

**OPTIMALISASI PANGKALAN MILITER AMERIKA SERIKAT
DI GUAM (TAHUN 2001-2011)**

SKRIPSI



Oleh:

RACHMANTIO
151100156

**PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN"
YOGYAKARTA
2014**

ABSTRAK

Skripsi ini membahas mengenai kebijakan pertahanan Amerika Serikat yang ingin meningkatkan kembali pengaruhnya di wilayah Asia Pasifik, khususnya dalam bidang militer karena memiliki potensi terhadap perlombaan kekuatan militer yang banyak dilakukan oleh negara-negara di regional tersebut. Salah satu bentuk peningkatan kekuatan militernya di Asia Pasifik adalah dengan jalan mengoptimalkan fungsi pangkalan militernya yang berada di Pulau Guam.

Di dalam penjelasan skripsi ini penulis menggunakan teori kebijakan pertahanan yang dikembangkan oleh Douglas J Murray dan Paul R Viotti untuk menjawab alasan mengapa Amerika Serikat perlu melakukan optimalisasi terhadap pangkalan militernya yang berada di Pulau Guam. Data-data yang digunakan oleh penulis dalam menganalisis skripsi ini banyak menggunakan sumber yang berasal dari buku-buku, literatur, jurnal, surat kabar dan berbagai sumber internet.

Kesimpulan dalam skripsi ini menjelaskan bahwa ada 3 faktor utama mengapa Amerika Serikat perlu melakukan optimalisasi terhadap pangkalan militernya di Guam. Faktor tersebut adalah 1) Ancaman militer dari Cina dan Korea Utara, 2) Adanya tujuan nasional, strategi dan doktrin militer Amerika Serikat, serta 3) proses dalam pembuatan kebijakan pertahanan Amerika Serikat.

Kata Kunci: Amerika Serikat, Cina, Kebijakan Pertahanan, Korea Utara, Militer, Pangkalan Militer, Strategi Militer

OPTIMALISASI PANGKALAN MILITER AMERIKA SERIKAT DI GUAM (TAHUN 2001-2011)

Guam adalah sebuah Pulau yang terletak di bagian Samudera Pasifik Barat dengan titik kordinat $13^{\circ}26'31''\text{U}$ $144^{\circ}46'35''\text{T}$ dan berbatasan sebelah barat dengan Filipina dan Jepang sejauh 1.500 mil, berbatasan sebelah timur dengan Pulau Hawaii sejauh 3.800 mil. Pulau Guam merupakan pulau yang terbesar dalam Kepulauan Mariana karena memiliki luas sebesar 541,3 km². Nama resmi dari Pulau Guam adalah *The United States (US) Territory of Guam*. Pulau ini termasuk dalam wilayah Amerika Serikat dan memiliki pemerintahan sendiri meskipun dengan kewenangan terbatas.

Gambar 1.1
Peta Geografis Pulau Guam



Sumber: <http://chamorroible.org/chamorroibleproject/map-west-pacific-islands-1998.htm>, diakses tanggal 11 Desember 2013.

Sejarah Guam dimulai pada saat Ferdinand Magellan yang merupakan penjelajah Spanyol berlabuh di pulau tersebut tahun 1521. Pulau ini diklaim sebagai milik Spanyol pada tahun 1565 oleh Jenderal Miguel Lopez de Legazpi. Kemudian Spanyol mulai menjajah Guam tahun 1668. Dari akhir tahun 1600-an hingga 1800-an, Guam digunakan sebagai titik perhentian di sepanjang rute perdagangan antara Meksiko dan Filipina. Namun pada tahun 1898, Guam jatuh ke tangan Amerika Serikat setelah terjadi perang Spanyol-Amerika Serikat. Kemudian Angkatan Laut AS mengambil alih kekuasaan pulau tersebut dan menjadikannya sebagai basis pengisian bahan bakar serta komunikasi hingga tahun 1941. Pada Perang Dunia II di awal Desember 1941, angkatan bersenjata Jepang menduduki Guam selama hampir 3 tahun.

Tepat tanggal 21 Juli 1944, Amerika Serikat dapat merebut kembali pulau Guam. Pasca perebutan kembali pulau tersebut, Amerika Serikat mengadakan pembangunan kekuatan militer secara besar-besaran di Pulau Guam dan Kepulauan Mariana. Pembangunan tersebut meliputi: 1) Angkatan Laut, 2) Angkatan Udara, 3) Marinir dan Angkatan Darat. Pada masa Perang Dunia II, Guam dikenal sebagai stasiun pengisian bahan bakar terbesar di kawasan Samudera Pasifik. Pasokannya mencapai 231.167.000 galon bahan bakar yang dapat digunakan untuk mengisi rata-rata sebanyak 75 unit kapal perang dan kapal kecil setiap harinya selama 24 jam. Pangkalan laut Apra yang terletak di Pulau Guam juga dijadikan sebagai pelabuhan laut yang tersibuk di saat itu.¹

¹ "Regional Cold War History for Department of Defense Installations in Guam and the Northern Mariana Islands", <http://www.denix.osd.mil/cr/upload/DoD-Legacy-FINAL-Guam-Cold-War-Report-09-454-2.pdf>, diakses tanggal 11 November 2013.

