

171

Arti Amerika Latin dan Karibia bagi Uni Soviet dalam Perimbangan Kekuatan Timur - Barat

Bantarto BANDORO*

Sejak Uni Soviet menjalin hubungan dengan Kuba pada akhir tahun 1950-an dan awal 1960-an kawasan Amerika Latin menjadi bagian dari kepentingan dan kebijakan Uni Soviet di Dunia Ketiga. Uni Soviet berpendapat bahwa rezim komunis di Kuba akan tetap bertahan dan bahwa Amerika Serikat bukan saja harus menerima hal itu sebagai kenyataan tetapi juga mengakui hubungan antara Kuba dan Uni Soviet. Salah satu jurnal utama Uni Soviet yang membahas masalah-masalah luar negeri menyatakan bahwa perjuangan utama Uni Soviet di belahan bumi Barat itu tidak hanya di Amerika Tengah atau Karibia tetapi juga di daratan Amerika Latin secara keseluruhan.¹ Perhatian Uni Soviet di kawasan Amerika Latin sebenarnya diarahkan pada persoalan memburuknya hubungan Amerika Serikat-Amerika Latin dan pematangan persoalan hubungan sosial politik di kawasan.

Di mata Uni Soviet terdapat tiga faktor di Amerika Latin yang menguntungkan Uni Soviet dalam memperluas pengaruhnya di sana. Pertama, eksistensi kontradiksi yang dalam di Amerika Latin khususnya kontradiksi antara kaum tani dan feodal dan sistem semi feodal yang berlaku di daerah-daerah pedalaman; meningkatnya konflik antara kelas pekerja kota dan borjuis; konflik antara kepentingan nasional dan eksploitasi serta dominasi asing. Kontradiksi-kontradiksi ini akan menjadi satu dan mendorong gerakan massa kuat untuk mengambil kecenderungan anti-imperialis dan anti-kapitalis. Kedua, semua negara di Amerika Latin mempunyai partai komunis dan di beberapa negara tertentu pengaruhnya cukup besar. Sebaliknya gerakan demokratik sosial selain tidak mempunyai akar dalam gerakan buruh di kawasan juga tidak mempunyai pengaruh besar. Ketiga, tradisi gerakan

*Staf CSIS.

¹Morris Rothenberg, "Latin American in Soviet Eyes," *Problem of Communism* (September-Oktober 1983), hal. 14.

pembebasan revolusioner yang berawal dari gerakan menentang kekuasaan Spanyol dan Portugis cukup kuat di Amerika Latin. Tradisi ini tidak hanya melahirkan kegiatan revolusioner di masing-masing negara tetapi juga solidaritas di seluruh kawasan.¹

Uni Soviet melihat kemungkinan bahwa perkembangan persoalan itu secara berarti dapat mempengaruhi perimbangan kekuatan Timur-Barat untuk keuntungan Uni Soviet, dalam arti bahwa pematangan persoalan-persoalan itu yang berkelanjutan akan memberikan harapan besar bagi penetrasinya di Amerika Latin dan secara demikian memperkuat posisinya dalam perimbangan itu. Uni Soviet melalui Kuba berusaha memperkuat dan memperluas pengaruhnya di sana dan mendesak kecenderungan-kecenderungan yang bertentangan dengan posisi dan kepentingan Amerika Serikat di kawasan. Tetapi dalam usahanya itu Uni Soviet tentu saja harus berhadapan dengan pemerintahan "aktivis" Amerika Serikat yang juga cenderung melihat persoalan-persoalan Amerika Latin khususnya Karibia dalam konteks konfrontasi global dengan Uni Soviet.

AWAL HUBUNGAN SOVIET DENGAN AMERIKA LATIN

Kawasan Amerika Latin tidak menempati posisi penting dalam kebijakan luar negeri Uni Soviet pada masa Lenin. Dalam hubungan ini Lenin pernah mengatakan bahwa tugas pemimpin Uni Soviet setelah revolusi Bolshevik adalah mendorong revolusi di daerah-daerah jajahan.² Tetapi kawasan Amerika Latin tidak disinggung secara khusus dalam pernyataan itu. Oleh sebab itu didorongnya revolusi di Amerika Latin tidak akan menguntungkan revolusi komunis Soviet. Akan tetapi lahirnya partai-partai komunis lokal pada awal 1920-an dan dibentuknya seksi Amerika Latin dalam gerakan komunis internasional menciptakan peluang bagi Uni Soviet untuk menanamkan pengaruh komunis di kawasan. Berkat taktik Komintern, suatu organisasi komunis internasional yang dibentuk Lenin tahun 1919 dengan tujuan menyebarkan dan meningkatkan potensi revolusioner gerakan komunis secara keseluruhan, pengaruh komunisme Soviet berkembang di negara-negara Amerika Latin seperti Argentina dan Meksiko.

Sampai kongres komunis Amerika Latin I di Buenos Aires bulan Juni 1929, tujuan Uni Soviet di Amerika Latin terbatas pada usahanya untuk

¹Leon Goure dan Morris Rothenberg, *Soviet Penetration of Latin America* (Coral Gables: University of Miami Press, 1975), hal. 14-15.

