

# STRATEGI PEMBENDUNGAN BARU AMERIKA SERIKAT\*

James CHACE

Sementara orang berpendapat, bahwa Amerika Serikat menyusul penarikan dan kealahannya di Indocina menganut politik appeasement (mengalah demi perdamaian) atau isolasionisme di gelanggang dunia. Akan tetapi pendapat itu dibantah oleh kenyataan-kenyataan.

## AMERIKA SERIKAT TIDAK ISOLASIONIS

Sejak serangan mendadak Jepang atas Pearl Harbour, di Amerika Serikat tiada sentimen isolasionis yang berarti. Dalam sejarah negara itu sikap appeasement tidak pernah merupakan sikap khusus Amerika Serikat terhadap ancaman-ancaman atau bahaya-bahaya. Tetapi selama dasawarsa terakhir, untuk sebagian besar akibat kegagalan politik Amerika Serikat di Vietnam, berkali-kali dikemukakan peringatan bahwa isolasionisme sebelum Perang Dunia II telah muncul kembali. Dengan demikian penarikan Amerika Serikat dari ekspansi kekuasaan yang berlebihan dikacaukan dengan generalisasi kelemahan dan kebingungan serta kehilangan kemauan politik. Tetapi tidak pernah dijelaskan kemauan politik untuk berbuat apa.

---

\* Disadur oleh Kirdi Dipoyudo dari karangan James Chace, "America's New Strategy of Containment", *Harper's*, Januari 1978. James Chace adalah Managing Editor *Foreign Affairs*.

Pada waktu yang sama memang harus diakui bahwa Amerika Serikat sudah tidak mempunyai kekuasaan sebesar dahulu. Uni Soviet sudah tidak dalam kedudukan inferioritas strategi yang menyolok terhadap kemampuan militer Amerika Serikat. Telah muncul pusat-pusat kekuasaan baru di Dunia Ketiga dan di Asia Timur, yang lebih lanjut menantang kekuatan Amerika Serikat. Dalam menghadapi Uni Soviet, yang jangkauan globalnya adalah sesuatu yang tidak pernah perlu diperhitungkan sebelumnya, para kritisi telah menemukan tanda-tanda appeasement seakan akan Amerika Serikat dapat mencegah atau menghambat pembangunan militer Uni Soviet kecuali mungkin dengan mengusahakan persetujuan-persetujuan pengendalian senjata, dan inilah yang dilakukan ketiga pemerintah terakhir Amerika Serikat.

Dewasa ini Amerika Serikat sering disebutkan sebagai seorang raksasa tanpa gigi, akan tetapi kenyataannya adalah sangat berlainan. Untuk memahami kekuasaan Amerika Serikat sebenarnya, kedua salah paham mengenai politik luar negeri Amerika Serikat itu — isolasionisme dan appeasement — harus disingkirkan.

Politik appeasement itu terbatas pada Inggris dan Perancis pada dasawarsa 1930-an, tetapi momoknya berulang kali dibangkitkan dalam kehidupan politik Amerika Serikat oleh mereka yang mengira bahwa Amerika Serikat adalah lunak terhadap komunisme atau, lebih khusus, tidak mau menghadapi politik ekspansionis Uni Soviet yang nyata dan terang-terangan. Isolasionisme memang merupakan suatu kekuatan besar dalam periode antara kedua perang dunia karena orang-orang Amerika mengira melihat, setelah ikut berperang dalam Perang Dunia I untuk mengamankan demokrasi dan hak penentuan diri, bahwa Eropa sekali lagi menempuh politik kekuatan yang jahat. Setelah gagal meratifikasikan persetujuan Liga Bangsa Bangsa dan membiarkan Inggris dan Perancis menghadapi kemungkinan hidupnya kembali militerisme Jerman, pemerintah Amerika Serikat memperjuangkan pakta-pakta perdamaian untuk melarang perang yang tidak dapat dilaksanakan. Gagasan isolasi dari pertengkar-pertengkar Eropa sesudah Versailles itu diperkuat oleh gagasan romantis bahwa Amerika Serikat mempunyai suatu

## ANALISA

takdir unik yang terletak dalam tugas menjauhkan diri dari korupsi-korupsi Eropa. Walaupun politik Amerika Serikat di belahan bumi barat sukar disebut isolasionis, sejarah intervensi Amerika diabaikan.