Namun seiring dengan berakhirnya Perang Dingin pada tahun 1991, penggunaan pangkalan militer di pulau ini mulai mengalami penurunan. Hal ini dapat dilihat dari tidak berfungsinya pelabuhan Apra yang pernah menjadi pelabuhan tersibuk di Kawasan Pasifik pada masa perang dunia II. Pelabuhan tersebut hanya digunakan sebagai tempat bersandarnya kapal-kapal perang serta tempat penyimpanan barang-barang logistik yang sempat difungsikan dalam mendukung operasi militer pada perang dunia II hingga Perang dingin. Sedangkan pangkalan udara Andersen setiap bulannya hanya digunakan sebagai pintu masuk bagi barang logistik operasional militer di Guam yang ditujukan untuk merawat peralatan perang yang ada.²

Dari segi angkatan bersenjata ditunjukkan bahwa ada pengurangan jumlah anggota yang semula berjumlah 20.471 orang pada tahun 1990, pada tahun 2000 dilaporkan hanya tinggal 14.815 orang sebagaimana yang ditunjukkan oleh tabel 1.1 di bawah.³ Pulau Guam tidak lagi dikonsentrasikan sebagai pangkalan militer yang sedang menghadapi ancaman perang seperti yang terjadi pada masa Perang Dingin.

Sejak adanya serangan teroris pada tanggal 11 September 2001 terhadap Gedung *World Trade Centre*, ada beberapa dampak yang diakibatkan dari serangan tersebut. Diantaranya adalah terjadinya resesi ekonomi yang dikarenakan

² "Regional Cold War History for Department of Defense Installations in Guam and the Northern Mariana Islands", <http://www.denix.osd.mil/cr/upload/DoD-Legacy-FINAL-Guam-Cold-War-Report-09-454-2.pdf>, diakses tanggal 11 November 2013.

³ "Civilian / Military Task Force Comprehensive Development Plan: Military Characteristics on Guam", http://guambuildup.com/reports/Military_Characteristics_on_Guam.pdf, diakses tanggal 11 November 2013.

adanya penutupan pasar saham selama empat hari setelah serangan tersebut dan merenggut korban jiwa sebanyak 2.975 jiwa.⁴ Menurut pandangan kelompok elit militer, peristiwa serangan teroris tersebut menunjukkan bahwa saat itu sistem intelijen dan pertahanan Amerika Serikat dinilai sangat lemah. Dengan adanya serangan teroris pada tanggal 11 September 2001 mendorong Amerika Serikat merasa perlu untuk melakukan perubahan terhadap kebijakan pertahanannya dengan cara meningkatkan kembali kekuatan militer yang ada di wilayah Timur Tengah dan Asia Pasifik. Perubahan kebijakan tersebut secara otomatis akan membuat Guam sebagai salah satu pangkalan militer Amerika di wilayah Asia Pasifik yang fungsinya akan di optimalkan kembali.

Program peningkatan kembali pangkalan militer di Guam lebih jelasnya ditegaskan dalam kebijakan *Quadrennial Defense Review* (QDR) tahun 2001 yang akan menjadikan armada Angkatan Laut Amerika Serikat hadir lebih besar di Samudera Pasifik, yang mana direncanakan penyesuaian postur dengan membawa pulang sekitar 60.000 hingga 70.000 personel militer dan sekitar 100.000 anggota keluarga personel dan pegawai sipil dari pangkalan-pangkalan di luar negeri dalam jangka waktu 10 tahun mendatang ke Guam, kemudian menghadirkan setidaknya enam kapal induk dan 60 persen kekuatan kapal selam ke kawasan itu guna mendukung keterlibatan, kehadiran dan penangkalan terhadap ancaman⁵.

⁴ "September 11 Anniversary Fast Facts", <http://edition.cnn.com/2013/07/27/us/september-11-anniversary-fast-facts/>, diakses tanggal 5 Januari 2014.

⁵ "Quadrennial Defense Review Report 2006", <http://www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf>, hal.47, diakses tanggal 2 Desember 2013.

