

Strategi Penangkalan Nuklir Uni Soviet

J. Kusnanto ANGGORO*

Negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat, mulai mempertanyakan relevansi konsep penangkalan (*deterrence*), terutama setelah Uni Soviet berhasil mencapai paritas nuklir strategis. Paritas yang dikukuhkan dalam persetujuan SALT I (*SALT-Strategic Arms Limitation Talks*) pada tahun 1972 itu dianggap merupakan antipoda penangkalan Barat. *Pertama*, pada kedudukan paritas senjata-senjata nuklir strategis, maka dayaguna payung nuklir terhadap Eropa Barat dirasakan semakin menciut; *kedua*, pada tingkat kecanggihan teknologi nuklir yang dicapai Uni Soviet, maka kedudukan paritas akan lebih menguntungkan pihak penyerang pertama. Kekhawatiran ini muncul oleh karena konsep dan teori penangkalan yang disusun pada awal dasawarsa 1950-an dianggap tidak cukup memadai untuk mencegah perang nuklir.

Menurut perhitungan Barat, perang nuklir hanya mungkin dicegah jika ia memiliki kepastian untuk melakukan serangan pembalasan (*retaliation*) yang mampu menimbulkan kerusakan pada tingkat yang tidak dapat diterima oleh Uni Soviet. Kepastian untuk melakukan serangan ini, hanya dimungkinkan apabila ia dapat menyelamatkan sejumlah senjata pemukul-balik (*counterforce*). Tetapi pada waktu itu, Uni Soviet berhasil menggelarkan senjata-senjata pemusnah generasi keempatnya (seperti SS-17, SS-18 dan SS-19), yang dianggap menimbulkan kerawanan dan selanjutnya menutup peluang Amerika Serikat untuk melakukan serangan pembalasan. Diperkirakan bahwa serangan pertama Uni Soviet mampu melumpuhkan hampir 90% Minuteman III yang merupakan pilar pemukul-balik Amerika Serikat.

Singkatnya, Uni Soviet dianggap cukup memiliki kemampuan untuk melakukan serangan pertama (*first-strike*). Karena itu, pertanyaan yang ter-

*Staf Pengajar FISIP-UI

sisalah, apakah Uni Soviet memang memiliki kemampuan untuk melakukan serangan seperti itu. Dalam stabilitas strategis, yang diartikan sebagai suatu kondisi di mana perang nuklir dapat dicegah, kemampuan dan kemauan pihak lawan memang menjadi inti permasalahan. Sementara skenario-skenario itu sendiri sangat bersifat hipotetis, maka sesungguhnya sandaran terpenting pencegahan perang nuklir lebih ditentukan oleh persepsi atas kemauan pihak lawan. Kekeliruan para pengamat Barat dalam menafsirkan perilaku Uni Soviet ialah, bahwa apa yang dipikirkan dan akan dilakukannya, adalah segala sesuatu yang juga dipikirkan dan akan dilakukan Uni Soviet.

Persepsi atas kemauan Uni Soviet untuk melakukan serangan pertama menjadi semakin mengental, ketika para penganut garis keras di Amerika Serikat beranggapan bahwa Uni Soviet menolak konsepsi penangkalan; artinya, senjata-senjata nuklir bukan hanya untuk tujuan penangkalan, melainkan juga untuk berperang atau bahkan untuk memenangkan perang. Tetapi jika seandainya tuduhan ini benar, seharusnya perang nuklir telah meletus pada akhir dasawarsa 1970-an. Kenyataannya, perang nuklir itu tidak atau belum terjadi. Dengan kata lain, secara faktual konsep penangkalan masih tetap relevan.

Belum terjadinya perang nuklir itu sendiri tampaknya disebabkan oleh dua hal: *pertama*, kemampuan nuklir Amerika Serikat tidak lebih rendah daripada kemampuan nuklir Uni Soviet, meskipun yang disebut belakangan ini memiliki kemauan untuk melakukan serangan pertama; *kedua*, kemampuan nuklir Amerika Serikat tidak lebih besar daripada kemampuan nuklir Uni Soviet, tetapi yang disebut belakangan ini tidak berniat untuk melakukan serangan pertama. Tanpa bermaksud untuk mengabaikan perbandingan kemampuan nuklir antara kedua negara adikuasa itu, sintesis antara kemungkinan-kemungkinan di atas terletak pada strategi penangkalan nuklir Uni Soviet.

Strategi adalah cara untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan. Dalam literatur-literatur militer, misalnya oleh Basil Liddell Hart (1895-1970), strategi ditafsirkan sebagai cara untuk menyusun dan menggunakan kekuatan militer dalam rangka mencapai tujuan. Strategi menurut pengertian Liddell Hart ini, di Uni Soviet dikenal sebagai seni-militer (*military-art*) yang menjadi bidang garapan di kalangan para perwira militer. Sedangkan tujuan senantiasa merupakan cermin atas harapan-harapan. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika "konsepsi penangkalan" menurut pengertian Uni Soviet, dipengaruhi oleh budaya strategisnya. Bersamaan dengan pengaruh teknologi militer, budaya strategis ini menjadi unsur paling penting dalam ilmu-militer (*military science*). Politbiro Partai Komunis Uni Soviet berwenang merumuskan konsep dan doktrin perang, dengan masukan dari ilmu dan seni militer.

BUDAYA STRATEGIS: SI VIS PACEM, PARA BELLUM

Menurut pengamatan Arnold Horelick, perbedaan antara doktrin perang kedua negara adikuasa bukan disebabkan oleh karena keprimitifan pemikiran strategis Uni Soviet, seperti selama ini sering dituduhkan oleh sebagian pengamat Barat, tetapi berakar pada perbedaan yang sangat mendasar di dalam budaya strategis. Karena itu penjelasan tentang budaya strategis (*strategic culture*) merupakan pijakan yang sangat bermanfaat, sebelum melangkah lebih lanjut untuk memahami doktrin nuklir.

Budaya strategis itu merupakan segenap latarbelakang pemikiran, gagasan, rencana, maupun kebiasaan berperilaku yang pada akhirnya mempengaruhi doktrin perang. Terlepas dari beberapa unsur lain yang mungkin juga mempengaruhi budaya strategis ini, kiranya cukup mewakili apabila penjelasan untuknya dipusatkan pada: pengalaman historis, posisi geopolitik, dan faktor ideologi.

Secara historis, Rusia maupun kemudian Uni Soviet adalah bangsa yang selalu terancam oleh bangsa-bangsa di luarnya. Ia berulang kali menghadapi serangan, ditaklukkan, dan kemudian diduduki oleh musuh. Pada Abad XIII, suku bangsa Mongol berhasil mengalahkan Rusia, dan kemudian mendudukinya selama kurang lebih dua setengah abad. Setelah berhasil melepaskan diri dari Mongol, berulang kali pula ia harus terlibat dalam pertempuran; mulai dari serangan Napoleon (1812), Perang Krimea (1853-1856), intervensi Barat (1918-1920), Perang Dunia Pertama (1914-1917) dan Perang Dunia Kedua (1941-1945). Yang disebut terakhir ini merupakan trauma paling menyakitkan bagi Uni Soviet. Selama empat tahun, yang dimulai dari Operasi Barbarosa (22 Juni 1941), sampai berakhirnya Perang Dunia Kedua, ia kehilangan 20 juta penduduk, 1.700 kota, 70.000 desa, dan sekitar 25% pusat kegiatan industri. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila serangan Nazi-Jerman itu menimbulkan *sindrom Barbarosa* di Uni Soviet, yang kemudian meluas menjadi ancaman Barat.