Kenyataannya pengamatan yang lebih saksama atas periode antara kedua perang itu menunjukkan bahwa Amerika Serikat sama sekali bukan isolasionis. Banyak orang Amerika hanya mengatakan bahwa negara mereka isolasionis tanpa memahami apa yang mereka katakan. Sebagai suatu negara isolasionis Amerika Serikat harus menarik mundur perimeter pertahanannya ke pantainya sendiri untuk hanya membela dirinya sendiri. Tetapi sebaliknya pada 1898 Amerika Serikat menarik garis pertahanannya di Pasifik Barat, di seberang Filipina, pada apa yang praktis merupakan perbatasan Jepang. Apa yang secara keliru dinamakan isolasionisme adalah politik Amerika Serikat untuk tidak mencari sekutu untuk menolongnya membela kawasan samudera yang luas, walaupun tidak mampu membelanya dengan angkatan bersenjata sendiri. Oleh sebab itu kesalahan Amerika antara kedua perang itu ialah mengira bahwa isolasionisme berarti tidak mempunyai sekutu luar negeri. Akan tetapi isolasionisme sebenarnya berarti tidak mempunyai komitmen-komitmen luar negeri. Kegagalan tragis Amerika Serikat sebelum Perang Dunia II ialah tidak mengetahui perbedaannya.

Akan tetapi menjelang pecahnya Perang Dunia II, Presiden Franklin Roosevelt bersedia mencari sekutu sambil menghindari komitmen-komitmen luar negeri yang tegas dan jelas. Walaupun bersumpah bahwa "kita tidak akan mengirimkan orang-orang kita untuk ikut berperang di Eropa" dia bersedia menjadikan Amerika Serikat semacam "gudang senjata" (istilah Churchill), yang memberikan senjata kepada negara-negara lain untuk memungkinkan mereka menyelesaikan tugas memerangi Hitler. Dengan demikian ketika Roosevelt mulai masa jabatannya semacam suatu keterlibatan terbatas atau isolasionisme yang dirubah (hal itu bergantung pada cara orang melihatnya) menjadi ciri politik Amerika Serikat. Mengenai sikap *appeasement*, berkat politiknya menjauhkan diri dari pertengkaran-pertengkaran di Eropa pada 1930-an, Pemerintah Amerika Serikat memberikan kepada rakyatnya suatu kemewahan moral tanpa



tanggung jawab moral. Seandainya Inggris dan Perancis tidak bersedia mengalah terhadap Hitler dan mengirimkan pasukan-pasukan untuk melawan usaha Jerman untuk menduduki kembali Rhineland pada tahun 1936, kaum Nazi mungkin dapat dihentikan. Politik appeasement adalah populer dan sebagian besar dijalankan sebagai reaksi terhadap kekejian-kekejian Perang Dunia I, dan bukan akibat kurangnya kemauan politik pemimpin-pemimpin Inggris seperti anggapan sementara orang. Sikap netral Amerika Serikat dalam persoalan-persoalan di Eropa sangat membingungkan orang-orang Inggris dan Perancis, yang belum berhasil mengatasi akibat-akibat kemerosotan kekuatan ekonomi dan militer mereka, dan membuat mereka lesu di hadapan Jerman yang menaruh dendam terhadap mereka.

Pearl Harbour mengakhiri segala ilusi, bahwa Amerika Serikat dapat tinggal di tepi politik dunia sebagai penonton, dan pada tahun 1942, ketika nasib perang berbalik, pemimpin-pemimpin Amerika Serikat mulai menyusun suatu rencana bagi era sesudah perang. Seperti jenderal-jenderal terlalu sering menyusun suatu rencana bagaimana melakukan perang terakhir, demikianpun negarawan-negarawan itu cenderung untuk merencanakan perdamaian mendatang atas asumsi bahwa mereka menafsirkan pelajaran-pelajaran sejarah dengan tepat. Maka Roosevelt dan penasihat-penasihatnya memperkirakan bahwa sesudah perang suatu resesi ekonomi dan suatu gelombang neo-isolasionisme akan melanda negara. Secara demikian rencana-rencana disusun untuk menghadapi bahaya-bahaya itu. Sehubungan dengan itu Amerika Serikat memainkan peranan menentukan dalam pembentukan organisasi-organisasi internasional seperti Bank Dunia, Dana Moneter Internasional dan, yang paling penting, PBB, justru untuk mengadakan jaminan-jaminan agar Amerika Serikat tidak menjauhkan diri dari urusan-urusan kawasan-kawasan lain.

