

AKAN DAPATKAH UNI SOVIET MENGADAKAN FINLANDISASI POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT?

Wiratmo SOEKITO

I

Lembaga Kemajuan Pengajian Internasional (Advanced International Studies Institute), yang bergabung dengan University of Miami, dalam laporan bulanan yang terbit dalam bulan Juli yang lalu bertanya-tanya mengenai kemungkinan Uni Soviet untuk memandang politik luar negeri Amerika Serikat sebagai akan dapat difinlandisasikan,¹ tetapi tidak memberikan sesuatu kesimpulan.

Finlandisasi adalah suatu istilah yang mungkin belum terdapat dalam kamus-kamus politik,² tetapi sudah sejak tahun-tahun enampuluhan telah digunakan oleh para pengamat politik Barat, terutama di kalangan Demokrat Kristen di Jerman Barat. Menurut V.I. Punasalo, seorang penulis buku-buku dan karangan-karangan mengenai persoalan-persoalan politik di Finlandia (dan negeri-negeri lainnya), yang dimaksudkan dengan finlandisasi pada umumnya, ialah, "suatu situasi di mana suatu negeri berusaha untuk menganut kenetralan sebagai tetangga

- 1 "Moscow Eyes Finlandization of US Foreign Policy?", dalam *Soviet World Outlook*, A monthly report on the view from the Kremlin on issues critical to US interests, Vol. 3, No. 7, July 15, 1978, pp. 2-6
- 2 Setidak-tidaknya istilah ini tidak terdapat dalam, misalnya, *A Dictionary of Politics*, Ed. by Walter Lacqueur, 1971, atau *des Lexikon zur Geschichte und Politik im 20. Jahrhundert*, herausgegeben von Carola Stern, Thilo Vogelsang, Erhard Kloss, Albert Graff, 1971

ANALISA

sebuah Negara Besar yang mewakili suatu tata sosial yang berbeda dan yang menggunakan metode-metode politik angkuh".¹ Definisi ini menyimpulkan, bahwa negeri yang berusaha untuk menganut kenetralan demikian mempunyai politik luar negeri yang terbatas, tetapi politik dalam negerinya hampir sempurna. Akan tetapi menurut Punasalo selanjutnya, definisi ini meskipun secara umum dapat diterima sekedarnya, kurang lengkap, sebab tidak mungkin memisahkan politik luar negeri dengan politik dalam negeri sedemikian rupa, sehingga suatu negeri dapat memecahkan persoalan-persoalan dalam negerinya dengan merdeka sambil menjalankan politik luar negerinya yang didasarkan pada instruksi-instruksi dari luar. Oleh sebab itu finlandisasi, setidaknya yang berlaku untuk Finlandia, hendaklah diartikan bertambah besarnya pengaruh Negara Besar tetangganya dalam semua kegiatan politik maupun ekonomi.

Akan tetapi finlandisasi itu tidak hanya berlaku untuk Finlandia, melainkan juga untuk Eropa seperti yang tercermin dalam reaksi-reaksi para pengamat Barat kepada keterangan Helmut Sonnenfeldt, waktu itu sebagai penasihat State Department, di depan para diplomat Amerika Serikat dalam rapat dinas mereka di London dalam bulan Desember 1975, mengenai Eropa Timur. Malahan seperti yang dikemukakan oleh Lembaga Kemajuan Pengajian Internasional, finlandisasi itu mungkin juga berlaku untuk Amerika Serikat sendiri, meskipun berbeda dengan Finlandia, Amerika Serikat tidak mempunyai perbatasan dengan Uni Soviet dan berbeda dengan Eropa Barat, tidak mempunyai perbatasan dengan blok Soviet.

Agar duduk persoalan ini menjadi jelas, pertama-tama perlu diuraikan kenyataan finlandisasi Finlandia, sesudah itu kemungkinan finlandisasi Eropa Timur maupun Barat (artinya, negeri-negeri anggota NATO yang terletak di Eropa), dan baru kemudian kemungkinan finlandisasi Amerika Serikat.

¹ V.I. Punasalo, *The Reality of "Finlandisation", Living Under the Soviet Shadow*, The Institute for the Study of Conflict, London, 1978, p.1

II

Seperti yang ditunjukkan oleh Punasalo, menurut kenyataan-kenyataannya, Finlandia tidak dapat menjalankan suatu kebijaksanaan politik luar negerinya jika tidak disetujui oleh Uni Soviet, meskipun telah berhasil mencapai kemerdekaan nasionalnya dalam tahun 1917 setelah pecahnya Revolusi Rusia.

Perlu diketahui, bahwa sejak tahun 1809 Finlandia diduduki oleh Rusia dan dijadikan bagian kekaisaran Rusia dengan status ekonomi. Dengan pecahnya Revolusi Rusia dalam tahun 1917,¹ Finlandia mengambil kesempatan untuk memproklamasikan kemerdekaannya (6 Desember 1917). Oleh sebab itu, menurut Presiden Kekkonen, Finlandia memperoleh kemerdekaannya sebagai hadiah dari Lenin.² Akan tetapi, sepanjang pengetahuan penulis, Lenin sebenarnya ingin tetap mempertahankan status Finlandia sebagai suatu otonomi dalam lingkungan Rusia Soviet. Walaupun begitu, Lenin telah tunduk kepada tekanan Jerman. Sebab perjanjian perdamaian Jerman-Rusia yang ditandatangani di Brest-Litovsk (3 Maret 1918) menentukan bahwa Rusia harus mengosongkan Finlandia, Pulau-pulau Aland, Estonia dan Livonia.³ Perjanjian perdamaian Jerman-Rusia ini telah mengakhiri peperangan di Front Timur, tetapi juga ketika enam bulan kemudian peperangan di Front Barat, Lenin masih harus berjuang mati-matian untuk merebut kembali Kaukasus, Ukraina dan wilayah Rusia antara Leningrad dan Laut Baltik sampai awal tahun 1920. Dalam situasi yang sulit itu Lenin terpaksa memberikan pengakuan kepada kemerdekaan-kemerdekaan Finlandia, Estonia, Latvia dan Lithuania.⁴ Kini