Persepsinya sebagai "bangsa terancam" itu semakin mengental sehubungan dengan kedudukan geostrateginya. Berbeda dengan Amerika Serikat yang dilindungi samudera di kedua sisi perbatasannya, Uni Soviet tidak menikmati benteng alami seperti itu. Ia juga merupakan negara dengan perbatasan terpanjang di dunia. Membentang dari Samudera Pasifik, daratan Asia, sampai ke daratan Eropa, Uni Soviet berbatasan dengan 15 negara. Kedudukannya sebagai *central-land power* ini mengakibatkan bahwa keamanan nasionalnya sangat ditentukan oleh situasi di seberang perimeternya. Sebab itu strategi yang ditempuh ialah, bagaimana mengamankan wilayah di sekitar perbatasan. Usaha pengamanan wilayah itu dilakukan dengan

membentuk daerah penyangga (*cordon sanitaire, buffer zone*), yang bukan hanya berfungsi sebagai benteng pengaman tetapi juga sebagai alas-pijak untuk memproyeksikan kekuatan militernya. Sebagai bagian dari pengamanan wilayah ini pula, Uni Soviet bahkan pernah berusaha untuk membangkitkan kembali cita-cita *Pan-Slavisme* di Eropa Timur. Dengan demikian terlihat bahwa apabila pengalaman perang menimbulkan persepsi ancaman, kedudukan geostrateginya menumbuhkan kecenderungan ekspansi.

Pengamanan wilayah yang dilakukan oleh Uni Soviet itu ditafsirkan sebagai ekspansionisme Soviet oleh negara-negara Barat. Mereka memang tidak mudah untuk melupakan betapa Uni Soviet memasukkan orang-orang Rusia Putih dan Ukraina seraya mendorong orang-orang Polandia ke wilayah yang menjadi kekuasaan Jerman sejak Abad Pertengahan; menegakkan dominasi di kawasan Baltik (Estonia, Latvia, Lithuania) dan memperluas wilayahnya, dengan dalih "membenarkan perbatasan" yang secara sepihak merugikan Chekoslovakia, Finlandia dan Rumania. Sehingga tidak mengherankan apabila Uni Soviet tercatat sebagai satu-satunya negara modern yang memperluas wilayahnya sejak tahun 1920, dan kemudian berhasil menguasai bekas kekuasaan Imperium Rusia.

Yang terjadi kemudian ialah dinamika spiral, antara ekspansi versus pembendungan, dalam hubungan Timur-Barat. Usaha Stalin untuk membangun industri perang setelah Perang Dunia Kedua dianggap sebagai ancaman komunisme oleh Amerika Serikat. Ancaman inilah yang kemudian beresona dibendung dengan Doktrin Truman (Maret 1947) dan Rencana Marshall (Juni 1947). Stalin berusaha menerobos pembendungan itu dengan tindakan-tindakannya yang dikenal sebagai *Zhdanovshchina* (1947-1948), antara lain: pembersihan politik dalam negeri, militansi dalam kebijaksanaan luar negeri dan konsolidasi Eropa Timur, termasuk pembentukan *Cominform*, kudeta Chekoslovakia, serta Blokade Berlin (1947).

Senantiasa menjadi perdebatan, apakah *Zhdanovshchina* tersebut merupakan militansi Stalin atau justru kompleks rendah dirinya terhadap monopoli nuklir Amerika Serikat. Negara-negara Barat menafsirkannya sebagai yang pertama. Akibatnya, strategi tandingan yang diambil bersifat militer; seperti terlihat melalui pembentukan Pakta Pertahanan Atlantik Utara pada tahun 1949 dan kesepakatan untuk mempersenjatai kembali Jerman. Keduanya semakin mencemaskan Uni Soviet, yang kemudian berusaha meningkatkan cengkeramannya atas Eropa Timur, menumpas gejolak Jerman Timur dan Polandia (1953) serta berpuncak pada pembentukan Pakta Warsawa (1955).

Kecenderungan ekspansi dan mengambil langkah-langkah tandingan itu kemudian memperoleh rasionalisasi ideologi. Marxisme-Leninisme adalah

suatu ideologi yang bersandar pada determinisme-historis. Para penganut paham ini meyakini bahwa perjalanan sejarah ditentukan oleh perjuangan kelas yang berakhir dengan kemenangan kelas tertindas yang ditandai terbentuknya masyarakat sosialis. Dengan demikian terlihat bahwa dalam masyarakat sosialis, sangat kuat kecenderungan di mana antagonisme, konflik dan perang dianggap sebagai unsur-unsur yang terlekat (inheren) di dalamnya. Setelah terbentuknya Uni Soviet sebagai negara sosialis, para pemimpin-pemimpinnya segera menggeser diktum perjuangan kelas menjadi perang antar-negara. Perang merupakan fenomena yang dianggap sebagai ketentuan sejarah, kepastian sosial dan keharusan ideologi. Lenin secara tegas menyatakan bahwa, "perang adalah kelanjutan politik, bersifat politik, mengabdikan kepentingan politik, dan dilakukan untuk tujuan-tujuan yang jelas."

Diktum Lenin ini sering ditafsirkan sederhana, "perang adalah kelanjutan politik untuk memperjuangkan kemenangan sosialisme atas kapitalisme." Keyakinan ini tidak berubah walaupun senjata nuklir muncul sebagai senjata pemusnah massal. Dalam salah satu bukunya, Sokolovsky menyatakan bahwa "premis-premis Marxisme-Leninisme tentang perang, masih, tetap relevan meskipun penemuan-penemuan baru dalam teknologi persenjataan mengubah watak perang." Pada saat-saat tertentu, sesuai dengan optimisme Soviet dan pesimisannya atas ancaman, diktum Lenin itu sering diperlonggar menjadi "perang sebagai instrumen politik." Dua hal yang tidak harus sama. Karena sebagai kelanjutan politik, tidak bisa lain, perang memerlukan prasyarat tertentu. Sedangkan sebagai instrumen politik, perang justru menjadi prasyarat itu sendiri.

Tetapi seandainya tanpa ideologi pun, perbedaan budaya strategis antara Amerika Serikat dan Uni Soviet tidak mudah dijumpai oleh konsep penangkalan yang diterima oleh kedua belah pihak. Di Uni Soviet sendiri, sebenarnya bahkan tidak dikenal padan-kata (sinonim) yang tepat untuk kata penangkalan. Mereka hanya mengenal kata *Sderzhivanie*, yang sering diterjemahkan sebagai pembendungan (*containment*) atau penangkalan (*deterrence*). Terlihat bahwa dari segi bahasa saja, pengertian penangkalan menurut Uni Soviet lebih luas dibanding pengertian konsep yang sama menurut Barat. Dengan kata lain, apabila pembendungan dan penangkalan tercakup dalam pengertian yang sama (baca: *Sderzhivanie*), maka sebagai konsekuensinya ialah, bahwa mempersiapkan diri untuk menghadapi kemungkinan terjadi perang (*to prepare for war*) tidak harus dibedakan dengan mencegah perang (*to prevent war*). Kedua istilah itu menyerupai rumusan kuno "Si vis pacem, Para Bellum" yang berarti "jika ingin damai, bersiaplah untuk perang." Dengan argumen yang berbeda, rumusan itu juga terkandung dalam strategi penangkalan Barat.