Akan tetapi justru kebalikan apa yang ditakutkan Roosevelt terjadi. Bukan resesi yang terjadi tetapi suatu ekspansi ekonomi luar biasa yang mendatangkan kemakmuran bukan saja bagi Amerika Serikat tetapi juga bagi negeri-negeri di Eropa Barat yang hancur. Perkembangan itu terutama terjadi berkat keter-

## ANALISA

libatan Amerika Serikat, khususnya lewat Rencana Marshall yang terkenal itu. Kepentingan diri yang bijaksana dan idealisme yang dikendalikan realisme, itulah ciri-ciri periode sesudah perang. Lagi pula, pelajaran-pelajaran sejarah 1930-an tidak diabaikan oleh generasi baru pembuat politik Amerika Serikat. Pertama-tama pelajaran politik appeasement. Mereka menyadari bahwa seandainya tiada appeasement, Jerman Nazi kiranya tidak akan dapat menanjak dan bertindak semau-maunya. Sebagai akibatnya muncul aksioma "tak akan ada Munich lagi", artinya tak akan terjadi lagi alokasi wilayah bagi suatu negara ekspansionis dalam perkiraan bahwa secara demikian nafsunya akan dipuaskan. Suatu kesimpulan lebih lanjut dari aksioma itu ialah "tak akan ada isolasionisme lagi", karena seandainya pada tahun 1920 Amerika Serikat memberikan jaminan-jaminan militer yang diharapkan oleh Inggris dan Perancis, kebangkitan Jerman kiranya dapat dikendalikan dan mungkin akan muncul suatu Jerman yang cinta damai.

Menurut penyusun-penyusun politik Amerika Serikat, sebagai akibat perkembangan itu peranan Uni Soviet dalam periode sesudah Perang Dunia II kelihatan sejalan dengan tingkah laku Jerman dalam periode antara kedua perang tersebut. Dalam persepsi kebanyakan orang Amerika yang mengetahui dalam periode itu Uni Soviet adalah suatu negara yang tidak mengizinkan negeri-negeri yang berbatasan dengan dia — kecuali Finland membentuk pemerintah-pemerintah yang tidak tunduk sama sekali pada perintah-perintahnya. Bahwa Amerika Serikat memiliki bom atom tidak menghambat usaha-usaha Uni Soviet untuk mencapai tujuan-tujuan politik luar negerinya. Uni Soviet bahkan berhasil meledakkan bom nuklirnya sendiri lebih cepat dari pada perkiraan Amerika. Dalam keadaan itu ditanyakan apakah yang harus diperbuat Amerika Serikat di hadapan persepsi ancaman Soviet di Eropa dan Timur Tengah, suatu kawasan yang dianggap lingkungan pengaruh Barat.

## POLITIK PEMBANGUNAN LAMA

Pada waktu itu politik pembendungan perluasan kekuasaan Uni Soviet nampak sebagai jawabannya. Dalam tulisannya di *Foreign Affairs* dengan nama samaran Mr. X, pejabat Departemen