-
- 1 Kebanyakan orang telah lupa, bahwa dalam tahun 1917 telah terjadi dua kali Revolusi di Rusia. Yang pertama terjadi tanggal 12 Maret, di mana Tsar Nikolas II telah digulingkan dan Pemerintah Sementara di bawah pimpinan Kerensky terbentuk; ini disebut Revolusi Pebruari. Yang terakhir terjadi tanggal 6-7 Nopember, di mana Pemerintah Sementara digulingkan oleh Lenin; ini disebut Revolusi Oktober
 - 2 V.I. Punasalo, *op. cit.* p. 12
 - 3 *A Concise of History of World War I*, prepared for the Encyclopaedia Americana under the Advisory Editorship of Brigadier General Vincent J. Eposito, Second Printing, 1965, p. 305
 - 4 *Ibid.*, p. 328

Estonia, Latvia dan Lithuania telah diambil kembali oleh Rusia sejak tahun 1940, tetapi Finlandia masih tetap merdeka, meskipun tidak bebas dalam menjalankan kebijaksanaan politik luar negerinya sendiri.

Sebenarnya Uni Soviet, ketika mulai berusaha untuk mengambil kembali Estonia, Latvia dan Lithuania, ingin juga menjajah lagi Finlandia, lebih-lebih oleh karena setelah ditandatanganinya Pakta Rahasia Jerman-Soviet di Berlin (1939) Finlandia, Estonia, Latvia dan Lithuania masuk ke dalam ruang pengaruh Soviet. Demikianlah dalam akhir tahun 1939 Uni Soviet menyerang Finlandia. Dalam perang Finlandia-Soviet yang terkenal sebagai Perang Musim Dingin Seratus Hari itu Finlandia dapat menggagalkan negeri agresor, meskipun kehilangan beberapa wilayahnya. Dalam Perjanjian Perdamaian Finlandia-Soviet, yang ditandatangani dalam tahun 1940, Helsinki terpaksa mengakui perbatasan-perbatasan baru yang ditetapkan oleh Moskwa. Terdorong oleh hasrat untuk memperoleh kembali wilayah-wilayahnya yang telah hilang itu, Finlandia menyatakan perang terhadap Uni Soviet setelah pecahnya Perang Jerman-Soviet dalam pertengahan tahun 1941. Mula-mula Finlandia memperoleh kemenangan, tetapi dalam tahun 1943-1944 Uni Soviet berhasil mengadakan ofensif pembalasan. Setelah gencatan senjata dalam akhir tahun 1944, Finlandia harus tunduk kepada perbatasan-perbatasan yang telah ditetapkan dalam tahun 1940.

Setelah berakhirnya Perang Dunia ke-II, masalah sentral Finlandia ialah bagaimana membangun hubungan-hubungannya dengan Uni Soviet. Dalam tahun 1948, dalam kerjasama dengan polisi rahasia Finlandia, partai Komunis Finlandia yang dikendalikan oleh Moskwa mengadakan suatu percobaan *coup d'état* — seperti yang baru saja dilakukan dengan sukses oleh partai Komunis Cekoslowakia di Cekoslowakia — tetapi, telah gagal. Walaupun begitu, dalam tahun itu juga Finlandia dan Uni Soviet menandatangani Perjanjian Persahabatan, Kerjasama dan Bantuan Timbal-Balik. Perjanjian Persahabatan Finlandia-Soviet ini mengikat Helsinki untuk memihak Moskwa apabila terjadi

serangan bersenjata dari Jerman atau negara yang bersekutu dengan Jerman terhadap wilayah Finlandia atau terhadap wilayah Uni Soviet melalui wilayah Finlandia. Jadi, Perjanjian Persahabatan Finlandia-Soviet ini ditujukan terhadap Jerman, meskipun pada waktu itu baik Republik Federasi Jerman, maupun Republik Demokrasi Jerman belum dilahirkan. Ketika Republik Federasi Jerman dilahirkan (1949), negara ini belum merupakan sekutu negara-negara Barat, karena negara ini baru menjadi anggota NATO dalam tahun 1955. Hanya dalam waktu dua pekan saja setelah Republik Federasi Jerman menjadi anggota NATO lahirlah Pakta Warsawa yang turut ditandatangani oleh Republik Demokrasi Jerman (yang dibentuk lima bulan setelah terbentuknya Republik Federasi Jerman). Maka jelaslah, bahwa ancaman agresi yang dijadikan suatu persoalan sentral dalam Perjanjian Persahabatan Finlandia-Soviet itu adalah ancaman imajiner.

Latar belakang dari lahirnya Perjanjian Persahabatan Finlandia-Soviet itu adalah pembatasan kebebasan Helsinki dalam menjalankan kebijaksanaan politik luar negerinya oleh kepentingan-kepentingan Moskwa sebagai *quid pro quo* bagi pengakuan Uni Soviet kepada kemerdekaan Finlandia (setelah sejumlah wilayahnya digabungkan dengan Uni Soviet sebagai wilayah-wilayah baru Soviet).