DOKTRIN KEMENANGAN DALAM PERANG NUKLIR

Masa kepemimpinan Stalin setelah Perang Dunia Kedua sering dianggap sebagai stagnasi dalam pemikiran militer. Karena meskipun Uni Soviet telah berhasil menguasai teknologi nuklir sejak tahun 1949, ia tidak merumuskan doktrin nuklir sekurangnya sampai akhir dasawarsa berikutnya. Stagnasi itu disebabkan beberapa hal, yang paling penting adalah supremasi Stalin dalam perumusan ilmu-militer dan seni-militer.

Stalin adalah penafsir ortodoks premis-premis perang yang semula dikemukakan oleh Marx dan Engels. Menurut yang disebut belakangan ini, kemenangan dalam setiap pertempuran hanya bertumpu pada kemampuan di pihak sendiri, terutama disiplin moral pasukan. Premis inilah yang kemudian disadap oleh Stalin, dan kemudian dirumuskannya sebagai salah satu unsur utama untuk memenangkan perang. Bersama dengan jumlah pasukan, stabilitas politik domestik dan perangkat persenjataan, disiplin moral ini kemudian diramu menjadi faktor-faktor yang bersifat tetap (*permanently operating factors*). Sebaliknya Stalin tidak mengakui faktor-faktor yang bersifat kebetulan (*transitory factor*), di antaranya prinsip serangan-pendadakan (*surprise attack*). Bahwa Stalin masih menitikberatkan pada kekuatan konvensional, tentu tidak mengherankan. Ia bukan hanya perwira yang disosialisasikan dalam pengalaman perang konvensional, tetapi juga oleh karena ia kurang meyakini dayaguna strategi pembendungan (*containment policy*) Presiden Truman. Secara keseluruhan, monopoli nuklir Amerika Serikat belum cukup sepadan untuk menandingi kekuatan konvensional Uni Soviet di mandala Eropa.

Ortodoksi Stalin itu, untuk sementara waktu, belum tertembus oleh pemikiran para perwira-perwira muda yang lebih banyak disibukkan dengan tugasnya untuk menjaga perbatasan; sedangkan beberapa strateg yang lain, misalnya Zhukov dan Kuznetsov, telah dialihtugaskan ke pos-pos non-militer. Seperti akan ditunjukkan kemudian, terobosan pemikiran perwira-perwira muda itu baru berhasil setelah meninggalnya Stalin.

Seiring dengan doktrin pembalasan massal (*massive-retaliation*) yang dilancarkan Amerika Serikat (1954), arti senjata nuklir di Uni Soviet menjadi semakin penting. Hadirnya rudal-rudal taktis Amerika Serikat di Turki dan Yunani (*THOR*) dan Inggris (*JUPITER*) merupakan ancaman baru terhadap keunggulan kekuatan konvensional Uni Soviet. Sejak saat itu jurnal militer terkemuka *Voennaya mys'* (Pemikiran Militer) dipenuhi oleh perdebatan tentang senjata nuklir. Dua isu pokok dalam perdebatan itu ialah arti senjata nuklir untuk memenangkan perang, dan cara menggunakan senjata itu.

Perdebatan untuk isu yang pertama, terjadi antara kelompok *tradisionalis* yang mengkhawatirkan bahwa penekanan pada senjata nuklir akan dibarengi

dengan pengurangan senjata konvensional, dan kelompok *modernis* yang tidak memiliki kekhawatiran seperti itu. Sekurangnya sampai tahun 1955, tidak ada pilihan yang terbaik kecuali mengambil jalan tengah, yaitu meningkatkan kemampuan nuklir dan tetap mempertahankan tingkat pemilikan senjata serta pasukan konvensional. Sebagian besar di kalangan militer profesional sendiri tetap berpendapat bahwa meskipun senjata nuklir dapat mempengaruhi hasil akhir pertempuran, ia bukan satu-satunya senjata pamungkas. Keyakinan seperti ini berbeda dengan yang biasanya terjadi di negara-negara Barat pada waktu itu.

Tetapi masalah yang paling penting ialah isu yang dikemukakan oleh Mayor Jenderal Talensky, mengenai diperlukannya peninjauan kembali terhadap premis-premis Stalin. Talensky berpendapat bahwa meskipun sebagian dari faktor-faktor operasi yang tetap masih dapat dipertahankan dalam perang modern, Uni Soviet harus bersiap untuk menghadapi serangan yang mungkin memusnahkan dalam waktu singkat. Yang dimaksudkan Talensky adalah serangan-pendadakan. Masalah ini kemudian menjadi bahan perdebatan tidak kurang dari dua tahun (1953-1955), antara kubu Rotmistrov yang berusaha memenuhi tuntutan Talensky dan kubu Piatkin-Vasilevsky yang masih berakibat pada Stalin. Meskipun perdebatan ini belum berhasil mencapai titik-temu, isu yang dilontarkan oleh Talensky sangat mempengaruhi doktrin nuklir Uni Soviet pada masa Nikita Khrushchev.

Jika pada masa kepemimpinan Malenkov Uni Soviet belum berhasil merumuskan doktrin nuklir, tampaknya disebabkan kesenjangan antara ilmu-militer dan seni-militer. Di bidang yang disebut belakangan ini, prinsip serangan preemtif (*preemptive-strike*) yang diajukan oleh Rotmistrov semakin banyak diterima di kalangan para perwira muda, diantaranya Kolonel E. Rybkin yang akan memainkan peranan penting pada masa Leonid Brezhnev. Tetapi penerimaan prinsip baru ini tidak diimbangi dengan pandangan yang sama di bidang ilmu-militer. Malenkov sendiri justru bersikap moderat dengan menyatakan bahwa "perang nuklir akan memusnahkan peradaban dunia" (*destruction of world civilization*), suatu rumusan yang sering dianggap sebagai bukti bahwa Uni Soviet juga menerima doktrin jaminan saling menghancurkan dalam perang nuklir (*MAD-Mutual Assured Destruction*). Tetapi pernyataan Malenkov ini memperoleh tentangan dari beberapa rekannya di Politbiro, misalnya Bulganin, Kaganovich, Molotov dan Khrushchev. Penentang Malenkov ini berpendapat bahwa hanya kapitalisme yang akan mengalami kehancuran, meskipun setelah berkuasa Khrushchev pun berubah pendirian dan mengambil-alih pandangan Malenkov.