²Mengenai dasar-dasar historis dan teoritis hubungan Uni Soviet dengan Amerika Latin lihat lebih lanjut Roger E. Kanet, "The Soviet Union and the Colonial Question, 1917-1953," dalam *The Soviet Union and the Developing Nations*, ed. *idem* (London: The John Hopkins University Press, 1974), hal. 22-26.

memasukkan kelompok-kelompok kiri Amerika Latin ke dalam gerakan komunis internasional. Tahap yang lebih penting dalam hubungan itu terjadi dalam kongres Komintern ke-6, tahun 1928 yang mengambil keputusan antara lain untuk melembagakan kegiatan partai komunis di kawasan Amerika Latin melalui sekretariat Komintern yang dibentuk di Buenos Aires.¹ Tugasnya adalah menyebarkan pengaruh komunisme Uni Soviet di kawasan. Namun dalam awal 1930-an terlihat beberapa kejadian yang kurang menguntungkan Uni Soviet bila dilihat dari segi usahanya menyebarkan pengaruh komunisme Uni Soviet di kawasan. Kejadian-kejadian itu antara lain kegagalan politik kelompok kiri di Kolumbia dan tekanan terhadap kekuatan revolusioner di El Salvador. Sebagai akibatnya kelompok kiri dan partai-partai komunis di kawasan terdesak ke belakang dan hal itu mengurangi kesempatan Uni Soviet untuk melaksanakan kebijakan revolusionernya di kawasan.

Uni Soviet menyadari kemungkinan semakin kecilnya keuntungan yang dapat diperoleh bila tetap mempertahankan kebijakan di atas. Oleh sebab itu Uni Soviet melalui Komintern mempola suatu taktik baru, yaitu taktik front rakyat (popular front). Taktik ini dipola terutama untuk mempersatukan negara-negara dan partai-partai politik sebanyak mungkin untuk menghadapi kemungkinan serangan kekuatan fasis terhadap Uni Soviet.² Di Amerika Latin taktik ini pertama kali diterapkan di Brazil tahun 1935 dan di Chili tahun berikutnya.³ Dengan taktik serupa itu Uni Soviet bahkan berhasil menjalin hubungan diplomatik dengan beberapa negara Amerika Latin seperti Kolumbia (1935), Uruguay dan Chili (1944), Bolivia, Brazil dan Venezuela (1945) dan Argentina (1946).⁴ Akan tetapi ketegangan Timur-Barat setelah

¹Stephen Clissold, ed., *Soviet Relations with Latin America 1918-1968. A Documentary Survey* (London: Oxford University Press, 1970), hal. 77-78.

²Taktik ini diterima dalam kongres Komintern ke-7, bulan Juli-Agustus 1935 dan motivasinya terutama adalah membendung ancaman fasisme Jerman terhadap Uni Soviet. Untuk maksud itu komunis mengadakan kontak dengan massa, baik dengan cara kolaborasi dengan pemimpin-pemimpin organisasi non-komunis ("united front from above") maupun dengan anggota-anggota organisasi itu ("united front from below"). R.N. Carew Hunt, *The Theory and Practice of Communism* (Victoria: Penguins Books Pty Ltd., 1963), hal. 194-195. Lihat juga George F. Kennan, *Russia and the West under Lenin and Stalin* (New York: The New American Library Inc., 1960), hal. 277-295.

³Di Brazil taktik ini diterapkan oleh Aliansi Pembebasan Nasional yang dibentuk tahun 1935 untuk menentang konstitusi fasis ciptaan diktator Vargas. Inspirasi aliansi ini terutama datang dari komunis, serikat buruh non-komunis dan kelompok perwira militer. Di Chili taktik ini diterapkan oleh Front Rakyat yang dibentuk pada tahun 1936, terutama untuk melawan penindasan diktator Alesandri (presiden Chili). Anggota front itu adalah kelompok radikal, sosialis dan komunis. Hugh Seton Watson, *From Lenin to Khrushchev. The History of World Communism* (New York: Frederick A. Praeger, 1963), hal. 198-199.

⁴A. Varas, "Ideology and Politics in Latin American-USSR Relations," *Problems of Communism* (Januari-Februari 1984), hal. 37.

perang dan kristalisasinya dalam perang dingin serta masuknya Amerika Latin dalam perimeter pertahanan militer dan politik kawasan melalui perjanjian RIO 1947 (perjanjian antar negara-negara Amerika mengenai bantuan yang saling menguntungkan) telah mengubah hubungan diplomatik dan politik Moskwa dengan sebagian besar negara di kawasan. Uni Soviet tidak berhasil mempertahankan hubungan diplomatiknya dengan Brazil, Chili, Kolumbia dan Venezuela sesuai dengan tingkat hubungan yang diinginkan pada akhir 1940-an dan awal 1950-an. Sebab sejak itu hubungan luar negeri sebagian besar negara Amerika Latin lebih banyak ditentukan oleh kebijakan Amerika Serikat.

Meskipun Uni Soviet berhasil menjalin hubungan diplomatik dengan beberapa negara Amerika Latin, hubungan Uni Soviet dengan kawasan itu lebih banyak dipengaruhi oleh hubungan antara Uni Soviet dan partai-partai komunis setempat dan hal itu mungkin dimaksudkan sebagai salah satu usaha untuk mempertahankan revolusi komunis yang telah berhasil. Meskipun demikian, Uni Soviet tetap belum memperhitungkan kawasan Amerika Latin sebagai bagian dari strateginya di Dunia Ketiga. Hal itu dapat dilihat dari konsep Khrushchev mengenai "zona damai" di Dunia Ketiga, dirumuskan pada tahun 1956, yang tidak mencantumkan Amerika Latin sebagai salah satu kawasan damai.¹ Hal itu kiranya tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa Uni Soviet tidak memiliki sumber daya untuk mendukung langsung strategi aktifnya di kawasan yang letaknya cukup jauh. Lagipula Uni Soviet mengakui Amerika Latin sebagai kawasan yang berada di bawah pengaruh dan pengawasan Amerika Serikat dan bahwa Amerika Serikat akan menentang munculnya setiap rezim kiri atau pengaruh Uni Soviet yang berarti. Persepsi yang kemudian disebut "fatalisme geografi" itu diperkuat antara lain oleh intervensi Amerika Serikat di Guatemala (1954), di Cochinos Bay (1961), di Republik Dominika (1965) dan di Grenada (1983).²