III

Jadi, sungguhpun menganut politik netral, Finlandia harus berada di pihak Uni Soviet jika pecah perang antara dua blok militer di Eropa, lebih-lebih karena kini dengan resmi Republik Federasi Jerman telah menjadi anggota NATO.

Walaupun begitu, harus dicatat, bahwa Finlandia berbeda dengan negara-negara Pakta Warsawa. Berbeda dengan, misalnya, Polandia, Finlandia mempunyai sistem pemerintahan parlementer unikameral dengan kekuasaan eksekutif di tangan presiden. Jadi sistem sosial di Finlandia, yang menyerupai sistem sosial di negara-negara Barat, berbeda dengan sistem sosial di negara-negara anggota Pakta Warsawa. Akan tetapi, hal ini

tidak berarti, bahwa Finlandia dapat menggunakan kebebasan-kebebasan demokratis seperti yang terdapat di negeri-negeri demokrasi parlementer di Eropa Barat dan Amerika Utara. Dalam tahun 1959 sepulangnya dari kunjungannya ke Moskwa, Presiden Kekkonen mengeluarkan larangan diterbitkannya tulisan-tulisan anti Soviet sebagai hasil pertemuannya dengan Khrushchov, Sekretaris pertama partai Komunis dan Perdana Menteri Uni Soviet waktu itu. Kunjungan Kekkonen ke Moskwa itu telah didahului oleh perubahan komposisi kabinet Finlandia untuk memenuhi permintaan Uni Soviet, karena kabinet yang terbentuk dalam tahun 1958 tidak mengikutsertakan kaum Komunis. Kabinet tersebut di parlemen memperoleh dukungan 137 anggota, sedang yang beroposisi hanya 63. Akan tetapi, oleh karena kabinet tersebut tidak mengikutsertakan kaum Komunis, Moskwa merasa tidak senang. Tanpa alasan yang jelas, V.Z. Lebedev, Duta Besar Uni Soviet untuk Finlandia, pulang ke Moskwa hanya dua pekan setelah kabinet tersebut terbentuk. Sesudah itu Uni Soviet membekukan semua perundingan perdagangan. Dalam waktu kurang dari empat bulan para menteri sentris mengundurkan diri dan Finlandia mengubah komposisi kabinetnya dari kabinet mayoriter menjadi kabinet minoriter. Barulah Moskwa merasa senang, tetapi selama tujuh tahun sampai pemilihan umum baru (1965) Finlandia mempunyai kabinet yang silih berganti, karena tidak memperoleh dukungan mayoriter di parlemen.

Apa yang terjadi dalam akhir tahun-tahun lima-puluhan dan awal tahun-tahun enam-puluhan itu hanyalah beberapa contoh saja bagaimana Uni Soviet telah melakukan suatu finlandisasi. Dalam pemilihan presiden tahun 1962, misalnya Olavi Honka, yang telah dicalonkan oleh mayoritas anggota parlemen, terpaksa menarik diri dari pencalonan, karena nota Moskwa yang mengatakan bahwa pencalonannya itu bertentangan dengan Perjanjian Persahabatan Finlandia-Soviet 1948. Dengan demikian maka Kekkonen, yang sangat disukai oleh Moskwa itu, tidak mempunyai penantang, sehingga dapat terpilih kembali sebagai Presiden Finlandia.

Dalam tahun 1976, Kekkonen — yang sudah duapuluh tahun terus-menerus menjadi Presiden Finlandia, bahkan hingga kini — memperingatkan Norwegia, seperti yang dikehendaki oleh Moskwa, mengenai kerjasama militer Oslo-Bonn. Dalam Perang Dunia ke-II, pada waktu Finlandia bekerjasama dengan Jerman, Norwegia bekerjasama dengan Inggris. Setelah Oslo jatuh ke tangan Jerman dan terpaksa membentuk pemerintah pengasingan di London, Norwegia mengadakan perlawanan di bawah tanah. Anehnya ialah bahwa setelah berakhirnya Perang Dunia ke-II justru Finlandia yang takut kepada "ancaman militer" Jerman, sedang Norwegia sejak tahun 1949 telah menjadi anggota NATO, yang dalam tahun 1955 menerima keanggotaan Republik Federasi Jerman. Jelaslah, bahwa peringatan Presiden Finlandia kepada Norwegia mengenai kerjasama militer Oslo-Bonn (dalam NATO). Keputusan Norwegia untuk menjadi anggota NATO dalam tahun 1949 tidak saja dapat diterangkan dengan memperhatikan persekutuannya dengan Inggris dalam Perang Dunia ke-II, tetapi juga oleh karena menarik pelajaran dari Perjanjian Persahabatan Finlandia-Soviet 1948 yang dalam prakteknya telah menjadikan Helsinki sekutu Moskwa, meskipun secara formil "netral".¹ Walaupun menjadi anggota NATO, apalagi jika netral seperti Swedia, Norwegia jauh lebih bebas, jika dibandingkan dengan Finlandia yang "netral" itu, dalam menjalankan kebijaksanaan politik luar negerinya. Demikianlah pula Denmark yang dalam tahun 1949 bersama-sama dengan Norwegia menjadi anggota NATO.

IV

Suatu hal, berkenaan dengan hubungan-hubungan Finlandia-Soviet itu, yang menarik perhatian ialah apa yang dikatakan oleh Punasalo, bahwa tampaknya Uni Soviet memperlakukan Finlandia sebagai negeri yang seolah-olah merdeka untuk sementara waktu saja dan sewaktu-waktu dapat diduduki.²

1 Sebenarnya, jika Finlandia ingin menjadi anggota Pakta Warsawa adalah mungkin, meskipun negeri ini bukan sebuah negeri komunis. Sebab, Pakta Warsawa Pasal 9 mengatakan, bahwa Perjanjian ini terbuka bagi negara-negara lain tanpa memandang sistem-sistem sosial dan politiknya.