men Luar Negeri Amerika Serikat George Kennan membahas sumber-sumber tingkah laku Uni Soviet dan mengusulkan suatu metode untuk menghadapinya. Dia mengemukakan bahwa ancaman militer Soviet adalah di seluruh dunia dan menggariskan suatu program luas untuk menghadapi ekspansionisme Soviet itu. Pada pokoknya dia menyerukan suatu politik pembendungan jangka panjang yang sabar tetapi tegas dan waspada terhadap tendensi-tendensi ekspansionis Soviet dan menjelaskan bahwa "tekanan-tekanan Soviet terhadap lembaga-lembaga bebas Dunia Barat adalah sesuatu yang dapat dibendung dengan mengerahkan kekuatan penangkis yang tepat dan waspada pada serangkaian titik politik dan geografis yang bergeser terus menerus, sejalan dengan pergeseran-pergeseran dan maneuver-maneuver politik Soviet". Seruan itu ditafsirkan sebagai tuntutan akan suatu politik pembendungan militer global. Kennan sendiri mengatakan dalam Memoirnya bahwa yang dimaksudnya adalah sangat berbeda, "bukan pembendungan suatu ancaman militer dengan sarana-sarana militer tetapi pembendungan suatu ancaman politik secara politik."

Politik itu yang dilaksanakan pada dasawarsa 1950-an dalam arti pembendungan militer ekspansi Soviet kapan saja ekspansi itu terjadi, tetapi menurut Kennan politik ini tidak hanya mempunyai maksud politik tetapi juga terbatas pada daerah-daerah pengaruh Amerika Serikat, yang pada akhir 1940-an dan dasawarsa 1950-an meliputi Eropa dan kawasan-kawasan yang dekat. Politik itu jelas tidak dimaksud untuk meletakkan dasar bagi suatu kampanye global melawan komunisme. Tetapi bahasa yang digunakan dalam perang dingin terlalu sering memuat kalimat-kalimat yang menyatakan bahwa Amerika Serikat dapat berperan sebagai agen polisi dunia dengan memaksakan versi baru Pax Britannica. Bahkan kemenangan kaum komunis di daratan Cina tahun 1949 tidak dilihat sebagai kemenangan suatu gerakan nasionalis dengan afiliasi-afiliasi internasional, tetapi sebagai suatu perebutan yang hanya mungkin berkat aliansi Sino-Soviet. Itu adalah suatu dunia di mana Moskwa jelas berperan sebagai dalangnya. Dengan demikian adalah mudah menyamakan komunisme di mana dia muncul dan berkuasa dengan ekspansi imperialisme Soviet.

## ANALISA

Kenyataannya Uni Soviet waktu itu bukanlah suatu kekuatan global yang memiliki suatu jangkauan global. Dia tidak memiliki kemampuan militer sebesar itu. Memang gudang senjata nuklirnya ikut menciptakan perimbangan teror yang berlaku, sehingga tiada superpower bersedia melancarkan suatu perang melawan superpower yang lain. Tetapi kemampuan Uni Soviet untuk mengerahkan kekuatan militernya ke luar negeri selama 1960-an adalah sangat terbatas. Amerika Serikat jelas memiliki keunggulan strategis berkat jumlah dan jangkauan rudal-rudalnya. Adalah AL Amerika Serikat yang menguasai laut-laut, bukan AL Uni Soviet. Tiada sesuatu yang lebih jelas menunjukkan keunggulan strategis Amerika Serikat itu dari pada krisis rudal Kuba tahun 1962. Dengan mencoba menempatkan rudal-rudal di suatu negeri begitu jauh dari wilayahnya dan begitu dekat dengan Amerika, Uni Soviet terjebak jauh di luar batas-batas kemampuannya untuk mengerahkan kekuatan. Bahwa dia mundur di hadapan kekuatan konvensional maupun nuklir Amerika Serikat secara konklusif menunjukkan bahwa Uni Soviet pada waktu itu bukan suatu negara besar. Dengan demikian Amerika Serikat melakukan pembendungan terhadap suatu negara yang terutama adalah negara Eurasia, suatu negara yang akan segera menghadapi tantangan Cina komunis nasionalis di sisi Asia Timur-nya.

Moskwa menarik kesimpulannya sendiri dari penghinaan yang dialaminya dalam krisis Kuba tahun 1962 itu. Dia mempercepat program pembangunan militernya, yang sepuluh tahun kemudian akan memberinya suatu jangkauan global yang tidak pernah dimilikinya. Dalam periode itu juga Amerika Serikat menjadi sadar akan batas-batas kekuasaannya ketika menemukan dirinya terlalu jauh di Asia Tenggara.