Optimalisasi fungsi pangkalan militer Amerika Serikat di Guam ini terlihat dari pernyataan Menteri pertahanan Amerika Serikat, Robert M. Gates pada pertemuan tahunan menteri pertahanan se-Asia Pasifik bulan Juni 2010 di Singapura yang mengatakan bahwa Amerika Serikat merupakan “*Pacific Nation*” dan akan tetap menjadi kekuatan di Pasifik. Ia juga menekankan bahwa pengoptimalan pertahanan di Pulau Guam adalah bagian dari pergeseran postur pertahanan Amerika Serikat ke Asia.⁶ Melihat adanya sejarah panjang terhadap pengelolaan pangkalan militer Amerika Serikat yang ada di Guam serta optimalisasi fungsi pangkalan militer tersebut, tentu Amerika Serikat memiliki alasan-alasan krusial yang melatarbelakangi adanya reposisi pangkalan militernya di Guam.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, penulis tertarik membuat sebuah rumusan masalah yang berupa faktor-faktor apa saja yang mendorong Amerika Serikat melakukan optimalisasi pangkalan militernya di Guam. Oleh karena itu, untuk menjawab rumusan masalah tersebut penulis menggunakan teori kebijakan pertahanan yang disampaikan oleh Douglas J Murray dan Paul R Viotti dalam bukunya, yaitu “*The Defense Policies of Nations*” menjelaskan hal-hal yang mempengaruhi kebijakan pertahanan di setiap negara.

⁶ International Institute for Security Studies, “Strengthening Security Partnerships in the Asia-Pacific: Dr Robert M Gates”, <http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2010-0a26/first-plenary-session-722b/dr-robert-m-gates-5086>, diakses tanggal 8 November 2013.

Secara umum kebijakan pertahanan adalah merupakan keseluruhan rencana atau program yang disusun dan tindakan yang diambil oleh sebuah negara dimasa perang maupun masa damai untuk melindungi keamanan negara tersebut dari ancaman militer negara lain. Setidaknya terdapat tiga alasan mengapa suatu negara perlu mengembangkan sistem pertahanannya. *Pertama*, hak sebuah bangsa untuk hidup dan mempertahankan diri dari serangan penindasan bangsa lain. *Kedua*, kebutuhan akan rasa aman dari gangguan pemberontakan internal yang mengganggu upaya pencapaian kesejahteraan sosial ekonomi rakyatnya. Dan *Ketiga*, sistem internasional yang anarkis setiap saat dapat memunculkan dilema keamanan yang dapat mengganggu stabilitas keamanan dalam negeri.⁷

Doughlas J Murray dan Paul R Viotti dalam bukunya, yaitu “*The Defense Policies of Nations*” menjelaskan sedikitnya ada empat hal yang mempengaruhi kebijakan pertahanan di setiap negara:

Pertama, keadaan lingkungan internasional. Keadaan lingkungan internasional merupakan lingkungan dimana sebuah negara berinteraksi dengan negara lain di Dunia. Dalam lingkungan internasional, segala hal tidak selalu berjalan dalam kondisi yang harmonis. Ada beberapa hal yang pada umumnya dapat memicu ketidakharmonisan dalam lingkungan internasional, diantaranya adalah perubahan sistem politik global dari bipolar ke multipolar; menguatnya saling keterkaitan antara forum global, interregional, regional, subregional dan bilateral; meningkatnya peranan aktor-aktor non negara dalam hubungan internasional; dan

⁷ Trevor Nevitt Dupuy, *International Military and Defense Encyclopedia*, Macmillan USA, New York, 1993, hal. 7.

munculnya isu-isu baru di dalam agenda internasional seperti HAM, demokratisasi, lingkungan hidup serta persaingan antar negara baik ekonomi, politik maupun militernya yang dapat memperburuk ketidakharmonisan di lingkungan internasional.

Kedua, tujuan nasional, strategi dan doktrin kekuatan militer negara. Pada bagian ini Paul R Viotti menjelaskan bahwa tujuan nasional dalam pertahanan sebuah negara adalah untuk melindungi dan menjaga kedaulatan negara tersebut dari ancaman baik yang bersifat internal maupun eksternal. Sedangkan strategi pertahanan digunakan untuk mengatur penggunaan kekuatan militer dalam menghadapi ancaman, baik ancaman militer maupun non-militer. Doktrin kekuatan militer digunakan sebagai pedoman dalam menjalankan kebijakan pertahanan yang telah dirumuskan.

Ketiga, Proses dalam pembuatan kebijakan pertahanan suatu negara. Proses di dalam pembuatan kebijakan pertahanan suatu negara memerlukan pengkajian lebih mendalam dari berbagai kelompok kepentingan di dalam pemerintahan. Hal ini dimaksudkan agar apa yang menjadi sebuah kebijakan pertahanan sebuah negara dapat mewakili serta mencerminkan segala tujuan yang ingin dicapai oleh negara tersebut. Kebijakan pertahanan negara memuat mengenai strategi di bidang Pertahanan yang nantinya dapat digunakan sebagai suatu pedoman dan penerapan bagi penyelenggaraan fungsi pertahanan negara.