2 V.I. Punasalo, *op. cit.* p. 9

ANALISA

Perlakuan ini mengingatkan kita kepada Doktrin Ruang Pengaruh seperti yang telah diuraikan oleh Stalin dalam pertemuannya dengan Churchill di Moskwa dalam tahun 1945 di Yalta. Dalam pertemuan tersebut Stalin dan Churchill membicarakan persoalan Polandia yang sudah kritis sejak tahun 1944, karena di London terdapat pemerintah Polandia di pengasingan, sedang Tentara Soviet yang membebaskan Polandia membawa serta suatu pemerintah Polandia pro Soviet. Kini persoalannya ialah pemerintah manakah yang harus diakui sebagai pemerintahan di Polandia setelah berakhirnya Perang Dunia ke-II. Churchill mengemukakan, bahwa persoalannya akan dapat dipecahkan dengan menyelenggarakan suatu pemilihan umum yang bebas, tetapi Stalin berpendapat bahwa jalan apapun yang akan dipakai, pemerintah Polandia harus merupakan suatu pemerintah "yang bersahabat" dengan Uni Soviet. Churchill mengatakan bahwa bagi Inggris persoalan Polandia adalah suatu persoalan kehormatan (a question of honor). "Persoalan ini bukan hanya persoalan kehormatan saja bagi Rusia", jawab Stalin, "tetapi persoalan hidup dan mati Sepanjang sejarah Polandia telah merupakan jalan untuk menyerang Rusia".¹ Pendirian Stalin ini lebih jelas lagi telah dikemukakan dalam pertemuannya dengan Djilas, seorang pemimpin Komunis Yugoslavia yang dekat dengan Presiden Tito (tetapi yang sejak tahun 1953 berselisih dengan kepemimpinan Yugoslavia) dalam akhir Perang Dunia ke-II di Moskwa. "Peperangan ini", kata Stalin kepada Djilas, "tidak seperti di masa yang lalu; siapa pun yang menduduki suatu wilayah juga memaksakan sistem sosialnya atas wilayah tersebut. Setiap kita memaksakan sistem sosialnya sendiri sampai batas yang dapat dicapai oleh tentaranya. Tidak bisa lain".² Ini berarti, bahwa negeri seperti Polandia, misalnya harus mempunyai suatu sistem sosial yang dikehendaki oleh Uni Soviet, karena Tentara Merah (tentara Soviet) dapat mencapai Warsawa. Sebaliknya, negeri seperti Perancis tidak dapat dipaksakan untuk mempunyai suatu sistem sosial yang dikehendaki oleh Uni Soviet, karena Tentara

1 Arthur Schlesinger Jr., "Origins of the Cold War", dalam *Foreign Affairs*, October 1967, p. 33

2 *The Origins of the Cold War, 1941 - 1947*, Edited by Walter La Feber, 1971, p. 49

Merah tidak dapat mencapai Paris. Itulah sebabnya Jean Kanapa¹ mengatakan, bahwa kaum Komunis Perancis yakin, bahwa tiada sama sekali yang dapat, di jaman kita dan sebuah negeri seperti Perancis, menggantikan kehendak mayoritas rakyat seperti yang dinyatakan oleh alat demokrasi dan terutama oleh pemilihan umum.² Apa yang digariskan oleh Stalin itu disebut *Doktrin Ruang Pengaruh*. Sebagai lawan *Doktrin Ruang Pengaruh* ini adalah *Doktrin Universalisme* yang diciptakan oleh Presiden Wilson dan yang diwarisi oleh Presiden Roosevelt. Menurut Schlesinger Jr., pandangan Universalisme menghendaki agar semua negara mempunyai kepentingan bersama dalam semua urusan dunia, sedang pandangan Ruang Pengaruh menghendaki agar setiap negara besar dijamin oleh negara besar lainnya kekuasaan lebih besar yang dibenarkan atas wilayah kepentingan khususnya sendiri. Dikatakannya selanjutnya, bahwa pandangan yang pertama beranggapan, bahwa keamanan nasional akan dijamin oleh suatu organisasi internasional, sedang pandangan yang terakhir beranggapan, bahwa keamanan nasional akan dijamin oleh keseimbangan kekuatan.³

Pada hakikatnya, baik negara-negara Barat, yang telah mendirikan persekutuan-persekutuan militer (NATO, CENTO), maupun negara-negara Komunis, yang juga telah mendirikan persekutuan militer (Pakta Warsawa, Perjanjian-perjanjian Per-sahabatan), mempunyai pandangan Ruang Pengaruh. Dalam pandangan negara-negara Barat, Cekoslowakia adalah negeri terakhir di Eropa yang dapat dijadikan negeri Komunis (dalam tahun 1948), karena setelah terbentuknya NATO, hingga kini tidak ada lagi negeri di Eropa yang dapat dijadikan negeri Komunis. Sebaliknya, dalam pandangan negara-negara Komunis, Cekoslowakia telah dapat diselamatkan sebagai sebuah negeri sosialis berkat adanya Pakta Warsawa yang untuk pertama kalinya menggunakan *Doktrin Brezhnev* dalam tahun

1 Jean Kanapa adalah Kepala Seksi Luar Negeri dari Biro Politik Partai Komunis Perancis, yang baru saja dalam bulan September yang lalu meninggal dunia.