Dengan membatasi kerugiannya di Indocina, Amerika Serikat mengambil langkah-langkah untuk memulihkan suatu politik luar negeri yang realistis. Amerika Serikat tidak lagi mengerahkan cadangan-cadangan keuangan, militer dan moralnya ke suatu kawasan yang arti strategisnya baginya selalu marginal. Namun dia tetap bertahan sebagai suatu kekuatan global. Sekalipun terbatas kemampuan mereka untuk mendapatkan apa yang diinginkan pada setiap kesempatan, kedua superpower terlibat



pada tingkat global seperti belum pernah terjadi sebelumnya. Hal itu adalah suatu kenyataan baru dalam periode sesudah perang dingin.

Adalah dalam konteks keterlibatan global kedua superpower itu bahwa tuduhan-tuduhan *appeasement* dan *isolasionisme* dilontarkan terhadap politik luar negeri Amerika Serikat. Sehubungan dengan itu ditanyakan apakah Amerika Serikat benar-benar bertindak atau ber-reaksi secara demikian di hadapan tantangan Uni Soviet.

### DETENTE AMERIKA-RUSIA

Sambil berkembang menjadi suatu kekuatan global dalam 15 tahun sejak krisis rudal Kuba, Uni Soviet meneruskan kompetisi ideologinya dengan Amerika Serikat, tetapi pada waktu yang sama kedua superpower berusaha untuk meredakan ketegangan dan memperjuangkan persetujuan-persetujuan terbatas, khususnya mengenai pengendalian dan pembatasan senjata. Politik ini, yang dalam tahun-tahun Kissinger disebut *detente*, oleh sementara pihak dilihat sebagai suatu bentuk *appeasement*.

Tetapi untuk Uni Soviet *detente* umumnya berarti ko-eksistensi damai. Politik yang diumumkan pada akhir 1950-an itu oleh Moskwa dimaksud untuk meredakan ketegangan di dunia dan untuk menghindari pecahnya perang nuklir sambil membiarkan Uni Soviet memperjuangkan kepentingan-kepentingan ideologi maupun politiknya bilamana ada kesempatan.

Pengertian *detente* Soviet ini dalam beberapa hal berbeda dengan politik *detente* Pemerintah Nixon dan Pemerintah Ford. Perbedaan pokok ialah bahwa bagi rakyat Amerika Serikat *detente* terlalu sering digambarkan sebagai suatu konsep yang meliputi tujuan-tujuan strategis, ekonomi dan politik. Dengan demikian diperlukan lebih banyak serangkaian persetujuan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Dia harus mengandung jalinan-jalinan antara tingkat-tingkat strategi, politik dan ekonomi di atas mana kedua superpower melibatkan diri. Namun sekalipun Uni Soviet memandang berguna mengusahakan persetujuan-persetujuan tentang pembatasan senjata



## ANALISA

strategi (SALT) dan tentang ikatan-ikatan ekonomi yang lebih erat, konflik politik atau ideologi tetap berlangsung. Leonid Brezhnev menguraikan kualifikasi-kualifikasi detente seperti berikut: "Detente sama sekali tidak menghapus, tidak dapat menghapus, semua hukum hukum pergulatan antar kelas ..... Kita tidak menyembunyikan kenyataan bahwa kita melihat detente sebagai cara untuk menciptakan kondisi yang lebih baik bagi pembangunan sosialis dan komunis secara damai".

Akan tetapi justru maksud Uni Soviet untuk menciptakan kondisi yang lebih baik secara damai itulah yang dipersoalkan. Orang-orang Soviet membina sikap bermusuhan Hanoi terhadap Amerika Serikat menyusul persetujuan-persetujuan Paris, mendukung serangan Partai Komunis Portugal terhadap konstitusionalisme setelah Salazar digulingkan, membantu dan mendorong serangan mendadak Mesir yang memulai perang Yom Kippur tahun 1973, dan terakhir membantu kelompok pembebasan MPLA di Angola, antara lain dengan mengangkut lintas udara pasukan-pasukan Kuba ke Afrika. Dengan demikian Uni Soviet meneruskan politiknya untuk memajukan kepentingan-kepentingan nasionalnya dalam bidang-bidang militer, politik maupun ekonomi sesuai dengan tuntutan keadaan tanpa mempedulikan pembatasan-pembatasan detente.

