain harus mempunyai kemampuan yang terpercaya untuk melakukan serangan balik, juga harus menentukan seperangkat sasaran-sasaran yang akan dihancurkan dengan komposisi kekuatan yang sesuai dengan bentuk-bentuk perang yang dihadapi, dengan memperhatikan pada pertimbangan-pertimbangan yang bijaksana dan masuk akal (*prudence and plausibility*) bila lawan setelah melakukan serangan yang pertama masih mempunyai kemampuan untuk menghancurkan pusat-pusat kota dan perindustrian Amerika Serikat sendiri. Terutama karena kekhawatiran mengenai kemungkinan gagalnya deterrence dan untuk mencegah konfliknya tidak berkembang menjadi perang nuklir semesta, pemikiran Schlesinger, yang tidak jauh berbeda dengan doktrin counterforce, menghendaki adanya lebih besar jumlah persenjataan yang dimiliki, khususnya dalam hal hululedaknya, dengan tingkat ketepatan menghancurkan sasaran yang semakin baik. Dari sebab itu kelemahan doktrin ini juga tidak berbeda banyak dengan kelemahan doktrin counterforce pada umumnya; dan setelah Schlesinger tidak menduduki jabatannya lagi pada tahun 1976 pikiran-pikirannya juga surut.

Demikian pula ketika orang mulai menilai bahwa pengembangan persenjataan Soviet yang dilakukan selama dasawarsa 1970-an dianggap makin meningkatkan kemampuan Soviet menghancurkan sasaran-sasaran strategis di Amerika Serikat secara lebih akurat, dan karena tindakan-tindakan Soviet di berbagai kawasan dunia dianggap membahayakan perdamaian dunia, dicarilah doktrin yang cocok untuk memperkuat deterrence Amerika Serikat. Maka pada tahun 1980, menjelang berakhirnya masa pemerintahan Presiden Carter, lahirlah apa yang dikenal sebagai Presidential Directive 59 yang memberikan pedoman-pedoman bagi apa yang hendak dilakukan oleh Amerika Serikat menghadapi konflik dengan Uni Soviet dalam bidang militer/keamanan. Pada intinya PD 59 ini tidak jauh beranjak dari gagasan-gagasan yang telah diajukan oleh Schlesinger dengan menitikberatkan sasaran pada pusat komando dan pengendalian Soviet dan kemampuan persenjataan nuklir Amerika Serikat melakukan perang. Dengan perkataan lain, PD 59 juga mempunyai implikasi memenangkan perang yang terkandung juga dalam doktrin counterforce.

Meskipun dalam PD 59, yang juga disebut sebagai "countervailing strategy" (melawan dengan kekuatan yang setimpal), kemungkinan menjadikan pusat-pusat kota sebagai sasaran masih tetap ada, titik berat untuk memperteguh deterrence Amerika Serikat adalah pada kemampuannya melakukan suatu perang (nuklir) yang mungkin berkepanjangan, guna meyakinkan Uni Soviet bahwa ia tidak akan dapat memenangkan perang. Untuk itu dibuatkan suatu daftar sasaran yang akan dihancurkan oleh Amerika Serikat

di Uni Soviet yang meliputi puluhan ribu target. Akan tetapi jumlah yang puluhan ribu itu dapat dikelompokkan ke dalam empat kelompok sasaran utama: kekuatan nuklir Soviet, kekuatan konvensional, pimpinan-pimpinan militer dan politik serta fasilitas-fasilitas komunikasi, dan sasaran-sasaran ekonomi dan industri Soviet. Untuk dapat melakukan itu, syarat yang menyertainya adalah peningkatan kekuatan militer Amerika Serikat, seperti yang kemudian dicanangkan oleh Presiden Carter.

Kebijakan pemerintahan Reagan dewasa ini tidak menunjukkan adanya perbedaan-perbedaan yang prinsipil dengan yang ditempuh oleh pendahulunya. Dalam usahanya untuk memperkuat deterrent, memperkuat kekuatan militer, khususnya kekuatan strategis, merupakan pilihan yang diambil oleh pemerintahan Reagan sejak ia berkuasa. Baik dari segi pemikiran maupun peningkatan kemampuan persenjataan Amerika Serikat, Reagan sebenarnya tidak banyak melakukan sesuatu yang berarti yang berbeda dengan apa yang telah dilakukan oleh pemerintahan Carter. Strategi flexible response tidak pernah secara resmi ditinggalkan, sedangkan doktrin yang dianutnya tidak meninggalkan apa yang dirumuskan PD 59 dan karena itu doktrinnya dalam menghadapi konflik dengan Uni Soviet adalah juga countervailing strategy. Tetapi Pemerintah Reagan secara eksplisit menyatakan bahwa untuk mempertahankan deterrent Amerika Serikat harus meningkatkan kemampuan kekuatan militernya, baik yang ditempatkan di wilayahnya sendiri (seperti program MX dan kemudian gagasannya mengenai program pertahanan strategis SDI, Strategic Defence Initiative) maupun di wilayah-wilayah sekutunya (seperti modernisasi rudal nuklir jarak menengah di negara-negara NATO Eropa).