2 Jean Kanapa, "A New Policy of the French Communist?", dalam *Foreign Affairs*, January 1977, p. 284

3 Arthur Schlesinger Jr., *op. cit.*, p. 26

1968. Dalam tahun 1970, Doktrin Brezhnev ini¹ diperluas sampai meliputi Havana dan Hanoi.²

Adalah kelompok negara-negara nonblok, di mana tidak terdapat negara besar, yang sebenarnya potensiil untuk memiliki pandangan Universalisme. Sebab, seperti dikatakan oleh Tito, ketika kepala negara Yugoslavia itu menyampaikan pidato sambutan pada jamuan makan malam di Beograd untuk menghormati Ketua Hua (21 Agustus yang lalu), setiap bentuk ketidaksamaan dan dominasi harus dilenyapkan dari hubungan-hubungan internasional. Jelaslah bahwa Tito sebagai kepala negara sebuah negara yang merupakan eksponen dalam kelompok negara-negara nonblok, telah membela pandangan Universalisme dan menentang pandangan Ruang Pengaruh.

Pandangan seperti ini juga dimiliki oleh Wilson, setidaknya sebelum Amerika Serikat memasuki Perang Dunia ke-I dalam bulan April 1917. Seperti diketahui, dalam menghadapi konflik antara persekutuan negara-negara Barat dan persekutuan negara-negara Tengah di Eropa yang mencapai klimaksnya dengan pecahnya Perang Dunia ke-I dalam tahun 1914 mula-mula Washington mengambil sikap netral. Sikap Washington ini disebabkan oleh karena di dalam negeri Amerika Serikat terdapat desakan-desakan kuat yang pro Anglo-Perancis setelah Jerman menyerang Belgia dan Inggris menyatakan perang, tetapi di lain pihak, terdapat pula golongan-golongan yang bersimpati kepada negara-negara Tengah (orang-orang Amerika yang berasal dari Jerman dan Austro-Hongaria) dan yang secara tradisional bersikap anti Inggris (orang-orang Amerika keturunan Irlandia), sehingga Wilson harus mengambil sikap netral. Sikap netral ini juga dimaksudkan sebagai suatu teladan bagi negara-negara netral lainnya.³

1 Istilah "Doktrin Brezhnev" tidak dikenal di negeri-negeri Pakta Warsawa, termasuk Rumania, tetapi yang dimaksudkan adalah seperti yang telah dirumuskan oleh S. Kovalev dalam artikelnya dalam harian *Pravda* (26 September 1968), yaitu doktrin mengenai kedaulatan terbatas dalam masyarakat negeri-negeri sosialis

2 Lihat Robin Alison Remington, *The Warsaw Pact*, 1971, p. 143

3 *A Concise History of World War I*, Prepared for *The Encyclopedia Americana* under the Advisory Editorship of Brigadier General Vincent J. Esposito, USA (Ret.), 1965, p. 268

Walaupun sudah jelas, bahwa dalam akhir Perang Dunia Ke-I dan dalam Perang Dunia Ke-II (hanya setelah Jepang, sebagai sekutu Jerman dan Italia, menyerang Pearl Harbor dalam akhir tahun 1941) Amerika Serikat turut mengambil bagian, namun sebelum berakhirnya Perang Dunia Ke-II, Presiden Roosevelt, yang menganut garis politik Presiden Wilson, menunjukkan pandangan Universalisme pada waktu Uni Soviet dan Inggris sudah menunjukkan pandangan Ruang Pengaruh. Walaupun begitu, menurut Schlesinger, dalam bulan Oktober 1944, jadi empat bulan sebelum Konperensi Yalta (4-11 Pebruari 1945) sebenarnya Roosevelt telah menyetujui Churchill ketika yang terakhir ini mempunyai usul Ruang Pengaruh yang ditujukan terhadap Moskwa, tetapi ketika Roosevelt hendak mengirim kawat kepada Averell Harriman, Duta Besar Amerika Serikat di Moskwa dihalang-halangi oleh Harry Hopkins, penasihat Presiden Amerika Serikat pada waktu itu. Akhirnya Roosevelt, dalam kawatnya kepada Harriman, menekankan bahwa ia mengharapkan "dipertahankannya kebebasan aksi sepenuhnya setelah berakhirnya konperensi".¹ Sungguhpun begitu, Churchill tetap mengusulkan pembagian Ruang Pengaruh kepada Moskwa dan diterima baik oleh Stalin. Maka terbagilah Balkan, di mana Uni Soviet memperoleh Ruang Pengaruh 90% di Rumania, 80% di Bulgaria dan Hongaria, 50% di Yugoslavia, sedang Inggris memperoleh Ruang Pengaruh 50% di Yugoslavia dan 90% di Yunani.² Sebagai konsekwensi logis dari pembagian Ruang Pengaruh ini, ialah ketika kaum komunis Yunani memberontak, karena hendak diperlucuti oleh pemerintah Papan-dreou, dan Inggris mengerahkan tentaranya untuk menindas kaum pemberontak, justru Amerika Serikat yang memprotes, sedang Uni Soviet tidak menentanginya.