Keempat, berbagai isu yang sering terjadi. Adanya isu-isu baru yang semakin banyak bermuculan saat ini sebagian besar diakibatkan oleh adanya perkembangan dunia. Dengan semakin banyaknya isu yang berkembang, secara otomatis akan memungkinkan ancaman yang berasal dari isu-isu baru tersebut menjadi lebih besar. Menurut Douglas J Murray dan Paul R Viotti, kemunculan isu-isu baru sangat dapat mempengaruhi di dalam pembuatan kebijakan pertahanan suatu negara. Dengan semakin berkembangnya isu-isu terkini, berarti negara harus memasukkan isu-isu baru yang berpotensi mengancam kedalam strateginya agar apa yang menjadi kepentingan nasional suatu negara dapat terjamin pencapaiannya. Isu-isu tersebut diantaranya adalah kontrol persenjataan dan hubungan sipil-militer.⁸

Melihat empat faktor yang dapat mempengaruhi kebijakan pertahanan pada sebuah negara oleh Douglas J Murray dan Paul R Viotti di atas, setidaknya ada 3 faktor utama yang mempengaruhi Amerika Serikat untuk mengadakan optimalisasi pangkalan militernya di Pulau Guam yang merupakan salah satu penerapan dalam strategi militernya yaitu, *America's Security in the 21st Century*. Ketiga faktor tersebut adalah:

1. Keadaan Lingkungan Internasional.

Ketika Amerika Serikat disibukkan dengan menggelar perang di Afghanistan dan Irak, di kawasan Asia Pasifik muncul kekuatan baru di bidang politik, ekonomi dan militer yaitu Cina dan ancaman militer dari Korea Utara.

⁸ Douglas J. Murray dan Paul R. Viotti, *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*, John Hopkins University Press, London, 1992, hal.154.

Kebangkitan Cina oleh kalangan di Amerika Serikat banyak dijadikan fokus perhatian, termasuk oleh pemerintah Amerika Serikat sendiri.⁹ Pada tahun 2000 anggaran militer Cina dilaporkan sebanyak 14,6 miliar dolar amerika dan tercatat naik sebesar 17,7 persen dari tahun sebelumnya. Kemudian pada tahun 2001 Cina mengumumkan kenaikan anggaran militernya lebih dari 17 miliar dolar amerika sehingga menjadikan anggaran ini sebagai yang terbesar di antara negara-negara tetangganya di Kawasan Asia Pasifik.¹⁰ Kenaikan anggaran militer tersebut ditujukan untuk memodernisasi serta meningkatkan kekuatan militer Cina. Peningkatan kekuatan militer Cina dapat dilihat sebagai berikut:

- Kekuatan Darat: Cina mengadakan latihan militer bagi tentara PLA (*People's Liberation Army*) secara intensif, meng-*upgrade* 1000 tank tempur dengan senjata utama 105mm dan memproduksi tank tempur tipe 96 sebanyak 1.800 unit yang diharapkan selesai pada tahun 2005.
- Pengembangan Misil: Menguji misil balistik jarak menengah atau *short range ballistic missiles* (SRBMs) dan mengganti misil balistik antar benua atau *Inter-Continental Ballistic Missile* (ICBM) CSS-4 Mod 1 dengan 20 unit CSS-4 Mod 2 yang memiliki kemampuan jarak yang lebih luas.
- Kekuatan Udara: Cina membeli pesawat tempur Sukhoi Su-30MKK dari Rusia dan mengembangkan kemampuan pesawat tempur pengebom supersonik FB-7.

⁹ "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense", http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf, diakses tanggal 2 Desember 2013.

¹⁰ "Menyoroti Anggaran Pertahanan China", <http://pelita.or.id/baca.php?id=65886>, diakses tanggal 22 November 2013.

- Angkatan Laut: Adanya pembelian kapal selam bermesin diesel KILO SS dari Rusia serta kapal selam bertenaga nuklir tipe 093 kelas SSN yang mampu membawa torpedo serta misil penjelajah.¹¹

Sedangkan ancaman militer Korea Utara dilihat dari adanya penganggaran belanja militer sebesar 5,1 Triliun Dollar AS pada tahun 2001. Korea Utara juga melakukan pengayaan uranium dan plutonium yang digunakan sebagai bahan dasar dalam pembuatan nuklir serta pengembangan fasilitas misil balistik. Tidak hanya itu, Korea Utara terbukti melakukan uji coba misil balistik antar benuanya, Taepodong-1¹² yang menurut Amerika Serikat hal tersebut berpotensi digunakan sebagai tujuan perang.¹³

Berdasarkan penjelasan di atas, mendorong Amerika Serikat berperan aktif untuk menjalin kerjasama dengan negara-negara yang berada di Kawasan Asia Pasifik. Diantaranya adalah dengan Jepang, Korea Utara, Thailand, Filipina, Singapura dan negara aliansi lainnya. Kemudian Amerika juga mulai mengoptimalkan kembali pangkalan-pangkalan militernya yang ada di Kawasan Asia Pasifik yang salah satunya adalah pangkalan militer di Guam. Secara geografis Guam terletak dekat dengan Cina dan Korea Utara. Guam hanya berjarak 2.506 mil dari Cina serta 2.108 mil dari Korea Utara. Dengan begitu,

¹¹ "Annual Report on The Military Power of The People's Republic of China", <http://www.defense.gov/news/Jul2002/d20020712china.pdf>, diakses tanggal 22 November 2013.