Namun yang de facto tidak berfungsi bukanlah politik detente itu sendiri, tetapi pengertian Amerika Serikat yang berlebihan tentang implikasi-implikasinya. Sebagai suatu persetujuan menyeluruh Uni Soviet dengan Amerika Serikat detente ternyata tidak memadai. Tetapi sebagai suatu politik yang lebih terbatas hakikatnya, yang berupa usaha untuk mencapai persetujuan-persetujuan khusus dan terperinci dengan Uni Soviet guna mengurangi ketegangan, politik itu tidak perlu membuat Amerika Serikat memberikan lebih banyak kepada Uni Soviet dari pada yang diperolehnya sebagai imbalan.

Detente, asal dibatasi secara wajar, adalah suatu politik yang bijaksana. Dia dapat membantu kedua superpower mengendalikan perlombaan senjata. Dia dapat menarik Uni Soviet dalam suatu jaringan hubungan ekonomi dengan Barat yang tidak hanya dapat memberikan keuntungan finansial kepada

Amerika Serikat tetapi juga dapat memberikan suatu taruhan dalam kestabilan dan tertib dunia kepada Uni Soviet. Sebaliknya tiada tanda-tanda bahwa kompetisi ideologi akan berakhir. Hal ini adalah sesuatu yang harus diterima oleh Amerika Serikat. Kenyataannya Presiden Carter menerima baik tantangan kompetisi ideologi itu dan memasukkan kadar moral yang tinggi dalam urusan-urusannya dengan bangsa-bangsa lain.

Tetapi bagaimana soalnya dengan kompetisi militer? Kompetisi militer berlangsung terus dan Amerika Serikat tidak perlu membuang kewaspadaannya. Dia masih memiliki paritas dengan Uni Soviet dalam senjata-senjata strategi nuklir. Lagi pula, dalam kesaksiannya di depan Komisi Ekonomi Gabungan Dewan Perwakilan, Direktur Badan Intel Pertahanan Amerika Serikat menyatakan bahwa Amerika Serikat masih jauh memimpin dalam teknologi terhadap orang-orang Soviet. Kekuatan-kekuatan konvensional juga mendapat perhatian. *New York Times* melaporkan bahwa baru-baru ini Presiden Carter mengeluarkan suatu direktif rahasia untuk meningkatkan anggaran pertahanan Amerika Serikat dan memperbaiki kecakapan tempur pasukan-pasukan Amerika di Eropa, dan merencanakan pembentukan pasukan-pasukan ringan yang mobil dan fleksibel untuk menghadapi ancaman-ancaman di Timur Tengah dan Asia Timur.

## POLITIK PEMBENDUNGAN BARU

Biarpun Pemerintah Carter berunding dengan Uni Soviet dari kedudukan kuat, politik luar negerinya diserang karena kurang tegas terhadap Uni Soviet. Dalam tulisannya dalam *Commentary*, Maret 1977, Edward Luttwak mengakhiri analisisnya tentang "pembangunan strategi yang masif dan berlandasan luas yang berlangsung di Uni Soviet sejak pertengahan 1960-an" dengan mempersoalkan pengertian dan kemauan Pemerintah Amerika Serikat untuk menyusun suatu strategi terarah bagi keamanan Barat. Kecaman serupa dilontarkan oleh Norman Podhoretz dalam karangannya dalam *Harper's*, Oktober 1977, "The Culture of Appeasement". Menurut dia Pemerintah sekarang ini "mengabaikan kenyataan-kenyataan pembangunan So-



viet" atau "mengakui bahwa pembangunan itu adalah nyata tetapi melihatnya sebagai suatu perkembangan yang harus disambut dengan baik oleh Amerika Serikat dan bukan ditakutkan". Menurut pendapatnya perasaan itu sebagian bersumber pada "meningkatnya perasaan pasifis ..... yang tak terhindarkan sesudah setiap perang, khususnya suatu perang yang seperti perang Vietnam berakhir dalam penghinaan dan kekalahan". Dengan demikian Amerika Serikat rupanya bergerak melintasi kebebasan barunya dari ketakutan tak teratur akan komunisme ke arah kebebasan dari ketakutan akan komunisme yang kiranya bahkan lebih sulit disingkirkan.