Inilah gambaran selang pandang dalam akhir Perang Dunia Ke-II, di mana Uni Soviet dan Inggris menganut pandangan Ruang Pengaruh, sedang Amerika Serikat menganut pandangan Universalisme. Akan tetapi setelah berakhirnya

1 Arthur Schlesinger Jr., *op. cit.*, pp. 34-35

2 *Ibid.*, p. 35

ANALISA

Perang Dunia Ke-II dan Amerika Serikat menerima undangan Inggris, Perancis, Belgia, Belanda dan Luxemburg untuk mengadakan NATO (Organisasi Perjanjian Atlantik Utara) dalam tahun 1949 Amerika Serikat pun telah menganut pandangan Ruang Pengaruh, setidaknya telah merupakan campuran pandangan Ruang Pengaruh dengan pandangan Universalisme. Sebab, menurut Cordell Hull, Menteri Luar Negeri dalam kabinet Roosevelt, sepulangnya dari kunjungannya ke Moskwa dalam tahun 1943, dengan Deklarasi Empat Negara mengenai Keamanan Umum (di mana Amerika Serikat, Uni Soviet, Inggris dan Cina telah menjanjikan "aksi bersama untuk organisasi dan pemeliharaan perdamaian dan keamanan"), "tiada lagi diperlukan ruang-ruang pengaruh, persekutuan-persekutuan, keseimbangan-keseimbangan kekuatan atau pengaturan-pengaturan khusus lainnya yang di masa lampau tidak menyenangkan, dijadikan jalan untuk menjaga keamanan mereka atau memajukan kepentingan-kepentingan mereka".¹ Deklarasi mengenai Keamanan Umum itu, yang ditandatangani di Moskwa (30 Oktober 1943) oleh para menteri luar negeri Amerika Serikat, Uni Soviet, Inggris dan Cina, dimaksudkan untuk mengadakan aksi bersama dalam menghadapi penyerahan, perlucutan senjata dan pengawasan Jerman, dan setelah berakhirnya peperangan mereka akan mendukung pembentukan suatu organisasi dunia (berdasarkan Deklarasi PBB, 1 Januari 1942 yang telah ditandatangani oleh 26 negara di Washington). Perancis tidak turut menandatangani Deklarasi mengenai Keamanan Umum di Moskwa, karena Pemerintah Sementara Republik Perancis yang dikepalai oleh Jenderal de Gaulle, baru dilantik di Paris dalam bulan Agustus 1944 dan secara resmi baru diakui oleh Sekutu dua bulan kemudian (23 Oktober). Bahkan menurut Harry Hopkins, dalam Konferensi Teheran (28 Nopember — 1 Desember 1943) "Stalin tidak mempertimbangkan bahwa Perancis dapat dipercaya dengan posisi-posisi strategisnya di luar perbatasan-perbatasannya nanti setelah berakhirnya peperangan",² Berkat peranan Churchill dan Roosevelt, bukan saja Perancis telah

1 Dikutip oleh Schlesinger, *op. cit.*, p. 27

2 Dikutip oleh Guy de Carmoy, *The Foreign Policies of France 1944-1968*, Translated by Elaine P. Halperin, The University of Chicago, 1970, p. 16

memperoleh wilayah pendudukan di Jerman dan Austria sesudah perang, tetapi juga kursi permanen dalam Dewan Keamanan PBB.

V

Diadakannya kursi-kursi permanen (untuk Uni Soviet, Perancis, Inggris, Cina dan Amerika Serikat) dalam Dewan Keamanan PBB sebenarnya tidak sesuai dengan pandangan Universalisme yang telah dijadikan dasar pembentukan organisasi dunia ini. Adalah karena desakan Uni Soviet maka negara-negara anggota PBB yang mempunyai kursi permanen dalam Dewan Keamanan memperoleh hak veto. Dalam Konferensi Empat Besar (Uni Soviet, Inggris, Cina dan Amerika Serikat) di Dumbarton Oaks, Washington (21 Agustus — 7 Oktober 1944) untuk mendirikan PBB, Andrey Gromyko, Duta Besar Uni Soviet untuk Amerika Serikat pada waktu itu (kini Menteri Luar Negeri), mengatakan kepada Edward Stettinius, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, bahwa "posisi Rusia mengenai pemungutan suara tidak akan bergeser",¹ artinya, Uni Soviet menghendaki hak veto dalam perselisihan-perselisihan dalam organisasi dunia yang akan dibentuk itu. Selain itu, Uni Soviet menuntut 16 kursi bagi keanggotaannya dalam Majelis Umum dari organisasi dunia itu nanti. Dalam Konferensi Yalta, Roosevelt menyetujui usul Uni Soviet mengenai hak veto tersebut, tetapi dibatasi sedemikian rupa, sehingga tidak dapat digunakan terhadap resolusi-resolusi yang dapat menyelesaikan perselisihan-perselisihan secara damai. Demikian juga hak veto tersebut tidak dapat digunakan terhadap masalah-masalah prosedural. Kompromi ini juga meliputi persetujuan Uni Soviet, bahwa negara-negara yang memperoleh kursi permanen dalam Dewan Keamanan — dan yang dengan sendirinya akan mempunyai hak veto — tidak hanya negara-negara peserta Konferensi Yalta (Uni Soviet, Inggris dan Amerika Serikat), tetapi juga Perancis dan Cina. Mengenai tuntutan Uni Soviet, agar negara ini memperoleh 16 kursi dalam Majelis Umum, hanya dapat dipenuhi tiga saja (Rusia, Byelorusia dan Ukraina). Disetujuinya oleh Roosevelt usul Uni Soviet mengenai hak veto adalah suatu konsesi yang dimaksudkan agar Uni Soviet bersedia mengambil

1 Dikutip oleh Alexander Dallin, *The Soviet Union at the United Nations*, New York, 1962, p. 23

ANALISA

bagian dalam PBB, tetapi disetujuinya tiga kursi Uni Soviet dalam Majelis Umum didasarkan pada kepentingan Inggris yang ingin memasukkan enam negara anggota Persemakmuran sebagai anggota baru dalam organisasi dunia itu nanti.¹ Jika Uni Soviet hanya memperoleh satu kursi dalam Majelis Umum maka Persemakmuran Inggris hanya akan dapat memperoleh satu kursi pula. Sekali lagi dapat dilihat analogi antara Inggris dan Uni Soviet, karena kepentingan-kepentingan mereka tidak sesuai dengan pandangan Universalisme yang dianut oleh Amerika Serikat.