Di samping itu, pemerintahan Reagan juga menganggap perundingan pengawasan persenjataan dengan Uni Soviet merupakan salah satu cara untuk memperkuat stabilitas hubungan-hubungan strategis di antara dua negara adikuasa itu. Akan tetapi supaya Amerika Serikat dapat benar-benar mencapai tujuannya dalam memelihara keamanan, dalam perundingan pembatasan atau pengawasan persenjataan itu ia harus berangkat dari posisi kuat, sehingga pengawasan persenjataan yang akan dicapai nantinya akan benar-benar memberikan jaminan keamanan bagi semua pihak. Bahkan ketika ia menolak dilanjutkannya perundingan-perundingan SALT dan mengajukan usul baru dengan perundingan untuk mengurangi persenjataan strategis (START), posisi yang kuat yang perlu dimiliki ini dianggap sebagai alat tawar-menawar dengan Uni Soviet.

Tampaknya suatu hal baru yang menonjol dalam pemerintahan Reagan adalah bagaimana deterrence itu hendak dicapai oleh Amerika Serikat di masa depan dengan diajukannya pemikiran mengenai SDI. Keyakinan pemerin-

tahan Reagan adalah bahwa suatu penelitian dan pengembangan jangka panjang terhadap program SDI yang ditujukan untuk meniadakan ancaman persenjataan nuklir strategis akan memberikan jalan bagi upaya-upaya pengawasan senjata yang pada akhirnya akan mengeliminir persenjataan nuklir itu sendiri. Pengembangan sistem demikian itu dianggapnya akan mengurangi rangsangan bagi Uni Soviet untuk melakukan suatu serangan terhadap Amerika Serikat dan para sekutunya dalam NATO dan akan melindungi mereka dari ancaman rudal-rudal Soviet.

Perkembangan di Amerika Serikat yang demikian itu mendapat reaksi yang keras dari Uni Soviet, seperti ketika ia memutuskan untuk tidak melanjutkan perundingan-perundingan pengawasan persenjataan strategis dengan Amerika Serikat di Jenewa. Maksud Amerika Serikat meningkatkan kekuatan strategisnya yang disertai dengan pengembangan sistem pertahanan anti-rudal itu dilihat oleh Uni Soviet sebagai tindakan yang berimplikasi agresif terhadapnya. Yang menjadi perhatian utama Soviet adalah bahwa pengembangan gagasan yang terkandung dalam program SDI itu akan berarti memberikan kemampuan kepada Amerika Serikat untuk melakukan serangan pertama terhadap Uni Soviet sebab sistem persenjataan dan doktrin pertahanan Amerika Serikat dirancang untuk counterforce, sementara sistem SDI dianggap akan memberikan perlindungan terhadap rudal-rudal Soviet.

Ini mengkhawatirkan Uni Soviet oleh karena dalam pandangannya rangsangan untuk melakukan serangan pertama terhadap ICBM Soviet akan menjadi lebih besar lagi sebab Amerika Serikat akan merasa lebih aman mendapatkan perlindungan dari sistem SDI-nya. Karena itu dewasa ini Amerika Serikat dan Uni Soviet makin menghadapi situasi yang lebih rumit lagi dalam usaha mereka melakukan pengelolaan hubungan-hubungan strategis yang stabil melalui pengawasan persenjataan. Uni Soviet, seperti yang dinyatakan oleh para pemimpinnya, akan mencari jalan sekuat tenaga untuk menghadapi kemungkinan ancaman dari Amerika Serikat seperti dilihatnya itu. Dengan perkataan lain, perkembangan teknologi persenjataan yang terus terjadi, baik dalam bidang ofensif maupun defensif, kini menjadi faktor yang makin penting untuk diperhitungkan dalam upaya-upaya pengawasan persenjataan jika pengawasan persenjataan dianggap sebagai salah satu alat untuk memperteguh keamanan mereka bersama.