Setelah Khrushchev berkuasa, senjata nuklir semakin diterima sebagai keinginan yang doktriner dan kebutuhan strategis. Tampaknya kesenjangan an-

tara ilmu-militer dan seni-militer semakin sempit. Awal tahun 1960, Khrushchev dan Menteri Pertahanan Malinovsky berhasil merinci tujuan penggunaan senjata nuklir, kapan senjata itu digunakan dan bagaimana senjata itu digunakan. Doktrin yang oleh pengamat Barat disebut "pembalasan massal versi Soviet" itu menyatakan bahwa senjata nuklir akan digunakan pada serangan pendadakan (*surprise attack*) pada setiap perang lokal yang melibatkan Amerika Serikat, atau perang antara kubu sosialis dan kapitalis yang "pasti" meningkat menjadi perang nuklir habis-habisan (*all-out nuclear war*). Rincian doktrin ini sering disebut sebagai *strategi opsi tunggal*.

Dalam hal ini ada dua hal yang perlu dicatat. *Pertama*, rumusan itu jelas memperlihatkan bahwa doktrin atau strategi Uni Soviet merupakan tandingan terhadap doktrin perang terbatas Amerika Serikat. *Kedua*, sangat mungkin doktrin itu hanya merupakan pernyataan penangkal (*declaratory deterrence*) terhadap doktrin perang terbatas, sebab pada waktu itu Uni Soviet belum mempunyai cukup kemampuan dalam perang nuklir total. Dalam sebuah publikasi resmi yang dikeluarkan oleh Politbiro Partai Komunis Uni Soviet misalnya, D. Palevich dan I. Poznyak menyatakan bahwa "pemilikan senjata nuklir kedua negara terlampau kecil untuk mencegah perang yang berlarut-larut."

Tidak banyak perubahan yang berarti pada masa kepemimpinan Brezhnev-Kosygin (1964-1970), kecuali bahwa mereka tidak lagi mengikuti garis Khrushchev bahwa "perang antara kubu sosialis dan kapitalis pasti akan meningkat menjadi perang nuklir total," tetapi bahwa Uni Soviet "akan menjawab tantangan Amerika Serikat pada setiap konflik, baik pada tingkat lokal dan global, dengan senjata konvensional ataupun nuklir." Sementara itu, dasar-dasar strategi yang telah diletakkan pada masa pemerintahan Khrushchev -- terutama prinsip serangan preemtif -- diterima secara utuh. Pada dasawarsa berikutnya, yang terjadi hanyalah penegasan tentang kesiap-perangan Uni Soviet untuk menghadapi Amerika Serikat dalam perang nuklir. Doktrin untuk memenangkan perang nuklir kemudian dirinci menjadi beberapa unsur, diantaranya: (a) bahwa penangkalan yang lebih berdayaguna adalah persiapan perang; (b) bahwa kemenangan akan dicapai melalui serangan-preemtif; dan (c) bahwa eksistensi sosial, ekonomi, politik dan militer Uni Soviet dapat dipertahankan.

Barangkali memang benar jika dikatakan bahwa Uni Soviet mengidap semacam "paranoia ideologi." Optimismenya bahwa sosialisme akan menang atas kapitalisme sangat besar. Karena itu ketika negara-negara Barat menyatakan bahwa "tidak ada pihak pemenang dalam perang nuklir," Uni Soviet tetap meyakini bahwa kemenangan dalam perang nuklir mungkin saja terjadi, meskipun beberapa pemimpinya pernah menyatakan bahwa perang nuklir

akan "memusnahkan peradaban dunia" (Malenkov, 1954), "menghancurkan hampir semua bentuk kehidupan" (Khrushchev, 1958) dan "ratusan juta kematian dalam suatu pembantaian massal" (Brezhnev, 1969).

Tetapi yang seharusnya dilakukan oleh para pengamat Barat ialah menyadari bukan hanya pada "kalah atau menang dalam suatu perang nuklir," tetapi "mengapa Uni Soviet harus terlibat di dalam suatu perang nuklir." Selama ini Uni Soviet tidak pernah melepaskan anggapannya tentang kepastian sejarah, bahwa perang tidak dapat dihindarkan, tetapi juga beranggapan bahwa justru pihak imperialis yang akan memulai perang nuklir. Karena itu tidak mengherankan apabila N.I. Krylov, Direktur Program Roket Strategis (*SRF-Strategic Rocket Forces*) Uni Soviet, menyatakan bahwa "ilusi Barat mengenai tidak adanya pemenang dalam perang nuklir adalah *bertentangan dengan hukum sejarah* ... kemenangan dalam suatu perang nuklir, *jika kaum imperialis memulainya*, akan berada di pihak sosialis dan kekuatan-kekuatan progresif lainnya." Dengan kata lain, pernyataan-pernyataan dari kubu Uni Soviet bahwa mereka akan memenangkan perang nuklir, adalah tidak lebih dari kebutuhan ideologi mereka untuk menandingi pernyataan-pernyataan pihak Barat (*declaratory deterrence*).

Kecuali itu, propaganda adalah fenomena yang sangat lekat di dalam masyarakat komunis. Karenanya pernyataan dapat berperan sebagai sarana untuk mobilisasi. Seorang perwira dari kalangan militer di Uni Soviet sendiri pernah mengemukakan, bahwa "menyatakan kemungkinan kalah perang, *termasuk perang nuklir*, hanya akan menumbuhkan pesimisme di kalangan masyarakat umum dan merontokkan moral pasukan."

Kendati demikian kita memang harus hati-hati untuk menilai atau menafsirkan pernyataan-pernyataan Uni Soviet. Betapapun pernyataan itu tidak terlepas dari budaya strategisnya. Satu hal yang penting untuk analisis selanjutnya ialah, para pengamat Barat beranggapan bahwa Uni Soviet telah merumuskan ukuran apa yang disebutnya sebagai kemenangan. Menurut John Dziak, kemenangan dalam perang nuklir itu adalah: (a) meskipun tidak terhindar dari kehancuran, Uni Soviet tetap dapat bertahan; (b) melanjutkan perang sampai musuh tidak berdaya; (c) menduduki Eropa; dan (d) memegang kendali untuk mengembangkan sosialisme di seluruh dunia.

STRATEGI PENANGKALAN: KEPASTIAN SERANGAN PERTAMA

Sesuai dengan definisi strategi seperti dikemukakan oleh Liddell Hart, maka pertanyaan pokok yang harus dijawab ialah bagaimana Uni Soviet *menyusun* sistem penangkalannya, dan bagaimana penyangga sistem

penangkalan itu akan *digunakan* untuk memenuhi tujuan. Tujuan-tujuan itu, secara singkat, ialah: mempertahankan diri (*survive*), mengalahkan lawan, menduduki Eropa, dan memegang kendali untuk menyebarkan sosialisme. Resultan antara susunan dan penggunaan itu akan terlihat pada matriks di bawah ini:

MATRIKS STRATEGI PENANGKALAN UNI SOVIET

Tujuan Strategi	Ofensif	Defensif	Penguasaan Eropa
Konfigurasi	- strategis - taktis	- aktif - pasif	- militer - politik
Penggunaan	pre-emptif	defensif	detente
	Fighting	Survive	Superiority

Strategi untuk memenangkan perang, sesungguhnya merupakan strategi klasik (*classical strategy*) yang telah lama dikenal jauh sebelum munculnya senjata-senjata nuklir. Pada prinsipnya, strategi klasik merupakan paduan antara "maksimasi keuntungan" dan "minimasi risiko;" maksimasi keuntungan akan tercapai apabila suatu serangan-pertama sekaligus dapat mencegah risiko yang mungkin harus ditebus oleh serangan pembalasan, dengan menitikberatkan pada sistem persenjataan ofensif; sedangkan minimasi risiko, bukan hanya untuk menjamin kelangsungan sistem sosial, ekonomi, dan politik (non-militer), tetapi juga bagaimana menjamin kelangsungan sistem militer. Semua ini dilakukan dengan menggelarkan sistem persenjataan defensif.