¹² Duyeon Kim, The Centre for Arms Control and Non Proliferation, "Fact Sheet: North Korea's Nuclear and Ballistic Missile Programs", http://armscontrolcenter.org/publications/factsheets/fact_sheet_north_korea_nuclear_and_missile_programs/, diakses tanggal 13 November 2013.

¹³ Atomic Archive, "A timeline on nuclear weapons development in North Korea", <http://www.atomicarchive.com/Reports/Northkorea/Timeline.shtml>, diakses tanggal 13 November 2013.

hadirnya pangkalan militer di Guam akan menempatkan sebagai satu-satunya pangkalan militer dalam negeri milik Amerika Serikat yang berada paling dekat dengan kawasan Asia Pasifik.

Analisis petinggi militer Amerika, Chuck Hagel mengatakan bahwa ancaman misil balistik Taepodong-2 dari Korea Utara mampu mencapai sejauh 6000 km. Hal ini dipastikan dapat digunakan untuk menyerang Pulau Guam yang menjadi wilayah teritorial terdepan Amerika Serikat. Sedangkan kemampuan jelajah dari misil balistik Cina diperkirakan mampu menjangkau wilayah sejauh 12.900 km. Hal ini berarti seluruh wilayah Amerika Serikat dapat diserang oleh Cina hanya dengan menggunakan misil balistik CSS-4nya. Oleh karena itu, Chuck Hagel menginstruksikan untuk memasang sistem pertahanan misil canggih di Guam, yaitu *Terminal High Altitude Area Defence System (THAAD)* untuk melindungi wilayah Guam, Hawaii maupun Amerika Serikat.¹⁴

Melihat penjelasan ancaman di atas, maka Amerika Serikat memiliki alasan yang kuat untuk melakukan pengoptimalan kembali pangkalan militernya di Pulau Guam. Dengan demikian, Pulau Guam akan dijadikan sebagai pertahanan terdepan Amerika Serikat dari potensi serangan Cina maupun Korea Utara di Kawasan Asia Pasifik.

¹⁴ "North Korea nuclear threats prompt US missile battery deployment to Guam", <http://www.theguardian.com/world/2013/apr/03/us-missile-defence-system-guam-north-korea>, diakses tanggal 23 November 2013.

2. Tujuan Nasional, strategi dan doktrin kekuatan militer negara.

Di dalam pelaksanaan kebijakan pertahanannya, Amerika Serikat memiliki beberapa hal mendasar yang menjadi kepentingan nasionalnya, yakni adalah sebagai berikut:

Memastikan keamanan dan kebebasan Amerika Serikat, meliputi:

- Kedaulatan, integritas teritorial, serta kebebasan Amerika
- Keselamatan warga Amerika di dalam maupun luar negeri
- Melindungi seluruh infrastruktur penting Amerika

Menghormati komitmen internasional, meliputi:

- Keamanan dan kesejahteraan bagi sekutu maupun negara sahabat
- Menghindari potensi konflik di berbagai belahan dunia, khususnya di Eropa, Asia Timur, Timur Tengah dan Asia Tenggara
- Perdamaian dan stabilitas di belahan bumi bagian barat

Berkontribusi dalam hal kesejahteraan ekonomi, meliputi:

- Vitalitas dan produktivitas ekonomi global
- Keamanan bagi laut internasional, udara maupun jalur komunikasi
- Akses ke pasar dan sumber daya strategis.¹⁵

Oleh karena itu, melihat adanya berbagai potensi ancaman seperti pengembangan senjata nuklir, radikalisme, terorisme dan ancaman lainnya di berbagai belahan Dunia khususnya oleh Cina dan Korea Utara membuat Amerika Serikat melakukan perubahan di dalam Kebijakan pertahanannya. Hal ini salah

¹⁵ "Quadrennial Defense Report 2001", <http://www.defense.gov/pubs/pdfs/qdr2001.pdf>, diakses tanggal 26 November 2013.

satunya dapat terlihat pada strategi keamanan yang diadopsi oleh Amerika Serikat sejak tahun 2001 yaitu *preemptive military* dan *forward defense*. Definisi dari *Preemptive military strikes* adalah strategi yang menyatakan bahwa untuk menjaga kepentingan nasional, Amerika Serikat boleh mencurigai hingga menyerang pihak-pihak mana saja yang dinilai menjadi ancaman sebelum mereka menyerang Amerika Serikat.¹⁶ Sedangkan konsep *forward defense* ini mengatakan bahwa Amerika Serikat tidak akan aman apabila ia menjadi aktor yang pasif di percaturan keamanan global. Amerika Serikat harus aktif mengumpulkan informasi, mengintervensi, hingga berperang apabila memang dibutuhkan jika ingin tujuan Amerika Serikat yang aman dan bebas tercapai.