Uni Soviet baru menaruh perhatian secara serius terhadap kawasan Amerika Latin setelah revolusi Kuba tahun 1959 yang melahirkan rezim Castro dan yang kemudian menerima prinsip-prinsip Marxisme-Leninisme sebagai petunjuk pembangunan nasionalnya. Uni Soviet melihat revolusi itu sebagai awal berakhirnya era Amerika Serikat di Amerika Latin, biarpun kenyataannya tidak demikian. Tetapi yang jelas adalah bahwa Amerika Serikat sendiri tidak dapat mencegah revolusi Kuba itu yang kemudian berkembang menjadi semacam lambang kebangkitan nasionalisme rakyat Amerika Latin.

¹Leon Goure dan Morris Rothenberg, *Soviet Penetration*, hal. 1. Lihat juga Rothenberg, "Latin America in Soviet Eyes," *Problem of Communism* (September-Oktober 1983), hal. 1.

²Menurut seorang penulis Amerika Latin, Amerika Serikat melakukan intervensi di Amerika Latin sebanyak 200 kali. *FBIS Soviet Union*, 30 April 1984.

Uni Soviet mempunyai pengalaman bahwa ia mengalami kesulitan dalam mengendalikan rezim-rezim komunis yang keberhasilannya merebut kekuasaan lebih banyak dilakukan melalui usaha-usahanya sendiri dari pada melalui bantuan tentara Uni Soviet. Revolusi di Kuba itu adalah salah satu contohnya.¹ Uni Soviet menarik kesimpulan dari kejadian-kejadian itu, bahwa bila dilihat dari kepentingan nasional Uni Soviet revolusi komunis yang dibantu oleh tentara Uni Soviet dan oleh sebab itu tunduk di bawah pengawasannya biasanya lebih diinginkan oleh Uni Soviet daripada kalau revolusi itu dilakukan oleh kekuatan dari dalam negara itu sendiri (*indigenous revolution*). Implikasi kesimpulan itu bagi kebijakan luar negeri Uni Soviet adalah bahwa pengambilalihan kekuasaan oleh komunis akan diterima oleh Uni Soviet hanya bilamana ada alasan yang dapat dipercaya bahwa rezim baru itu akan menguntungkan Uni Soviet atau melemahkan kekuatan kapitalis. Yang jelas adalah bahwa Uni Soviet tidak menginginkan revolusi komunis model Kuba terjadi lagi di kawasan itu maupun kawasan-kawasan lain.²

Revolusi Kuba itu tidak saja merupakan suatu "hadiah" bagi Uni Soviet, tetapi setidaknya juga telah membuka kesempatan yang lebih besar baginya untuk melaksanakan kebijakan Amerika Latin-nya secara lebih aktif. Sementara itu, dalam periode yang sama, munculnya kecenderungan kiri di beberapa negara Amerika Latin, sikap bermusuhan nasionalis yang terus-menerus terhadap Amerika Serikat dan keinginan beberapa negara di kawasan untuk melepaskan diri dari ketergantungan mereka yang berlebihan pada Amerika Serikat, telah mendorong Uni Soviet, dengan memanfaatkan situasi itu, untuk memulihkan hubungan diplomatiknya secara penuh dengan beberapa negara Amerika Latin yang retak pada akhir tahun 1940-an dan awal 1950-an. Uni Soviet bahkan berhasil menjalin hubungan diplomatik baru antara lain dengan Kuba (1960), Ekuador (1969), Guyana (1970) dan Kosta Rika (1971).³

¹Contoh lain revolusi semacam itu adalah revolusi komunis di Yugoslavia, Albania, Cina, Korea Utara dan Vietnam. Mengenai analisa revolusi-revolusi itu lihat lebih lanjut Thomas Hammond, ed; *The Anatomy of Communist Takeovers* (London: Yale University Press, 1975).

²Setelah kemenangan Sandinista di Nikaragua, Uni Soviet untuk pertama kali memuji revolusi model Kuba yang menampilkan tentara-tentara gerilya Marxis, dan bukan partai komunis, sebagai kekuatan di barisan depan (*vanguard force*). SA, Mikoyan, editor *Latinskaya Amerika* suatu jurnal yang diterbitkan oleh Lembaga Amerika Latin-Uni Soviet, menyatakan bahwa kekuatan bersenjata merupakan satu-satunya cara untuk mencapai kemenangan revolusi di Amerika Latin. Perubahan dalam pandangan Uni Soviet mengenai revolusi Kuba itu terutama karena cara damai menuju sosialisme gagal diterapkan di Chili. Selanjutnya keberhasilan revolusi dengan cara itu kemungkinan besar akan terlihat kembali di El Salvador. Mark N. Katz, *The Third World in Soviet Military Thought* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1982), hal. 106.