Pilar utama sistem persenjataan nuklir ofensif Uni Soviet adalah rudal-rudal balistik landas darat (strategis dan taktis). Ketepatan dan kecepatan rudal-rudal ini lebih baik dari rudal-rudal jelajah, pesawat pembom dan rudal-rudal yang dipasang pada kapal selam. Kecuali keunggulan teknisnya, rudal-rudal balistik landas darat juga mempunyai keunggulan operasional. Satu diantaranya ialah, rudal-rudal ini tidak perlu menghadapi sistem pertahanan-pertahanan udara (*air defense*), atau sistem anti-perang kapal selam (*anti Submarine Warfare*). Karena kedua hal tersebut di atas, rudal-rudal balistik landas darat dianggap sebagai senjata yang berpotensi ofensif paling besar.

Tetapi apakah senjata paling ofensif itu akan digunakan untuk memulai suatu perang nuklir, masalahnya berbeda samasekali. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, Uni Soviet menerapkan strategi preemtif. Ini berarti bahwa serangan kepada pihak lawan hanya akan dilakukan setelah Uni Soviet meyakini sebelumnya bahwa pihak lawan akan terlebih dahulu melakukan serangan-pertama. Dari segi ini tidak mengherankan jika meningkatnya potensi serangan-pertama di pihak lawan, akan dianggap sebagai ancaman terhadap survivabilitas kekuatan counterforcenya. Hadirnya rudal Pershing II di mandala Eropa adalah salah satu contoh yang dianggap ancaman itu. Secara singkat, meskipun Uni Soviet mengandalkan rudal-rudal balistik sebagai pilar utama strategi penangkalan, oleh karena ia lebih menitikberatkan pada prinsip serangan preemtif, maka adalah tidak tepat jika ia dikatakan menganut strategi untuk memenangkan perang nuklir. Istilah yang lebih tepat ialah, strategi untuk bertempur dalam perang nuklir (*war-fighting strategy*).

Perlu untuk dicatat bahwa dalam strategi klasik, setiap usaha meningkatkan kemampuan ofensif harus diimbangi dengan usaha defensif. Ini dimaksudkan untuk mengurangi tingkat kerawanan senjata counterforce dan sasaran-sasaran non-militer (penduduk, pusat kegiatan industri). Uni Soviet memang lebih intensif menggelarkan sistem persenjataan defensif dibanding Amerika Serikat, baik untuk kategori pertahanan aktif (*active-defense*) ataupun pertahanan pasif (*passive-defense*).

Sistem pertahanan aktif, seperti dikemukakan sebelumnya, merupakan strategi untuk meningkatkan survivabilitas kekuatan counterforce. Tetapi harus diingat bahwa sistem pertahanan ini tidak meningkatkan kepastian serangan-pertama, melainkan hanya meningkatkan kepastian serangan-kedua (*second-strike*). Karena itu, meskipun Uni Soviet lebih intensif menggelarkan sistem pertahanan aktif (misalnya pertahanan antirudal, anti serangan udara dan anti perang kapal selam), sistem pertahanan ini tidak akan bermanfaat sebelum Amerika Serikat melakukan serangan-pertama. Bahkan dari sejarah perkembangannya, sistem pertahanan udara dan sistem anti perang kapal selam baru dikembangkan untuk menandingi kecanggihan rudal-rudal jelajah landas antariksa (ALCM) dan kapal-kapal selam nuklir Amerika Serikat, karena kedua jalur ini memang merupakan pilar utama penangkalan Amerika Serikat.

Bahwa kemudian Uni Soviet mengembangkan sistem pertahanan pasif, tentu tidak mengherankan. Dari segi doktrin, mempertahankan eksistensi sistem modal, ekonomi, politik dan militer adalah sebagian tujuan mereka seandainya perang nuklir tidak dapat dihindarkan. Ini terlihat dalam program-programnya untuk melindungi penduduk dan pusat kegiatan industri dari serangan pihak lawan dan usaha-usaha untuk pengerasan silo,

penyebaran silo atau penggelaran rudal-rudal taktis pada silo pindah. Hanya perlu diingat bahwa penggelaran pertahanan pasif ini sebagian diantaranya juga disebabkan oleh karena Amerika Serikat semula lebih mengandalkan serangan pembalasan atas sasaran-sasaran non-militer (*countervalue*).

Seperti halnya dengan sistem pertahanan aktif, sistem pertahanan pasif ini pun tidak mempengaruhi kemampuan Uni Soviet untuk melakukan serangan-pertahanan, meskipun mungkin dapat meningkatkan intensi Uni Soviet untuk melakukan serangan seperti itu. Karenanya, perbedaan intensi kedua negara adikuasa dalam menggelarkan program-program pertahanan sipil misalnya, tidak tepat apabila dilihat sebagai perbedaan intensi untuk memenangkan perang nuklir. Karena perang nuklir itu sendiri lebih ditentukan oleh serangan-pertama. Dari sisi lain, penggelaran sistem pertahanan pasif ini (terutama program pertahanan non-militer) memang mencerminkan doktrin untuk dapat mempertahankan kelangsungan sistem sosial, ekonomi, dan politik seandainya perang nuklir tidak dapat dihindarkan (*war-survival strategy*). Usaha-usaha ini lebih didorong oleh doktrin Marxis-Leninis bahwa "sosialisme akan memenangkan kapitalisme" daripada dayagunanya untuk menghadapi perang nuklir yang sebenarnya.

Pada bagian-bagian sebelumnya telah dikemukakan bahwa Eropa mempunyai arti sangat penting dalam perhitungan strategis Uni Soviet. Ini bukan hanya mencerminkan pengalaman historis dan persepsi ancaman Barat, tetapi juga oleh karena strategi global Uni Soviet diarahkan kepada Amerika Serikat. Selama ini Eropa Barat merupakan bagian dari strategi Amerika Serikat, karena itu Uni Soviet beranggapan bahwa dengan memecah kerjasama Eropa Barat dan Amerika Serikat, maka ia akan mengungguli Amerika Serikat. Dalam keadaan paritas nuklir strategis, anggapan ini memang benar. Karena itu tidak mengherankan apabila Uni Soviet selalu mengerahkan segenap sumberdaya militernya ke Eropa Barat. Jalur politik yang ditempuhnya bertolak dari prinsip detente diferensial (*differential detente*). Menurut prinsip ini, "Uni Soviet bersedia menanggung risiko hubungan lebih buruk dengan Amerika Serikat, apabila hal itu diimbangi dengan hubungan yang lebih baik dengan Eropa Barat." Secara singkat, Uni Soviet menerapkan strategi detente terhadap Eropa Barat dan anti-detente dengan Amerika Serikat.