Implementasi dari upaya meningkatkan sistem pertahanan Amerika Serikat diwujudkan dalam sebuah laporan yang disebut dengan *Quadrennial Defense Review* (QDR) 2001. QDR adalah sebuah review mandat legislatif dari departemen strategi pertahanan. QDR ini menetapkan program jangka panjang bagi Departemen Pertahanan Amerika Serikat yang di dalamnya merumuskan hal-hal yang berkaitan dengan ancaman dan tantangan yang dihadapi oleh Amerika Serikat serta mengenai pengelolaan ulang strategi bagi departemen pertahanannya berdasarkan kebijakan-kebijakan sebelumnya.¹⁷ Pada bagian bab 4 dari QDR 2001 yang berjudul “*Reorienting the U.S. Military Global Posture*” disebutkan adanya beberapa poin yang ditekankan oleh Departemen Pertahanan Amerika Serikat terhadap perubahan kebijakannya, di antaranya adalah:

¹⁶ “Pre-emptive strikes” , <http://www.bbc.co.uk/ethics/war/just/preemptive.shtml>, diakses tanggal 14 November 2013.

¹⁷ “Quadrennial Defense Review 2001” , <http://www.defense.gov/qdr/>, diakses tanggal 26 November 2013.

- Mengembangkan pangkalan militer (*Military Basing*) yang dapat memberikan fleksibilitas yang lebih besar bagi pasukan militer Amerika Serikat di daerah-daerah yang berpotensi sebagai ancaman keamanan.
- Menyediakan akses sementara bagi pangkalan Amerika di negara lain yang memungkinkan pasukan Amerika Serikat untuk melakukan latihan maupun persiapan militer.
- Mendistribusikan pasukan maupun peralatan perang di luar wilayah Amerika Serikat apabila keadaan memang mengharuskan.
- Memberikan mobilitas yang cukup, termasuk angkutan udara maupun laut, infrastruktur pangkalan, tempat alternatif debarkasi, dan konsep baru operasi logistik.

Berdasarkan poin di atas, maka Amerika mengambil langkah yang sejalan dengan rencana yang telah dirumuskan di dalam QDR 2001. Salah satu tindak lanjut tersebut adalah melalui Sekretaris Angkatan Laut Amerika Serikat yang menginstruksikan untuk meningkatkan kehadiran kapal induk tempur di Pasifik Barat (Pulau Guam dan Kepulauan Mariana Utara) serta akan menambah pangkalan tambahan bagi kapal perang, kapal selam dan rudal jelajah di daerah tersebut.

Dengan adanya doktrin pertahanan Amerika Serikat yaitu *America's Security in the 21st Century* yang salah satunya menekankan pada pentingnya mengembangkan pangkalan militer (*Military Basing*) di daerah-daerah yang berpotensi sebagai ancaman keamanan, menjadikan Guam sebagai salah satu

target pangkalan militer (*Military Basing*) yang akan dioptimalkan kembali fungsi militernya bagi Kawasan Asia Pasifik.

3. Proses dalam pembuatan kebijakan pertahanan suatu negara.

Proses dalam pembuatan kebijakan pertahanan Amerika Serikat, *Security in the 21st Century* pada awalnya dimulai karena adanya inisiatif dari Donald Rumsfeld yang pada saat itu menjabat sebagai menteri pertahanan Amerika Serikat. Ia mengajukan proposal kepada presiden George W. Bush di tahun 2001. Pengajuan proposal tersebut didasarkan atas keadaan Amerika Serikat yang pada saat itu baru saja mendapat serangan teroris terhadap gedung *World Trade Centre* dan gedung Pentagon yang memakan sekitar 3000 korban jiwa pada tanggal 11 September 2001. Tidak hanya itu, Amerika Serikat juga dihadapkan dengan invasi militer di Irak dan Afghanistan yang telah menghabiskan dana sebanyak 3,24 triliun dolar amerika guna membiayai kebutuhan perang serta anggaran untuk merawat personel yang mengalami cedera dan berbagai penyakit psikologis lainnya akibat perang.¹⁸ Sehingga untuk melakukan operasi militer selanjutnya, sangat dibutuhkan sebuah kebijakan yang lebih efektif agar tidak banyak merugikan dari sisi pemerintah Amerika Serikat seperti operasi-operasi militer sebelumnya. Berkaca terhadap pengalaman terdahulu, Maka langkah awal yang diambil oleh Donald Rumsfeld adalah menata ulang struktur komando global dari Departemen Pertahanan Amerika Serikat.