Adalah karena kepentingan-kepentingan seperti itu tidak sesuai dengan pandangan Universalisme yang telah menggagalkan cita-cita Liga Bangsa-bangsa. Walaupun didirikan oleh negara-negara yang menang dalam Perang Dunia Ke-I, namun Liga Bangsa-bangsa ingin mengubah bentuk persekutuan menjadi lebih universal dengan menerima keanggotaan Jerman (1926), tetapi dalam tahun-tahun tigapuluhan kepentingan-kepentingan yang tidak sesuai dengan pandangan Universalisme (seperti yang dicerminkan dalam serangan Jepang terhadap Cina, pelanggaran Jerman terhadap Perjanjian Versailles, serangan Italia terhadap Ethiopia, dan serangan Rusia terhadap Finlandia) telah menjadikan cita-cita Liga Bangsa-bangsa itu suatu Utopia belaka. Dengan demikian, dunia dihadapkan kepada dualisme antara pandangan-pandangan Universalisme dan Ruang Pengaruh.

Hal ini dapat dilihat dengan nyata dalam pembentukan NATO maupun Pakta Warsawa. Sebab, walaupun NATO merupakan suatu persekutuan militer, Pakta Atlantik Utara itu mengatakan, bahwa "para penandatangan berusaha, sebagai yang telah dikemukakan dalam Piagam PBB, untuk menyelesaikan perselisihan-perselisihan internasional, di mana mereka mungkin akan terlibat, dengan jalan damai sedemikian rupa, sehingga perdamaian dan keamanan internasional, dan keadilan tidak dibahayakan, dan menahan diri dalam hubungan-hubungan internasional mereka untuk tidak mengadakan an-

¹ *A Concise History of World War II*, p. 356

caman atau penggunaan kekerasan dengan cara yang tidak sesuai dengan tujuan-tujuan PBB” (Pasal 1) dan bahwa ”mereka sepakat, bahwa jika terjadi serangan bersenjata, setiap mereka dalam menggunakan hak untuk mempertahankan diri secara individuil ataupun kolektif yang diakui oleh Pasal 51 dari Piagam PBB, akan membantu penandatanganan atau para penandatanganan yang diserang ” (Pasal 5). Demikianlah pula Pakta Warsawa mengatakan bahwa ”para penandatanganan berusaha sesuai dengan Piagam PBB untuk menahan diri dalam hubungan-hubungan internasional mereka agar tidak menggunakan ancaman atau pemakaian kekerasan, dan untuk menyelesaikan perselisihan-perselisihan internasional mereka dengan damai dan sedemikian rupa, sehingga tidak membahayakan perdamaian dan keamanan internasional” (Pasal 1) dan bahwa ”jika terjadi serangan bersenjata di Eropa terhadap salah satu atau beberapa (negara) penandatanganan Pakta (Warsawa) oleh suatu negara atau sekelompok negara, maka masing-masing penandatanganan Pakta ini, dalam menggunakan haknya untuk mempertahankan diri secara individuil maupun kolektif, sesuai dengan Pasal 51 dari Piagam PBB, akan dengan segera baik secara individuil maupun dalam persetujuan dengan para penandatanganan lainnya Pakta ini, akan membantu negara atau negara-negara yang diserang dengan segala alat yang dipandang perlu, termasuk angkatan bersenjata” (Pasal 4). Jika Pasal 4 dari Pakta Warsawa dibandingkan dengan Pasal 5 dari Perjanjian Atlantik Utara dapatlah disimpulkan, bahwa seolah-olah yang pertama merupakan ”jiplakan” belaka dari yang terakhir. Sebab dalam Pasal 4 dari Pakta Warsawa dikatakan bahwa ”Tindakan-tindakan yang diambil berdasarkan Pasal ini akan dilaporkan kepada Dewan Keamanan sesuai dengan ketentuan-ketentuan Piagam PBB”. Bandingkanlah dengan Pasal 5 dari Perjanjian Atlantik Utara yang mengatakan: “. . . . dan tindakan-tindakan yang diambil sebagai akibat daripadanya akan dilaporkan kepada Dewan Keamanan. Tindakan-tindakan itu akan diakhiri bila Dewan Keamanan telah mengambil tindakan-tindakan yang perlu untuk memulihkan dan mempertahankan perdamaian dan keamanan internasional”.

Persamaan itu dapat dimengerti, karena baik negara-negara anggota Organisasi Perjanjian Atlantik Utara maupun negara-