Dengan demikian terlihat bahwa strategi penangkalan Uni Soviet adalah sintesis antara "war-fighting strategy" dan "war-survival strategy." Seperti telah diyakininya sejak pertengahan dasawarsa 1950-an, seiring dengan meningkatnya kecanggihan teknologi militer, war-fighting strategy itu identik dengan kepastian untuk melakukan serangan pertama menurut prinsip serangan preemtif. Inti dari strategi ini terletak pada kemampuan untuk

mencegah lawan memiliki peluang untuk memperoleh keuntungan militer (menghancurkan kekuatan counterforce) seandainya terjadi krisis politik yang mengarah pada perang nuklir.

Sesuai dengan budaya strategisnya yang selalu terancam oleh Barat, maka pencegahan itu hanya mungkin ditempuh dengan lebih dahulu melakukan serangan preemtif atas sasaran counterforce di pihak lawan. Ini berbeda dengan konsepsi penangkalan Barat (1965-1979) yang lebih mengandalkan serangan pembalasan atas sasaran countervalue (*deterrence through punishment*). Oleh Glen Snyder, dalam bukunya *Deterrence and Defense* yang terbit tahun 1961, konsepsi penangkalan Uni Soviet itu disebut sebagai *deterrence through denial*, yaitu mencegah lawan untuk berharap memperoleh kemenangan dengan melakukan serangan pertama.

Mencegah lawan memperoleh kemenangan, pada tingkat yang minimal juga berarti bahwa pihaknya akan berhasil mempertahankan diri seandainya perang nuklir tidak dapat dihindarkan. Karena itu tidak mengherankan apabila usaha-usaha untuk memperlihatkan kemampuan serangan-pertama melalui penggelaran senjata ofensif, juga disertai dengan usaha-usaha untuk menetralisasi kemungkinan serangan lawan yang kemudian terlihat melalui penggelaran senjata defensif. Yang disebut belakangan ini menunjukkan perbedaannya dengan keyakinan Barat bahwa tidak ada sistem persenjataan defensif yang secara berdayaguna membendung kehancuran dalam suatu perang nuklir.

Tetapi dari satu segi memang harus diakui bahwa Uni Soviet tidak mempunyai pilihan lain kecuali menerapkan konsep *deterrence through denial*, justru oleh karena dalam kemajuan teknologi persenjataannya ia sering ketinggalan dari kemajuan Amerika Serikat. Upaya untuk mengejar ketinggalan dan sekaligus juga menggagalkan setiap strategi Barat itu pula yang seringkali menyebabkan Uni Soviet menggunakan pernyataan-pernyataan penangkal, termasuk pernyataannya untuk tidak menggunakan senjata nuklir kecuali untuk membalas serangan-serangan nuklir (*no first-use*).

Pernyataan itu jelas dimaksudkan untuk menandingi strategi tanggapan luwes (*flexible response*) yang dianut Barat sejak tahun 1962 yang justru bertumpu pada prinsip first-use. Menurut strategi itu, Amerika Serikat akan menggunakan senjata nuklir pada serangan-pertama apabila Uni Soviet menyerang Eropa Barat dan mengancam kepentingan Amerika Serikat di kawasan lain meskipun serangan itu hanya menggunakan senjata-senjata konvensional. Barat, khususnya Amerika Serikat, tetap mempertahankan asumsi bahwa Uni Soviet akan menyerang lebih dahulu. Karena itu, pernyataan *no first use* tersebut di atas tidak mempunyai nilai dari segi keamanan militer --

meskipun telah diterima menjadi Resolusi Majelis Umum PBB No. 2936 (November 1972). Menurut perhitungan Amerika Serikat, penggunaan senjata nuklir pada serangan-pertama (oleh Uni Soviet) selalu mungkin selama senjata itu masih ada. Yang lebih penting untuk Amerika Serikat bukan intensi Uni Soviet, melainkan kemampuan Uni Soviet untuk melakukan serangan-pertama.

Karenanya tidak mengherankan jika munculnya rudal-rudal generasi keempat (SS-17, SS-18, SS-19) dianggap memperkuat intensi Uni Soviet untuk melakukan serangan-pertama. Amerika Serikat bahkan pernah memperkirakan bahwa serangan dengan sebagian kecil SS-18 saja dapat melumpuhkan hampir 90% Minuteman III yang merupakan pilar utama strategi counterforcenya. Perhitungan inilah yang melahirkan *window of vulnerability* di pihak Amerika Serikat, yaitu kekhawatiran bahwa ia tidak akan sanggup melakukan serangan pembalasan yang menimbulkan kerugian cukup berarti di pihak Uni Soviet.

Kekhawatiran ini tidak perlu terjadi seandainya Amerika Serikat tidak terjerat dalam skenario serangan oleh ICBM kepada ICBM (*ICBM to ICBM scenario*). Kekhawatiran itu juga tidak perlu timbul, seandainya Amerika Serikat masih taat-asas dengan doktrin kepastian untuk saling menghancurkan (*Mutual Assured Destruction*), sebab di samping Minuteman III, Amerika Serikat masih mempunyai senjata-senjata antarbenua yang lain. Padahal dengan 7 buah kapal selam *Poseidon* saja, ia dapat menghancurkan sekitar 62-75% pusat kegiatan industri di Uni Soviet. Dengan perkataan lain, kecuali karena hanya bertumpu pada ICBM to ICBM scenario, kekhawatiran itu muncul oleh karena Amerika Serikat tidak lagi cukup puas dengan menghancurkan sasaran-sasaran countervalue. Presidential Directive No. 59 yang diundangkan Presiden Carter di akhir 1970-an, memang memperlihatkan bahwa sasaran-sasaran counterforce lebih menjadi prioritas.

REFLEKSI STRATEGIS DI MEJA PERUNDINGAN

Tentu banyak alasan yang dapat disebut mengenai mengapa Uni Soviet berniat untuk memasuki meja perundingan pengendalian senjata, mulai dari alasan-alasan yang bersifat politis, ekonomis sampai ke alasan-alasan strategis. Dari segi yang disebut terakhir ini, tidak mungkin disangkal bahwa Uni Soviet juga beranggapan bahwa meja perundingan adalah salah satu cara untuk mencegah kemungkinan terjadinya perang nuklir. Karena itu, strategi penangkalannya tentu tercermin di meja perundingan.

Ketika di awal tahun 1967 Amerika Serikat mengusulkan pengendalian atas senjata-senjata strategis, khususnya sistem pertahanan anti rudal balistik,

pihak Uni Soviet menanggapi usulan itu dengan hati-hati. Ia tidak secara terbuka menolak ataupun menerima. Bahkan sebagai pernyataan penangkal, ia menawarkan pembekuan senjata-senjata ofensif strategis pada tingkat yang digelar oleh masing-masing pihak pada waktu itu. Tampaknya, tawaran tandingan ini memang hanya merupakan perang urat syaraf yang dilancarkan pihak Uni Soviet. Karena seandainya Amerika Serikat menerima pembekuan seperti yang diusulkan Uni Soviet, akan memberi banyak keuntungan. Pada awal tahun 1967 senjata-senjata ofensif strategis Amerika Serikat jauh lebih unggul dari Uni Soviet. Ia sudah menggelarkan 1.054 ICBM, 576 SLBM dan 650 pesawat pembom strategis B-52. Sedangkan Uni Soviet baru menggelarkan 500 ICBM, 100 SLBM dan beberapa puluh pesawat pembom strategis Mya-4 Bison dan Tu-95 Bear. Keunggulan wahana penghantar 3 : 1 di pihak Amerika Serikat ini jelas tidak menguntungkan Uni Soviet seandainya format persetujuan adalah pembekuan.