³Sampai akhir tahun 1970-an, Uni Soviet menjalin hubungan diplomatik dengan sekitar 19 negara Amerika Latin termasuk di Karibia, yaitu Argentina, Bolivia, Brazil, Kolombia, Kosta Rika, Republik Dominika, Ekuador, Guatemala, Guyana, Jamaika, Meksiko, Nikaragua, Peru,

Hubungan diplomatik Uni Soviet-Kuba itu sesungguhnya juga merupakan hasil kunjungan Anastas Mikoyan ke Havana pada bulan Februari 1960.¹

Pada bulan Desember 1961, Kuba memproklamasikan diri sebagai negara sosialis (Marxis-Leninis).² Keputusan Kuba untuk mengambil posisi itu terutama didorong oleh dua motivasi utama, yaitu: (1) untuk memaksakan keterlibatan protektif Uni Soviet sebagai satu-satunya cara untuk mencegah kemungkinan intervensi langsung Amerika Serikat di Kuba; dan (2) untuk menciptakan revolusi yang tidak dapat diubah. Uni Soviet semula menunjukkan sikap dingin terhadap sikap Kuba itu, tetapi karena pertimbangan tertentu ia menerima Kuba dalam orbit pengaruhnya. Sikap Uni Soviet terhadap proklamasi Kuba itu semakin jelas pada bulan Juni 1972, ketika Brezhnev mengeluarkan pernyataan bahwa sosialis Kuba tidak sendirian; ia merupakan bagian dari sistem sosialisme dunia. Satu bulan setelah pernyataan itu Kuba diterima menjadi anggota Comecon, suatu ikatan hukum yang kuat antara Kuba dan struktur perjanjian multilateral Uni Soviet. Selanjutnya pada bulan Januari 1974, Brezhnev mengunjungi Kuba dan hal ini dapat dilihat sebagai petunjuk lain semakin kuatnya hubungan Uni Soviet-Kuba.³ Di mata Uni Soviet, proklamasi Kuba itu dan keputusannya untuk bergabung dengan kelompok negara-negara sosialis menguntungkan Uni Soviet karena setidaknya semakin membuka jalan baginya untuk memperluas pengaruhnya di kawasan.

Revolusi dan proklamasi Kuba itu bukan saja membuat perhatian Uni Soviet terhadap kawasan Amerika Latin menjadi lebih besar tetapi juga telah mengubah persepsi Uni Soviet mengenai tiga faktor yang sejauh itu dianggap membatasi kegiatan-kegiatannya di kawasan, yaitu kesempatan, kemampuan Uni Soviet untuk menggunakan kesempatan itu dan dominasi Amerika Serikat di kawasan. Selanjutnya oleh karena keberhasilan Castro dalam revolusinya dan komitmennya pada prinsip-prinsip Marxis-Leninis, Uni Soviet mulai mengembangkan hubungan aliansi dengan Kuba yang oleh Uni Soviet sendiri kemudian dilihat sebagai kekuatan regional. Sejak awal 1960-an, Uni Soviet menggunakan Kuba sebagai pusat kegiatannya di kawasan Amerika Latin khususnya di Karibia dan sejak itu pula kebijakan Uni Soviet terhadap kawasan itu dipola untuk memperkuat kedudukannya di Kuba sekaligus

Trinidad, Tobago, Uruguay dan Venezuela. Suriname dan Grenada menjalin hubungan diplomatik dengan Kuba baru pada pertengahan tahun 1982. Rothenberg, *"Latin America in Soviet Eyes,"* hal. 15.

¹Anastas Mikoyan pada waktu itu menjabat sebagai Wakil Ketua I Dewan Menteri Uni Soviet.

²Kuba adalah negara pertama di kawasan Amerika Latin yang mengambil posisi pro Uni Soviet secara resmi. Hal ini pernah diungkapkan dalam Konperensi Komunis Internasional tanggal 17 Juni 1969 di Moskwa.

³Rothenberg, *"Latin America in Soviet Eyes,"* hal. 3.

merongrong pengaruh Amerika Serikat di kawasan. Penempatan rudal ofensif Uni Soviet di Kuba tahun 1962 adalah salah satu usaha Uni Soviet untuk memproyeksikan kekuatannya di belahan bumi Barat itu.¹

Dengan demikian jelas bahwa Uni Soviet mulai memasukkan kawasan Amerika Latin sebagai bagian dari strategi politiknya di Dunia Ketiga terutama untuk memperoleh suatu kedudukan internasional yang kuat termasuk memperkuat posisinya dalam perimbangan Timur-Barat. Untuk mencapai tujuannya itu Uni Soviet memanfaatkan antara lain hubungan diplomatik yang ada dengan negara-negara di Amerika Latin. Misalnya kedutaan besar Uni Soviet di Meksiko pernah digunakan sebagai pusat kegiatan penyebaran subversi ke seluruh kawasan Karibia.² Uni Soviet juga menggunakan gerakan-gerakan revolusioner sebagai ujung tombak penetrasinya di kawasan. Hal itu antara lain dilakukan dengan memberikan latihan militer kepada gerakan-gerakan itu seperti pernah diberikan kepada gerakan pembebasan nasional Bolivia. Tetapi perlu dijelaskan bahwa gerakan revolusioner itu sendiri lahir terutama karena faktor-faktor intern di kawasan dan tidak perlu karena dorongan Uni Soviet.

Dengan membantu perjuangan gerakan revolusioner itu Uni Soviet memola suatu kebijakan yang kelihatannya lebih aktif. Hal itu dimungkinkan karena menurut pandangan Soviet "korelasi kekuatan" sejak akhir 1960-an bergeser untuk keuntungan Soviet, terutama setelah kekalahan Amerika Serikat di Vietnam. Di kawasan Amerika Latin gejala pergeseran itu tercermin dari semakin meningkatnya arus anti-Amerika Serikat yang kemudian dikenal dengan sebutan anti-Yankee.