Kini usaha-usaha untuk memperkuat deterrence, yang masih tetap dianut oleh Amerika Serikat, ditujukan antara lain ke arah sistem persenjataan yang lebih kecil, lebih akurat dan efektif menghancurkan sasaran-sasaran militer strategis, seperti tercermin dalam usul-usul untuk mengurangi jumlah wahana strategis yang kini dimiliki oleh kedua negara adikuasa dan pemikiran mengenai setiap senjata yang hanya membawa satu hululedak. Selain itu, dorongan

juga dilakukan untuk lebih memusatkan penempatan sistem persenjataan pada kemampuan di laut (SLBM) yang masih tidak rawan terhadap serangan mendadak sebagai cara untuk memperkuat deterrence. Tetapi usaha-usaha itu akan berhasil jika kedua belah pihak saling mempercayai sehingga saling curiga dan salah persepsi dapat dihindari.

REKAPITULASI

Pemikiran-pemikiran strategi nuklir Barat berkembang dan dipengaruhi oleh kenyataan adanya jenis persenjataan itu yang tidak dimonopoli oleh satu negara saja dan kenyataan bahwa senjata nuklir mempunyai daya rusak yang sangat hebat. Perkembangan teknologi persenjataan selama empat dasawarsa ini turut serta berperan dalam membentuk pemikiran-pemikiran yang hingga kini masih terus berkembang. Sejalan dengan itu, hingga kini deterrence tetap dianut sebagai dasar dari strategi yang dikembangkan oleh Barat.

Perdebatan utama terjadi mengenai fungsi persenjataan nuklir dalam perang, yaitu untuk memelihara dan mencapai tujuan politik. Pokok persoalannya terletak pada dua anggapan yang berbeda, yaitu anggapan bahwa dalam zaman nuklir perang tidak lagi dapat dimenangkan seperti dalam pengertian konvensional karena semua pihak akan hancur, dan anggapan bahwa kalau pun perang nuklir tidak dapat dihindarkan, usaha-usaha memperkuat diri harus dilakukan agar perang dapat dimenangkan. Hingga batas-batas tertentu kedua pemikiran ini tercermin dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan militer dan pertahanan Amerika Serikat dan doktrin-doktrin yang dianutnya dalam menjawab tantangan yang dihadapi. Massive retaliation, flexible response, MAD, dan PD 59 adalah beberapa contoh yang tidak lepas dari kaitan ini.

Strategi tertentu yang diambil Barat sebagai cara untuk mengerahkan kemampuan guna mencapai tujuan, mempengaruhi cara berpikir dan pandangan lawan terhadapnya. Pembangunan kekuatan militer Soviet selama ini dapat diartikan sebagai menanggapi pengerahan kekuatan Amerika Serikat khususnya dan Barat pada umumnya yang dianggap ditujukan kepadanya. Pada gilirannya Barat menganggap bahwa pembangunan kekuatan Soviet berarti ancaman bagi keamanannya, dan di sini proses aksi-reaksi terjadi dan tercermin dalam pola penempatan persenjataan dan pemikiran strategi mereka masing-masing.

REFERENSI

- Brodie, Bernard, *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1946).
- Cambell, Christy, *Nuclear Facts: A Guide to Nuclear Weapon Systems and Strategy* (London: Hamlyn Publishing Group Limited, 1984).
- Endicott, John E., and Roy W. Stafford, Jr., (Eds.), *American Defense Policy*, Fourth ed. (Baltimore: John Hopkins University Press, 1977).
- Freedman, Lawrence, *The Evolution of Nuclear Strategy* (London: The International Institute for Strategic Studies, 1981).
- Gaddis, John Lewis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982).
- Harkabi, Y., *Nuclear War and Nuclear Peace* (Jerusalem: Israel Program for Scientific Translations, 1966).
- Kahan, Jerome H., *Security in the Nuclear Age: Developing U.S. Strategic Arms Policy* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1975).
- Lockwood, Jonathan Samuel, *The Soviet View of U.S. Strategic Doctrine* (New York: National Strategy Information Center, Inc., 1983).
- MacLean, Douglas, (ed.), *The Security Gamble: Deterrence Dilemmas in the Nuclear Age* (Totowa, New Jersey: Rowman & Allanheld Publishers, 1984).
- Polmar, Norman, *Strategic Weapons: An Introduction*, Revised ed. (New York: National Strategy Information Center, Inc. 1982).
- Quester, George H., *Nuclear Diplomacy: The First Twenty-Five Years* (New York: Dunellen Publishing Company, Inc., 1970, 1973).