Bahkan sesungguhnya, keunggulan Amerika Serikat bukan hanya pada jalur persenjataan ofensif saja. Pada bulan September 1967, ia telah menggelarkan sistem pertahanan anti rudal *Safeguard* yang lebih canggih dari sistem Galosh milik Uni Soviet. Tetapi menurut perhitungan Amerika Serikat, yang sudah bergeser dari strategi counterforce ke strategi tanggapan luwes yang dijiwai oleh doktrin MAD, sistem pertahanan seperti ini dianggap tidak terlalu penting.

Sikap hati-hati Uni Soviet dalam menanggapi usulan yang diajukan Amerika Serikat itu, tampaknya disebabkan perbedaan pendapat antara pihak Politbiro dan pihak militer profesional. Sebagian besar anggota Politbiro berpendapat bahwa memasuki meja perundingan mengenai pengendalian senjata strategis akan bermanfaat bukan hanya dari segi strategi militer, tetapi juga di segi-segi yang lain. Bahkan perundingan itu sendiri, merupakan pengabdian kepada masyarakat internasional bahwa Uni Soviet adalah negara adikuasa yang sepadan dengan Amerika Serikat. Sebaliknya, kalangan militer profesional bersikap kaku dalam menerapkan doktrin dan strategi nuklir. Menurut pandangan mereka, pembatasan terhadap sistem pertahanan anti-rudal bertentangan dengan strategi war-survival, karena sistem pertahanan itu merupakan pilar utama untuk menetralisasi serangan lawan dan dengan demikian meningkatkan kepastian kelangsungan sistem sosial, ekonomi, politik dan militer Soviet. Secara singkat, sistem pertahanan anti-rudal adalah taat-asas dengan prinsip minimasi risiko. Mayor Jenderal Talensky sendiri bahkan menyatakan bahwa "pembatasan atas sistem anti-rudal akan mengikis habis stabilitas strategis."

Tetapi kekakuan atas doktrin dan strategi itu kemudian harus mengalah kepada pragmatisme. Betapapun juga Uni Soviet tidak mungkin menutup

kenyataan bahwa Amerika Serikat telah mengungguli pada jalur ofensif, meskipun yang disebut belakangan ini terlambat beberapa tahun dalam uji-coba rudal-rudal strategis. Karena itu, adalah sangat mungkin jika untuk masa-masa selanjutnya Amerika Serikat akan semakin unggul dalam sistem pertahanan anti-rudal. Uni Soviet jelas tidak akan membiarkan pihak lawan memiliki keunggulan pada jalur ofensif dan defensif. Dua tokoh penting di kalangan militer profesional, yaitu Jenderal Viktor G. Kulikov dan Marsekal A.A. Grechko, menemukan sintesis bahwa pembatasan sistem pertahanan anti-rudal hanya mungkin dilakukan apabila dibarengi dengan pengendalian senjata ofensif.

Rumusan itulah yang kemudian diajukan oleh Uni Soviet. Menurut strategi penangkalan Uni Soviet, kepastian war-survival boleh sedikit berkurang selama situasi ini disertai dengan peningkatan kepastian war-fighting. Dalam keadaan tanpa sistem pertahanan anti-rudal, kepastian itu akan meningkat apabila ada pembatasan atas sistem persenjataan ofensif.

Upaya pendekatan yang dirintis kedua-dua pihak itu kemudian kandas, ketika Uni Soviet melakukan serangan ke Chekoslovakia (Musim Semi Praha, Agustus 1968) dan pergantian presiden Amerika Serikat. Selama pendekatan itu tertunda, terjadi sedikit perubahan dalam perimbangan kekuatan senjata strategis. Amerika Serikat mengurangi pesawat B-52 serta menambah rudal-rudal SLBM, sedangkan Uni Soviet meningkatkan tiga jalur persenjataan strategisnya. Pada pertengahan tahun 1969, Amerika Serikat memiliki 1.054 ICBM, 656 SLBM dan 565 pesawat B-52. Sementara Uni Soviet sudah menggelarkan 1.140 ICBM, 275 SLBM dan 100 pesawat pembom strategis. Dengan memperhitungkan rudal-rudal yang masih berada dalam tahap pengembangan, secara keseluruhan Amerika Serikat memiliki 2.235 wahana penghantar, sedangkan Uni Soviet memiliki 2.030. Tetapi perlu untuk dicatat bahwa pada waktu itu, Amerika Serikat sudah mulai mengembangkan rudal-rudal berpeledak ganda yang dipasang pada Minuteman III.

Munculnya rudal-rudal berpeledak majemuk (MIRV) ini semakin meningkatkan kemampuan ofensif Amerika Serikat. Dengan demikian, dilihat dari segi Uni Soviet, Amerika Serikat memiliki keunggulan pada jalur ofensif dan defensif. Karena itu, mudah diperkirakan bahwa strategi Uni Soviet di meja perundingan ialah, bagaimana mengurangi keunggulan Amerika Serikat seraya mempertahankan peluang untuk mengejar keunggulan itu.

SALT I yang kemudian berhasil disepakati oleh kedua belah pihak, pada akhirnya membatasi sistem pertahanan anti rudal balistik (*ABM Treaty*) dan membatasi rudal-rudal balistik (*Interim Agreement*). Kedua-dua pihak menyepakati untuk hanya menggelarkan paling banyak 100 ABM yang boleh

digelarkan untuk melindungi ibukota negara *atau* silo-silo nuklir. Sedangkan untuk senjata-senjata ofensif disepakati bahwa Amerika Serikat diperkenankan memiliki 1.054 ICBM dan 656 SLBM dengan kemungkinan untuk mengubah konfigurasi ini menjadi 1.000 ICBM dan 710 SLBM. Di pihak lain, Uni Soviet diperkenankan untuk memiliki 1.530 ICBM dan 710 SLBM dengan kemungkinan untuk mengubah konfigurasi menjadi 1.400 ICBM dan 950 SLBM.

Persetujuan anti rudal balistik itu dapat diterima oleh Uni Soviet karena batas 100 ABM masih di atas 96 ABM yang menurut rencana akan digelarkan. Ini menunjukkan bahwa setiap persetujuan mungkin diterima, apabila ia tidak mengganggu program yang direncanakan atau bahkan memberi peluang untuk meningkatkannya lebih lanjut. Dari segi doktrin dan strategi war-survival, terlihat perbedaan antara kedua negara adikuasa. Uni Soviet misalnya, ternyata menggelarkan rudal-rudal itu di sekitar Moskwa sesuai dengan prinsipnya untuk mengurangi risiko sasaran countervalue atau meningkatkan kepastian kelangsungan sistem ekonomi, sosial dan politik. Sedangkan Amerika Serikat menggelarkan jaringan anti-rudal di sekitar silo-silo Minuteman III untuk meningkatkan jaminan serangan pembalasan.