OFENSIF SOVIET-KUBA DI KARIBIA

Amerika Tengah, Panama, Meksiko, Kepulauan Karibia dan Amerika Selatan bagian utara berbeda satu dengan lainnya dari segi tradisi kebudaa-

¹Mengenai penempatan rudal Uni Soviet di Kuba itu, lihat lebih lanjut Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971).

²Dalam perkembangan selanjutnya Meksiko tidak hanya digunakan sebagai pusat penyebaran kegiatan subversi tetapi juga menjadi sasaran penting Uni Soviet di kawasan terutama dalam usahanya membentuk pemerintahan pro-Uni Soviet di sana. Uni Soviet akan menggunakan Meksiko sebagai "jendela" untuk mengeksploitasi kelemahan-kelemahan Amerika Serikat. Apalagi Meksiko beberapa tahun belakangan ini dianggap sebagai persoalan baru bagi Amerika Serikat. Meksiko menganut suatu kebijakan luar negeri yang aktif dan melepaskan kebijakan tradisionalnya yang lebih mengutamakan pasivitas dan netralitas dalam masalah-masalah Karibia dan kawasan secara keseluruhan. Meksiko menganut prinsip-prinsip Marxis dalam kebijakannya. Berbeda dengan Amerika Serikat, Meksiko tidak menganggap kemungkinan munculnya "Kuba lain" sebagai suatu bencana di kawasan. Lagipula Meksiko tidak melihat kerugian bila ia menjalin hubungan dengan rezim Marxis Sandinista di Nikaragua, kendati ada unsur dukungan Uni

yaan, sejarah politik, komposisi etnik dan sosial serta pembangunan ekonomi. Akan tetapi kesemuanya itu tergabung dalam suatu entitas geopolitik tunggal, yaitu Kawasan Karibia (Caribbean basin), yang mencakup negara-negara pesisir pantai. Karibia itu sendiri selain menghubungkan Atlantik dan Pasifik juga merupakan jalur perdagangan Utara-Selatan.¹ Kawasan itu sering kali juga dianggap sebagai pusat taruhan strategis kekuatan Timur-Barat. Beberapa petunjuk memperkuat anggapan itu. Misalnya dalam rencana "contingency" NATO diungkapkan agar pasukan dan peralatan NATO melakukan transit di Karibia bila terjadi perang di Eropa. Terusan Panama juga mempunyai nilai militer dan perdagangan penting. Dalam perang Korea misalnya, sekitar 22% dari seluruh pasukan dan perlengkapan militer Amerika Serikat dikirim melalui terusan itu. Selanjutnya apabila dipandang dari sudut konsep geopolitik, Kawasan Karibia merupakan zona transit kunci untuk suplai minyak dan bahan mentah lainnya dari Guatemala, Venezuela dan Kepulauan Karibia ke Amerika Serikat. Dalam situasi khusus misalnya perang, bagi Amerika Serikat kehadiran militer Soviet yang berarti di Karibia dapat merupakan ancaman bukan saja terhadap dukungan logistik Amerika Serikat kepada sekutu-sekutunya di Eropa tetapi juga suplai minyak dan bahan-bahan strategis lainnya ke Amerika Serikat.

Pemimpin-pemimpin militer Soviet sendiri mengakui bahwa kebebasan strategis Amerika Serikat di bagian dunia lain bergantung pada stabilitas di Karibia. Tetapi hal itu tidak berarti bahwa laut Karibia semata-mata sebagai "kolam" milik Amerika Serikat. Laut Karibia juga penting bagi Uni Soviet terutama untuk menunjang operasi satuan-satuan lautnya dengan harapan antara lain bahwa Uni Soviet bukan saja akan memperoleh "leverage" potensial untuk memaksa Amerika Serikat menarik mundur kekuatan-kekuatan lautnya yang digelar di perairan dekat Uni Soviet tetapi juga akan mampu menetralisasi unsur-unsur oposisi internal di Kawasan Amerika Latin yang menentang pemerintah dukungan Soviet. Dengan operasi-operasi di laut semacam itu Uni Soviet sesungguhnya menghendaki kehadirannya di Kawasan Amerika Latin khususnya di Karibia diperluas dan diperkuat. Petunjuk kuat mengenai hal itu adalah semakin meningkatnya kunjungan kapal-kapal selam Soviet ke Kuba sejak tahun 1969² dan hal itu sekaligus mencerminkan rencana Soviet untuk menggunakan fasilitas di Cienfugos secara tetap.

Soviet-Kuba terhadap rezim itu. Lebih lanjut lihat Daniel James, "Mexico: America's Newest Problem," *The Washington Quarterly*, Vol. III, No. 3 (Summer 1980), hal. 87-105.

¹Richard Sim dan James Anderson "The Caribbean Strategic Vacuum," *Conflict Studies*, No. 121, (Agustus 1980), hal. 2.

²Sejak Kuba memproklamasikan diri sebagai negara sosialis dan bergabung dengan Blok Soviet, Kuba menerima bantuan keuangan dan teknologi maju dari Uni Soviet. Sebagai imbalannya Uni Soviet diizinkan untuk menggunakan fasilitas dermaga dan kapal selam di Cienfugos dan fasilitas udara dan intelijen.