¹⁸ Amy Belasco, *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*, DIANE Publishing, New York, 2009, hal.27.

Berikut ini adalah poin utama yang disampaikan oleh Donald Rumsfeld, yaitu (1) penyesuaian kehadiran di Eropa melalui pemisahan dari struktur warisan Perang Dingin, (2) perubahan (*reforming*) kekuatan di Pasifik, dengan peningkatan penekanan pada kemampuan untuk menjamin sekutu lebih efektif, *menghalangi* pesaing potensial, menangkal *agresor* dan mengalahkan musuh apabila diharuskan, dan (3) mengembangkan fleksibilitas operasi dan keragaman pengambilan keputusan yang dibutuhkan untuk menghadapi ketidakpastian di Afrika Utara hingga Timur Tengah dan Asia Selatan hingga Asia Tenggara.¹⁹

Pada poin kedua dijelaskan adanya konsentrasi Amerika Serikat terhadap wilayah Asia Pasifik dengan tujuan untuk menjamin keamanan sekutu Amerika Serikat, menghadapi pesaing yang potensial dan bersiaga terhadap musuh. Maka salah satu langkah awalnya adalah dengan mengembangkan pangkalan militer di Guam yang dahulunya sempat dijadikan sebagai pulau pendukung operasi militer pada perang dunia II hingga perang dingin. Salah satu alasannya adalah karena Pulau Guam merupakan wilayah teritorial Amerika Serikat yang berada paling dekat dengan kawasan Asia Pasifik. Oleh karena itu, dengan alasan kepemilikan pulau dan prinsip efisiensi, maka Pulau Guam akan dioptimalkan kembali fungsi militernya.

Namun, gagasan yang disampaikan oleh Donald Rumsfeld sempat mendapat tantangan ditingkat parlemen. Diantaranya adalah Senator dari Partai Republik, John McCain dan Carl Levin dari Partai Demokrat yang

¹⁹ Ryan Henry, *Transforming the U.S. Global Defense Posture*, Naval War College Newport Papers 26. Newport, Rhode Island: Naval War College Press, 2006, hal.38

mempertanyakan mengenai pembiayaan yang akan digunakan dalam penerapan terhadap semua perubahan yang direncanakan oleh Donald Rumsfeld. Sebuah studi dari *Accountability Office* memperkirakan bahwa rencana pengoptimalan pangkalan militer di Guam akan menelan biaya 24 miliar dolar amerika, jauh melampaui anggaran yang dapat disediakan oleh pemerintah Amerika Serikat.²⁰ Tetapi permasalahan anggaran dapat terselesaikan ketika Jepang bersedia membantu pendanaan pengoptimalan pangkalan militer Amerika Serikat di Pulau Guam melalui perjanjian *Military Expeditionary Force* (MEF). Tujuan Jepang ingin membantu proyek optimalisasi di Guam ini adalah dikarenakan akan ada penjaminan keamanan oleh Amerika Serikat sebagai bagian dari aliansi militer Jepang di kawasan Asia Pasifik dan merupakan realisasi dari pemindahan personil militer Amerika Serikat yang ada di Okinawa, Jepang ke Pulau Guam.

Berdasarkan penjelasan di atas menunjukkan bahwa pengoptimalan pangkalan militer Amerika Serikat di Guam dilatarbelakangi oleh tiga faktor yang telah dijelaskan penulis di atas. Diantaranya adalah adanya perubahan kondisi lingkungan keamanan internasional di Kawasan Asia Pasifik yang berasal dari ancaman militer Cina dan Korea Utara, adanya perubahan sasaran dari tujuan nasional, strategi dan doktrin militer negara Amerika Serikat melalui kebijakan pertahanan *America's Security in the 21st Century*, serta adanya inisiatif untuk mengadakan kerjasama militer melalui perjanjian *United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation* yang melibatkan Pemerintah Amerika Serikat dengan Jepang.

²⁰ Phillip M, Linked In, "Funding for 2013 Guam Build Up Projects Runs into Trouble in US Senate", <http://www.linkedin.com/groups/Funding-2013-Guam-Build-Up-942667.S.222197217>, diakses tanggal 24 November 2013.

Dengan adanya penelitian yang berjudul “Optimalisasi Pangkalan Militer Amerika Serikat di Guam” ini juga membuktikan bahwa ternyata Pemerintah Amerika Serikat masih mengedepankan isu-isu tradisional yang erat kaitannya dengan persoalan pertahanan dan militer sebagai salah satu sektor yang masih diutamakan dalam pengambilan kebijakannya, ditengah merebaknya isu-isu non-konvensional seperti Hak Asasi Manusia (HAM), demokratisasi, kemiskinan, lingkungan, dan permasalahan lainnya yang akhir-akhir ini tengah difokuskan oleh Amerika Serikat pasca Perang Dingin.