Dari pembatasan senjata-senjata ofensif terlihat bahwa Uni Soviet memiliki keunggulan sekitar 530 wahana penghantar. Tetapi harus diingat bahwa persetujuan itu tidak membatasi pesawat pembom strategis dan rudal-rudal milik negara ketiga. Padahal Uni Soviet bukan hanya menghadapi rudal-rudal milik Amerika Serikat, tetapi juga sekitar 150 rudal milik Inggris, Prancis, dan Cina serta 400 pesawat pembom strategis lebih banyak di pihak Amerika Serikat. Ini menunjukkan bahwa prinsip yang dipegang Uni Soviet dalam memperhitungkan perimbangan kekuatan bukanlah paritas dwipihak, melainkan *equal security* dengan memperhitungkan senjata-senjata ofensif milik semua pihak yang dianggapnya lawan, di antaranya 44 rudal Lance (Inggris) dan 32 rudal Pluton (Prancis).

Meskipun demikian, hasil persetujuan SALT I tidak sepenuhnya memuaskan Uni Soviet: *pertama*, persetujuan itu tidak memperhitungkan pesawat-pesawat strategis secara formal; *kedua*, persetujuan itu tidak membatasi pengembangan dan penggelaran rudal-rudal dengan peledak majemuk dan rudal-rudal jelajah; dan *ketiga*, persetujuan itu tidak secara formal mengabsahkan prinsip *equal security*. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, dalam pesawat pembom strategis, rudal-rudal berpeledak majemuk dan rudal jelajah, Amerika Serikat lebih unggul. Ketiga jenis persenjataan inilah yang kemudian diperjuangkannya dalam Vladivostok Accord (1974) dan kemudian SALT II (1979).

Tetapi dari sisi lain, tidak adanya pembatasan atas rudal-rudal berpeledak majemuk itu justru memberi peluang untuk Uni Soviet guna meningkatkan kemampuan war-fighting. Seperti kemudian terlihat dari munculnya rudal-rudal SS-17, SS-18 dan SS-19 yang semuanya berpeledak majemuk. Antara 1972-1979, tercatat bahwa Uni Soviet menggelarkan 630 ICBM dan 64 SLBM berpeledak majemuk. Bahkan kemudian ketajaman strategi war-fightingnya semakin mantap setelah ia menggelarkan SS-20 dan pesawat Backfire, terutama di mandala Eropa.

Oleh karena strategi war-survival secara simbolis telah terkandung di dalam *ABM Treaty* yang berlaku untuk masa yang tidak terbatas, tentu mudah dimengerti apabila strategi war-fighting menjadi lebih tampak. Walaupun demikian ini tidak berarti bahwa strategi war-survival tidak penting lagi, sebab aspek menetralisasi kekuatan lawan atau membatasi tingkat kehancuran (*damage limitation*) dapat juga tercermin dalam strategi war-fighting, misalnya dengan meningkatkan kekuatan ofensif di pihaknya dan mengurangi kekuatan ofensif di pihak lawan.

Dari perhitungan ini sebenarnya SALT II justru lebih merugikan Uni Soviet daripada Amerika Serikat, karena pembatasan dalam jalur ofensif lebih dititikberatkan pada ICBM berpeledak majemuk (820). Penerimaan Uni Soviet atas pembatasan ini tampaknya disebabkan oleh keinginannya untuk menyusun konfigurasi jalur ofensif yang lebih berimbang dengan mengutamakan peningkatan SLBM dan pesawat pembom. Kecuali itu, kemampuan war-fighting juga dibebankan pada rudal SS-20 yang meningkat hampir dua kali lipat dalam dua tahun setelah 1979. Peningkatan jumlah SS-20 ini bukan hanya untuk meraih sedikit keunggulan melalui jalur di luar ukuran strategis yang secara resmi diterima, melainkan juga menjaga kemungkinan apabila usaha politiknya untuk mencegah kehadiran Pershing II dan rudal jelajah Tomahawk tidak berhasil.

Tetapi situasi sejak kuartal pertama 1983 kembali menempatkan Uni Soviet pada strategi war-survival dan war-fighting secara serempak, yaitu setelah Presiden Reagan mengeluarkan gagasannya tentang Perang Bintang (23 Maret 1983). Dalam putaran-putaran *umbrella talks*, yang menggabungkan perundingan senjata ofensif (INF dan START) dan defensif (sistem pertahanan landas antariksa), Uni Soviet kembali pada posisinya seperti pada awal tahun 1967. Karena itu tidak mengherankan apabila Uni Soviet lebih menekankan pada potensi keunggulan Amerika Serikat, yakni sistem pertahanan Perang Bintang. Menurut strategi Uni Soviet, Perang Bintang mempunyai efek destabilisasi strategis, karena sistem pertahanan ini akan mengikis strategi war-fighting-nya. Inti masalahnya ialah, karena Amerika Serikat secara serempak meningkatkan kemampuan ofensif dan defensif, yaitu

dengan menggelarkan Penjaga Perdamaian dan Perang Bintang. Karena sejak tahun 1983 rudal-rudal Penjaga Perdamaian mulai digelar, tidak ada pilihan lain untuk Uni Soviet kecuali mencegah realisasi program Perang Bintang.

Dari segi perhitungan strategis, Perang Bintang adalah faktor utama yang mendorong Uni Soviet untuk kembali ke meja perundingan. Tanpa perundingan itu, ia khawatir atas kemungkinan keunggulan Amerika Serikat di kedua jalur sistem persenjataan strategis. Perasaan terancam oleh keunggulan teknologi Barat, paranoia ideologi untuk memenangkan perang, dan perhitungan strategi untuk berperang seraya bertahan, akhirnya dapat dirumuskan secara singkat: "strategi Uni Soviet adalah bagaimana menggagalkan strategi Amerika Serikat."

REFERENSI

- Baylis, John, and Gerald Segal (eds.), *Soviet Strategy* (London: Allenheld, Osmun Montclair, 1981).
- Breman, Robert P., and John C. Baker, *Soviet Strategic Forces: Requirements and Responses* (Washington, D.C.: The Brookings Institutions, 1982).
- Dinerstein, H.S., *War and the Soviet Union* (New York: Frederick A. Preager, 1962).
- Douglass, Joseph D., and Amoretta Hoerber, *Soviet Strategy for Nuclear War* (Stanford: Hoover Institutions Press, 1980).
- Garrison, Jim, and Pyare Shivpuri, *The Russian Threat: Its Myths and Realities* (London: Gateway Books, 1983).
- Halperin, Morton, *Contemporary Military Strategy* (London: Faber and Faber, 1972).
- Holloway, David, *The Soviet Union and the Arms Race* (London: Yale University Press., 1984).
- Lockwood, Jonathan Samuel, *The Soviet Views of U.S. Strategic Doctrine* (New York: National Strategy Information Center, Inc., 1983).
- Payne, Keith B., *Nuclear Deterrence in U.S. - Soviet Relation* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1982).
- Wolfe, Thomas W., *Soviet Strategy at the Crossroads* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1964).