Kegiatan-kegiatan angkatan laut Soviet di Karibia, termasuk kunjungan rutin kapal-kapal selamnya, kelihatannya dipola untuk menciptakan semacam legitimasi kehadiran kekuatan lautnya baik pada masa perang maupun damai dan untuk memonitor dan memotong jalur perkapalan Atlantik Utara yang di mata Amerika Serikat dapat dianggap sebagai ancaman terhadap jalur perdagangan Amerika Serikat-Eropa. Tetapi dalam situasi seperti itu Uni Soviet harus menghadapi kemungkinan manuver anti-kapal selam Amerika Serikat yang dalam strateginya terutama dipola untuk mendeteksi sekaligus memotong ruang gerak kapal-kapal selam Soviet. Selain itu penggelaran kekuatan laut Soviet itu juga dipola untuk mempercepat apa yang oleh Gorskhov, Panglima Angkatan Laut Soviet, disebut sebagai "perubahan-perubahan progresif" lepas pantai.¹ Inisiatif Soviet itu terutama bertujuan untuk meningkatkan fleksibilitas kekuatan lautnya, khususnya dalam kemampuannya untuk memperkuat legitimasi kehadirannya dan dalam melakukan operasi-operasi di wilayah yang letaknya cukup jauh dari Uni Soviet.

Visi strategi Soviet di kawasan khususnya di Karibia adalah jelas, yaitu ekstensi dari kepentingan keamanannya. Tujuan keamanan Soviet di kawasan itu tidak dapat dilepaskan dari apa yang dilihatnya sebagai tujuan dan strategi "anti-imperialisme"-nya di Dunia Ketiga secara keseluruhan, suatu strategi yang khusus dipola untuk membantu mendorong lahirnya rezim anti-Barat. Hal itu akan merupakan transisi ke arah perkembangan selanjutnya, yaitu terjadinya revolusi sosialis menuju komunisme. Di Amerika Latin usaha Soviet untuk mencapai tujuan keamanannya itu terutama dimaksud untuk menjamin aksesnya ke fasilitas laut dan udara seperti dipaparkan di atas sekaligus meningkatkan proyeksi pengaruh Soviet di kawasan dan mengurangi pengaruh Amerika Serikat.

Uni Soviet mengakui arti strategis Karibia sebagai wilayah keamanan dan daerah pengaruh khusus Amerika Serikat. Oleh sebab itu bisa dimengerti kalau Uni Soviet mengambil sikap pasif terhadap intervensi Amerika Serikat di beberapa negara seperti disebutkan di muka. Seperti dikatakan di atas visi strategi Soviet di kawasan adalah ekstensi kepentingan keamanannya. Tetapi hal itu tidak berarti bahwa penggelaran kekuatan Soviet secara penuh di kawasan, sebagai reaksi dari tindakan negara adikuasa lainnya (Amerika Serikat), harus selalu dilihat sebagai konsekuensi dari visi itu. Dilihat dari segi ini sikap Soviet itu tidak bertentangan dengan visi strateginya di kawasan. Amerika Serikat juga mengambil sikap serupa terhadap intervensi Soviet di Hongaria 1956 dan di Cekoslovakia 1968. Sikap yang sama yang diambil oleh kedua negara adikuasa itu tampaknya mencerminkan adanya semacam perse-

¹Sergei Gorskhov, *The Sea Power of the State* (Oxford: Pergamon, 1979), hal. 252. Lihat juga Robert S. Leiken, "Soviet Strategy in Latin America," *The Washington Papers*, No. 93, Vol. 10 (1982), hal. 64.

tujuan diam-diam di antara keduanya mengenai wilayah pengaruh masing-masing. Namun yang jelas adalah bahwa sikap yang diambil oleh Uni Soviet itu kiranya tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa kehadiran militer Soviet secara *penuh* di kawasan sampai tingkat tertentu dibatasi oleh tiadanya fasilitas-fasilitas untuk melakukan penggelaran secara *tetap* di kawasan yang jauh, yang terpisahkan oleh laut Atlantik dan Pasifik.

Kendati keterbatasan itu Uni Soviet berhasil menciptakan batu berpijak di kawasan. Di Grenada misalnya, bantuan Soviet telah memungkinkan Kuba membangun pelabuhan udara baru yang mampu didarati oleh berbagai jenis pesawat tempur termasuk bomber Backfire Soviet tetapi kemudian "diambil alih" oleh Amerika Serikat tahun 1983. Sebaliknya berkat dukungan Kuba Uni Soviet mampu mempertahankan sekitar 14 instalasi militer di Kuba, 31 di Nikaragua, 3 di Grenada dan 10 di Guyana.¹ Dengan fasilitas-fasilitas itu khususnya di Kuba sejak 1978 Uni Soviet telah melakukan misi pengawasan udara di Kuba dengan pesawat MIG 27, sementara pesawat-pesawat Kuba dengan dukungan Soviet melakukan hal serupa di Afrika.² Dengan demikian Kuba merupakan pusat koordinasi Soviet-Kuba dalam mengumpulkan informasi intelijen maupun menopang penetrasi Soviet di kawasan. Uni Soviet ingin menunjukkan kepada Amerika Serikat bahwa ia mempunyai kemampuan, biarpun terbatas, untuk memroyeksikan kehadiran militernya di belahan bumi Barat itu.