Kemudian dari adanya 2 faktor utama yang sangat mempengaruhi program optimalisasi pangkalan militer Amerika di Guam, yaitu faktor internal yang berasal dari perubahan sasaran dari tujuan nasional, strategi dan doktrin militer negara Amerika Serikat melalui kebijakan pertahanannya yang baru, yaitu “*America’s Security in the 21st Century*” serta proses pembuatan kebijakan pertahanan Amerika Serikat dan pengaruh faktor eksternal yang ditandai dengan adanya perubahan kondisi lingkungan keamanan internasional di Kawasan Asia Pasifik yang dipengaruhi oleh Cina dan Korea Utara. Dari kedua faktor di atas, dapat disimpulkan bahwa faktor eksternal merupakan faktor yang paling dominan dalam mempengaruhi pembuatan kebijakan optimalisasi pangkalan Amerika Serikat di Guam. Hal ini dikarenakan pengaruh ancaman militer yang berasal dari negara Cina dan Korea Utara dianggap paling mengancam kestabilan kawasan Asia Pasifik dan keamanan bagi kepentingan Amerika Serikat serta sekutunya di wilayah tersebut apabila dibandingkan dengan faktor internal yang dirasa hanya sebagai faktor pendorong terwujudnya kebijakan tersebut.

Daftar Pustaka

Buku

- Belasco, Amy, *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*, DIANE Publishing, New York, 2009.
- Dupuy, Trevor Nevitt, *International Military and Defense Encyclopedia*, Macmillan USA, New York, 1993.
- Murray, Douglas J. dan Paul R. Viotti, *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*, John Hopkins University Press, London, 1992.
- Henry, Ryan, *Transforming the U.S. Global Defense Posture*, Naval War College Newport Papers 26. Newport, Rhode Island: Naval War College Press, 2006.

Website

- “Annual Report on The Military Power of The People’s Republic of China”,
<http://www.defense.gov/news/Jul2002/d20020712china.pdf>, diakses tanggal 22 November 2013.
- Atomic Archive, “A timeline on nuclear weapons development in North Korea”,
<http://www.atomicarchive.com/Reports/Northkorea/Timeline.shtml>, diakses tanggal 13 November 2013.
- “Civilian / Military Task Force Comprehensive Development Plan: Military Characteristics on Guam”,
http://guambuildup.com/reports/Military_Characteristics_on_Guam.pdf, diakses tanggal 11 November 2013.
- Duyeon Kim, The Centre for Arms Control and Non Proliferation, “Fact Sheet: North Korea's Nuclear and Ballistic Missile Programs”,
http://armscontrolcenter.org/publications/factsheets/fact_sheet_north_korea_nuclear_and_missile_programs/, diakses tanggal 13 November 2013.
- International Institute for Security Studies, “Strengthening Security Partnerships in the Asia-Pacific: Dr Robert M Gates”,
http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/s_hangri-la-dialogue-2010-0a26/first-plenary-session-722b/dr-robert-m-gates-5086, diakses tanggal 8 November 2013.

- “Menyoroti Anggaran Pertahanan China”,
<http://pelita.or.id/baca.php?id=65886>, diakses tanggal 22 November 2013.
- “North Korea nuclear threats prompt US missile battery deployment to Guam”, <http://www.theguardian.com/world/2013/apr/03/us-missile-defence-system-guam-north-korea>, diakses tanggal 23 November 2013.
- Phillip M, Linked In, “Funding for 2013 Guam Build Up Projects Runs into Trouble in US Senate”,
<http://www.linkedin.com/groups/Funding-2013-Guam-Build-Up-942667.S.222197217>, diakses tanggal 24 November 2013.
- “Pre-emptive strikes”,
<http://www.bbc.co.uk/ethics/war/just/preemptive.shtml>, diakses tanggal 14 November 2013.
- “Quadrennial Defense Review 2001”, <http://www.defense.gov/qdr/>, diakses tanggal 26 November 2013.
- “Quadrennial Defense Review Report 2006”,
<http://www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf>, hal.47, diakses tanggal 2 Desember 2013.
- “Quadrennial Defense Report 2001”,
<http://www.defense.gov/pubs/pdfs/qdr2001.pdf>, diakses tanggal 26 November 2013.
- “Regional Cold War History for Department of Defense Installations in Guam and the Northern Mariana Islands”,
<http://www.denix.osd.mil/cr/upload/DoD-Legacy-FINAL-Guam-Cold-War-Report-09-454-2.pdf>, diakses tanggal 11 November 2013.
- “September 11 Anniversary Fast Facts”,
<http://edition.cnn.com/2013/07/27/us/september-11-anniversary-fast-facts/>, diakses tanggal 5 Januari 2014.
- “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”,
http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf, diakses tanggal 2 Desember 2013.