Para pengecam keengganan Pemerintah Amerika Serikat untuk menandingi jangkauan global Uni Soviet itu memperingatkan bahaya berkembangnya pasifisme, munculnya kembali neo-isolasionisme dan politik appeasement sebagai akibat terakhir. Akan tetapi pendapat itu meleset sama sekali. Bukan saja Presiden Carter meneruskan usaha Amerika untuk mengembangkan sistem-sistem senjata maju yang baru seperti cruise missile dan rudal raksasa MX yang mobil, tetapi di suatu kawasan di mana gerak maju Uni Soviet adalah jelas, yaitu di Afrika bagian selatan, dia juga melaksanakan suatu politik luar negeri yang tidak hanya didasarkan atas dorongan kemanusiaan, tetapi juga bersumber pada tekad untuk membendung ekspansi Soviet. Seperti diterangkan oleh Menlu Vance bulan Juli 1977, Amerika Serikat lebih berusaha melaksanakan suatu politik positif dari pada hanya mengambil sikap reaktif terhadap apa yang dilakukan pihak-pihak lain. Pada waktu yang sama dia mengemukakan bahwa Amerika Serikat tidak dapat mengangap sepi meningkatnya senjata Soviet dan personel Kuba di Afrika. Tidak lama sesudah pernyataan Vance itu, *New York Times* melaporkan bahwa Amerika Serikat akan menawarkan senjata kepada negara-negara Afrika untuk "menantang Uni Soviet di suatu bagian dunia yang mempunyai arti strategi penting dan secara demikian mencegah timbulnya kesan bahwa dia menjadi penonton pasif dari kemajuan-kemajuan yang dicapai Uni Soviet di situ".

Kegiatan-kegiatan itu menunjukkan bahwa Amerika Serikat melaksanakan suatu bentuk pembendungan baru pada skala

global. Setelah Uni Soviet mempunyai suatu jangkauan global yang tidak dimilikinya pada 1950-an dan 1960-an, sedangkan kekuatan strategi nuklirnya secara kasar meningkat lima kali sejak 1964, Amerika Serikat sepenuhnya menanggapi gerak maju Soviet itu. Pembendungan global, yang dilakukan dalam periode perang dingin sebagai politik, de facto ditujukan pada suatu negara yang sama sekali tidak mempunyai suatu jangkauan global. Pengertian detente Soviet, bersama-sama dengan pembangunan militer besar-besaran yang memungkinkan Uni Soviet mengerahkan kekuatannya jauh melintasi perbatasannya, menurut ahli tentang Uni Soviet Robert Legvold, yang menulis dalam *Foreign Affairs*, adalah suatu cara "yang mengukuhkan status Uni Soviet sebagai suatu kekuatan global yang sama dengan Amerika Serikat (sehingga menurut Gromyko tiada persoalan penting dapat diselesaikan tanpa Uni Soviet atau secara yang melawannya)". Lebih lanjut Legvold mengemukakan, bahwa umumnya "gagasan jangkauan global Soviet lebih berupa status dan akses (yang bersumber pada kekuatan) dari pada pengerahan kekuatan (menuju kontrol)".

Jika tafsiran ini benar, maka apa yang kita saksikan sekarang ini bukanlah suatu bentuk kasar ekspansionisme tetapi suatu evolusi kekuasaan Soviet yang lebih kompleks menjadi apa yang oleh Legvold disebut sebagai "panggilan global" negara itu. Dalam arti tertentu kedua superpower menuntut akses (jalan masuk) ke segala bagian dunia, dengan pengertian bahwa lingkungan pengaruh masing-masing tidak boleh ditantang secara langsung oleh negara lain manapun. Namun seperti dikatakan beberapa waktu berselang oleh seorang ahli lain tentang Uni Soviet, Marshall Shulman, kini penasihat Pemerintah Carter, akses itu seharusnya diperjuangkan Amerika Serikat maupun Uni Soviet "bukan untuk menguasai wilayah tetapi ..... untuk mendapatkan pengaruh politik". Jika kedua superpower melakukan persaingan politik serupa itu, kita akan terus melihat suatu kompetisi, tetapi suatu kompetisi yang kiranya akan membebaskan Amerika Serikat dari kekawatiran akan ekspansi militer Soviet.