Di mata Amerika Serikat dalam suatu perang Eropa-fasilitas-fasilitas Soviet di Kuba itu bukan saja akan mampu mendeteksi gerak maju pasukan-pasukan Amerika Serikat tetapi strategi gabungan kekuatan laut dan udara Soviet-Kuba juga akan mampu menghancurkannya sekaligus. Untuk membalas ancaman itu Amerika Serikat mau tidak mau harus menghancurkan pangkalan-pangkalan militer di Kuba itu, akan tetapi hal itu memerlukan serangan dalam skala besar. Mengingat sistem pertahanan udara Kuba yang "luar biasa" yang dibangun oleh Uni Soviet, kekuatan militernya yang memadai dan kehadiran kekuatan laut Soviet di Karibia, maka tindakan pembalasan itu bagi Amerika Serikat bukan merupakan suatu hal yang mudah. Seorang ahli militer Amerika Serikat pernah membandingkan kemungkinan tindakan itu dengan penyerbuan ke Okinawa tahun 1945 yang memerlukan lebih dari 100 ribu pasukan dan 15 kapal induk. Atas dasar keadaan itu Laksamana Harry Train, komandan sekutu tertinggi di Atlantik, pernah memimpikan

¹"Confronting the Threat in Central America," *National Security Record*, No. 58, The Heritage Foundation (Juni 1983), hal. 3.

²Walaupun kerjasama Soviet-Kuba di Afrika meningkat pada tahun 1970-an, hal itu tidak berarti bahwa Kuba bertindak sebagai "moncong" Soviet dalam politik Afrika. Lebih lanjut lihat Varas, "Ideology and Politics in Latin America," hal. 40-41.

untuk menggelar suatu satuan tugas kapal induk Amerika Serikat bila pecah perang Atlantik.¹

Dalam menghadapi usaha-usaha Soviet itu Amerika Serikat, di luar kemungkinan tindakan di atas, tidak tinggal diam. Ia melakukan hal serupa di belahan bumi lain sebagai bagian dari politik pembendungan Soviet. Politik Amerika Serikat serupa itu misalnya terlihat bukan saja dari aliansi yang dibentuk di sekeliling Uni Soviet tetapi juga bantuan militer kepada negara-negara yang juga berada di sekelilingnya seperti Iran di bawah Shah dan Pakistan di bawah Zia Ul-Haq. Negara-negara itu tidak menganut sistem demokrasi Barat, tetapi yang penting bagi Amerika Serikat adalah bahwa negara-negara itu mengambil sikap anti-komunis atau anti-Soviet.

Dengan demikian strategi kombinasi kehadiran kekuatan laut Soviet di Karibia dengan kekuatan laut Kuba yang melakukan latihan bersama secara rutin dan koordinasi yang mantap antara keduanya setidaknya akan menciptakan suatu kemampuan potong terpadu kekuatan Blok Soviet di Karibia. Uni Soviet dan Kuba pada dasarnya setuju untuk mengadakan koordinasi gabungan dan melaksanakan strategi dalam memajukan kebijakan dan kepentingan global Soviet. Bila dilihat dari peranan Kuba dalam masalah-masalah Amerika Latin khususnya Karibia dan hubungannya dengan Uni Soviet dalam dasawarsa terakhir banyak analis masalah-masalah Amerika Latin mengatakan bahwa Kuba mempunyai kepentingan keamanan, politik dan ekonomi pragmatis yang kuat dalam melaksanakan strategi gabungan dengan Uni Soviet.² Bila dilihat dari segi keamanan Uni Soviet mempunyai kepentingan untuk mendapatkan jaminan kelangsungan hidup revolusi Kuba dan jaminan keamanan dari Uni Soviet dalam menghadapi akibat-akibat yang mungkin timbul dari sikap bermusuhan dengan Amerika Serikat.

Dari segi politik Kuba ingin meningkatkan prestise dan pengaruhnya di Dunia Ketiga. Setelah invasi Soviet ke Afghanistan yang tidak populer itu, kesediaan negara-negara Non-Blok untuk menerima Castro sebagai pemimpin dunia Non-Blok berkurang. Situasi di Afghansitan itu memang menimbulkan pengaruh politik yang buruk bukan saja terhadap posisi Kuba di Dunia Ketiga tetapi juga terhadap usaha Castro untuk memperbaharui prestise rezimnya dan kesan pribadinya sebagai pemimpin gerakan Non-Blok yang diakui. Petunjuk mengenai hal itu terlihat pada tahun 1980 ketika sebagian besar negara-negara Non-Blok di PBB menarik kembali dukungan mereka dalam pemilihan Kuba sebagai Wakil Tidak Tetap Amerika Latin di Dewan Keamanan PBB.

¹Leiken, "Soviet Strategy," hal. 64.

²Jiri Valenta, "The USSR, Cuba and the Crisis in Central America," *Orbis*, Vol. 25, No. 3 (Fall 1981), hal. 730.

Kuba juga mengharapkan untuk memperoleh keuntungan-keuntungan ekonomi dari hubungannya dengan Uni Soviet itu. Oleh karena kesediaan Kuba untuk mendukung kekuatan revolusioner di Nikaragua dan El Salvador merupakan satu faktor yang tidak dapat dikesampingkan dalam implementasi strategi "anti-imperialis" Soviet di kawasan, maka Kuba memperoleh status "sekutu istimewa" dan sampai tingkat tertentu ia mampu memaksakan penyesuaian-penyesuaian dalam hubungan ekonomi Soviet-Kuba. Dengan demikian dukungan Kuba terhadap kekuatan revolusioner di Nikaragua dan El Salvador itu di mata Kuba sekurang-kurangnya bukan saja merupakan jaminan bagi kesinambungan subsidi Soviet dalam dasawarsa 1980-an untuk produksi gula dan nikel Kuba, pemberian kredit baru dan peningkatan perdagangan dengan Uni Soviet tetapi juga jaminan untuk menciptakan pasaran stabil untuk sebagian besar produksi Kuba.¹ Keuntungan lainnya ialah modernisasi angkatan bersenjata Kuba dengan bantuan Soviet. Berkat suplai MIG-21 dan MIG-23 Soviet, Kuba saat ini dikabarkan memiliki persenjataan udara yang paling lengkap di Amerika Latin. Selain itu kekuatan darat Kuba juga dilengkapi antara lain dengan tank T-62 dan T-72 buatan Soviet.²

Walaupun strategi Soviet di Amerika Latin sampai tingkat tertentu merupakan strategi gabungan Soviet-Kuba, hal itu tidak berarti bahwa Kuba selamanya tunduk pada garis kebijakan Soviet atau prioritas strategi Kuba identik dengan prioritas strategi Soviet. Uni Soviet adalah negara adikuasa dengan kepentingan, tanggung jawab dan kemampuan global, sedangkan Kuba diakui sebagai kekuatan regional yang secara kultural dan historis lebih merupakan bagian dari komunitas Amerika Latin. Dilihat dari perspektif ini visi kebijakan dan prioritas strategi Kuba di Karibia itu sendiri sesungguhnya juga tidak dapat dilepaskan dari kedudukannya sebagai kekuatan regional dan komitmennya untuk melibatkan diri dalam politik regional.

PENUTUP

Tujuan kebijakan Soviet di Amerika Latin dan Karibia adalah memperkuat posisinya di Kuba, membendung dan sekaligus menggeser pengaruh Amerika Serikat di kawasan. Hal itu antara lain dilakukan dengan cara mengembangkan oposisi dan sikap bermusuhan terhadap Amerika Serikat mau-

¹Valenta, "The USSR, Cuba and the Crisis," hal. 733.

²Paket bantuan militer Soviet kepada Kuba dalam beberapa tahun belakangan ini antara lain termasuk MIG-27, helikopter bersenjata MI-8, alat transpor jarak menengah AN-26, kapal selam bertenaga diesel Foxtrot, peluncur roket ganda BM-21 dan rudal anti-pesawat udara SA-2 yang dimodifikasi. Bruce McCohen, "Central America and the Caribbean: The Larger Scenario," *Strategic Review*, Vol. XI, No. 3 (Summer 1983), hal. 34.

pun unsur-unsur dalam masyarakat Amerika Latin lainnya yang menjalin hubungan dengan Amerika Serikat dan mengikuti tradisi demokrasi Barat. Uni Soviet percaya bahwa kecenderungan jangka panjang di Amerika Latin bergerak ke arah itu. Selanjutnya bilamana usaha itu berhasil, Uni Soviet akan mengambil alih posisi Amerika Serikat di kawasan, biarpun kemungkinan itu kecil. Uni Soviet memang berhasil menjalin hubungan diplomatik, ekonomi dan ideologi dengan negara-negara di Kawasan Amerika Latin, tetapi hal itu belum membuatnya menjadi "superpower" yang cukup berpengalaman di belahan bumi Barat itu. Sekalipun demikian Uni Soviet mampu mendesakkan pengaruhnya pada beberapa negara dan kelompok tertentu di kawasan.¹ Selanjutnya hubungan dekat sebagian besar negara Amerika Latin dengan Uni Soviet kiranya bisa diinterpretasikan sebagai petunjuk independensi Amerika Latin dari Washington.

Di Kawasan Amerika Latin Uni Soviet menerapkan kebijakannya secara hati-hati terutama untuk mencegah risiko konfrontasi militer dengan Amerika Serikat. Namun satu hal yang jelas adalah bahwa Uni Soviet tidak akan melakukan intervensi militer secara langsung di kawasan. Sebagai akibat letak geografis dan tiadanya fasilitas yang cukup memadai di kawasan itu, Uni Soviet tidak mempunyai kemampuan untuk melakukannya secara efektif. Walaupun demikian dengan kebijakannya yang mungkin akan menjadi lebih aktif untuk masa mendatang Uni Soviet kiranya akan tetap berusaha memperkuat posisi dan kehadirannya di belahan bumi Barat itu.

Akan tetapi beberapa faktor cenderung membatasi usaha Soviet ke arah itu. Salah satunya adalah risiko dan ketidakpastian mengenai kemungkinan reaksi Amerika Serikat dan pengaruh kebijakan Soviet itu terhadap hubungan Amerika Serikat-Soviet. Terlepas dari kendala-kendala itu, sebagai kekuatan global Uni Soviet mempunyai kepentingan untuk memroyeksikan kekuatannya melampaui batas-batas nasional, memiliki kawan, sekutu, negara klien, pengaruh dan bila mungkin pangkalan militer. Yang jelas adalah bahwa Uni Soviet merasa mempunyai hak atas status dan peranan sebagai kekuatan global maupun adikuasa. Dengan demikian diperhitungkannya Amerika Latin sebagai salah satu sasaran penetrasi Soviet di Dunia Ketiga membenarkan tidak hanya oportuniste Soviet dalam mengeksploitasi perkembangan-perkembangan yang menguntungkan dan kemampuannya untuk melibatkan diri di kawasan yang cukup jauh itu tetapi juga arti penting kawasan itu bagi Uni Soviet dalam perimbangan kekuatan Timur-Barat.

¹Mengenai sejauh mana instrumen kekuatan Soviet menghasilkan suatu pengaruh berarti di kawasan Amerika Latin lihat lebih lanjut W. Raymond Duncan, "Soviet Power in Latin America: Success or Failure," *The Soviet Union in the Third World*, dalam Robert H. Donaldson, ed. (London: Westview Press, 1981), hal. 1-20.