Biarpun mempunyai kekuatan luar biasa, Amerika Serikat tidak bernafsu untuk menjadi agen polisi dunia, tetapi menan-



## ANALISA

daskan ingin menjadi protagonis aksi. Dan dalam peranan ini dia akan merasa lebih enak, atau paling tidak lebih biasa, dari pada yang kadang-kadang dibayangkan. Kebanyakan poll pendapat umum di Amerika Serikat tidak menunjukkan meningkatnya isolasionisme tetapi dukungan yang sangat kuat bagi suatu peranan yang positif di dunia. Pada tahun Jimmy Carter dipilih menjadi Presiden, poll yang dilakukan oleh *Potomac Association* menunjukkan suatu tingkat perhatian akan isu-isu internasional yang mendekati tingkat yang dicapai pada tahun 1964 dalam iklim perang dingin. Dari mereka yang dipoll, pada tahun 1964 sekitar 83% merasa penting untuk mempertahankan kekuatan militer dan pertahanan Amerika Serikat, dan 81% setahun yang lalu (1976). Hal itu sulit dilihat sebagai tanda bahwa keinginan akan isolasionisme atau appeasement meningkat. Studi itu menyimpulkan bahwa poll-poll yang dilakukan selama 1976 menunjukkan bahwa "kebanyakan orang Amerika dapat menerima suatu peranan penting Amerika Serikat di dunia dengan aktivisme-nya, dan bahkan menginginkannya".

Bahaya dalam peranan aktivis itu ialah godaan untuk campur tangan. Adalah baik menunjukkan perhatian untuk hak-hak asasi manusia, seperti telah dilakukan Pemerintah Amerika khususnya sehubungan dengan Eropa Timur, Uni Soviet, Afrika dan Amerika Latin. Juga dapat dipuji bahwa Pemerintah Carter menunjukkan minat besar atas penyelesaian masalah Irlandia Utara dan berkata bahwa bila orang-orang Katolik dan Protestan menyelesaikan perbedaan-perbedaan mereka, Amerika Serikat akan membantu menggalakkan investasi baru di negeri itu. Tetapi tekanan-tekanan tidak boleh mendorongnya untuk mengambil posisi-posisi yang dapat membahayakan syarat esensiil Presiden Carter, yaitu perdamaian sebagai imbalan bagi bantuan Amerika Serikat. Pendeknya sedangkan Amerika Serikat membutuhkan suatu politik luar negeri yang mengandung komponen moral yang kuat, dia harus juga berhati-hati untuk membedakan antara pernyataan-pernyataan keprihatinan moral yang berguna dan tidak berguna.

## PENUTUP

Dengan demikian, setahun setelah Presiden Carter berkuasa, Amerika Serikat melaksanakan suatu politik luar negeri yang sangat aktif seperti di bawah pemerintah-pemerintah sebelumnya sejak pecahnya Perang Dunia II. Tetapi batu ujian bagi kematangannya sebagai suatu kekuasaan dunia akan datang dari kecakapannya untuk menghindari suatu retorika kosong, untuk menciptakan keseimbangan antara komitmen-komitmen dan kemampuannya, dan untuk memperjuangkan keadilan dan kebenaran di dunia. Peraturan-peraturan permainan mungkin berubah; taktik mungkin berbeda; dan pusat-pusat kekuasaan baru mungkin muncul sedangkan lain-lain merosot. Akan tetapi Amerika Serikat sama sekali tidak menunjukkan suatu kecenderungan ke arah appeasement terhadap ancaman-ancaman yang nyata atau diduga atas keamanan atau kekuasaannya, tetapi tetap bersemangat untuk memegang suatu peran utama dalam percaturan politik dunia sesuai dengan kedudukannya sebagai superpower.