negara anggota Organisasi Pakta Warsawa adalah sesama negara-negara anggota PBB. Menurut Alvin Cottrell dan James Dougherty, terdapat perbedaan juga antara Organisasi Perjanjian Atlantik Utara dan Organisasi Pakta Warsawa, karena yang pertama adalah suatu pengaturan regional volunter yang diciptakan dengan bebas oleh negara-negara berdaulat, sedang yang terakhir bukan suatu pengaturan regional sejati, karena "satelit-satelit Eropa Timur dipandang oleh Kremlin sebagai (negara-negara yang terletak) di dalam ruang keamanannya sendiri, sehingga sesuatu konflik akan menggerakkan URSS dan negara-negara Eropa Timur yang tunduk kepadanya ke dalam aksi yang disatukan di bawah Komando Tertinggi Soviet".¹ Akan tetapi, menurut Presiden de Gaulle ketika dalam tahun 1965 mengumumkan niat Perancis untuk ke luar dari NATO sebagai organisasi militer, "Persyaratan-persyaratan NATO dengan ketentuan 'integrasi', yang membawahkan negeri kita dan menempatkan nasib kita di tangan suatu kekuasaan asing, akan lewat".² Walaupun begitu, ketika memberikan pernyataan tersebut, de Gaulle juga mengatakan bahwa "selama kita memandang perlunya solidaritas rakyat-rakyat Barat bagi pertahanan Eropa, negeri kita akan tetap merupakan sekutu para sekutunya".³ Ini justru menunjukkan bahwa Perancis sebagai anggota NATO merupakan sebuah negara yang berdaulat, sehingga tidak dapat dipandang sebagai Ruang Pengaruh Amerika Serikat. Perlu diketahui, bahwa yang ditentang oleh de Gaulle bukannya komitmen Perancis dengan Amerika Serikat di Eropa, melainkan di Asia. "Peperangan-peperangan", kata de Gaulle dalam tahun 1966, "yang dilakukan oleh Amerika di bagian-bagian dunia lainnya — kemarin di Korea, hari ini di Vietnam — mungkin ditingkatkan sedemikian rupa, sehingga suatu pembinasaan umum akan terjadi. Jika ini terjadi maka Eropa yang strateginya dalam NATO adalah strategi Amerika Serikat, dengan sendirinya akan terlibat dalam suatu perjuangan

1 Alvin J. Cottrell dan James E. Dougherty, *The Politics of the Atlantic Alliance*, 1964, p. 52

2 Dikutip oleh Guy de Carmoy, *op. cit.*, p. 304

3 *Ibid.*

yang tidak merupakan pilihannya”¹.¹ Jadi, dengan berakhirnya peperangan di Indocina dalam tahun 1975 — meskipun de Gaulle telah terlebih dahulu meninggal — dan dengan tidak adanya peperangan di luar benua Eropa lainnya yang melibatkan Amerika Serikat, tentunya tidak ada kekuatiran lagi bagi Perancis mengenai Eropa yang biar strateginya dalam NATO adalah strategi Amerika Serikat sekalipun. Memang baru-baru ini terdapat kecenderungan Turki untuk mengundurkan diri sebagai anggota NATO, karena Amerika Serikat telah mengadakan embargo senjata terhadap negeri ini untuk menekan pengunduran diri pasukan-pasukan Turki di Siprus, tetapi alasan Perdana Menteri Ecevit sangat berbeda dengan alasan de Gaulle dalam tahun 1966. Ternyata kemudian yang dimaksudkan oleh Ecevit bukannya ke luar dari NATO, melainkan menganut Ostpolitik seperti yang telah dianut oleh Jerman Barat sejak tahun 1969. Ostpolitik itu pun tidak jadi dianut oleh Turki setelah Amerika Serikat mencabut embargo senjatanya terhadap lambung selatan NATO ini.

Jadi walaupun NATO dan Pakta Warsawa sama-sama menggunakan Pasal 51 dari Piagam PBB untuk menguatkan eksistensinya masing-masing, menurut kenyataannya, NATO berbeda dengan Pakta Warsawa. Tindakan-tindakan terhadap negeri anggotanya sendiri, seperti misalnya terhadap Hongaria (1956) dan Cekoslowakia (1968), tidak pernah terjadi di dalam NATO. Ini menunjukkan benarnya pendapat Cottrell dan Dougherty mengenai perbedaan NATO dengan Pakta Warsawa. Ini menunjukkan pula bahwa jika NATO dapat dipandang sebagai mencerminkan campuran pandangan Universalisme dengan pandangan Ruang Pengaruh maka Pakta Warsawa hanya dapat dipandang sebagai mencerminkan pandangan Ruang Pengaruh belaka. Oleh sebab itu, ketika dalam permulaan tahun-tahun tujuh puluhan terdapat kecenderungan di Rumania untuk mengundurkan diri sebagai anggota Pakta Warsawa — yang secara konstitusional dijamin oleh Pasal 11 dari perjanjian tersebut — alasannya berbeda dengan alasan Perancis maupun

1 *Op. cit.*, p. 315

Turki, karena yang dikuatirkan oleh Presiden Ceausescu adalah keterlibatan Bukarest dalam invasi Pakta Warsawa — yang strateginya adalah strategi Uni Soviet — seperti yang telah dilakukan terhadap Cekoslowakia (1968). Jika persoalannya adalah menghadapi suatu agresi dari luar terhadap salah satu anggota Pakta Warsawa, maka sesuai dengan Pasal 4 dari Pakta Warsawa, Rumania akan bersedia memandang agresi tersebut sebagai agresi terhadap Bukarest. Akan tetapi invasi terhadap Cekoslowakia bukan saja telah dilakukan oleh negara-negara Pakta Warsawa sendiri, tetapi juga telah melanggar Pasal 1 dari Pakta Warsawa. Apa yang telah dilakukan oleh Uni Soviet, yang strateginya merupakan strategi Eropa Timur di dalam Pakta Warsawa terhadap Cekoslowakia kemarin akan dapat dilakukan juga terhadap Rumania hari ini. Oleh sebab itu, dalam akhir tahun 1972 Rumania memperbarui undang-undang pertahanannya yang jelas dimaksudkan untuk menghadapi kemungkinan tersebut. Rumusan Pakta Warsawa, bahwa — dengan invasi terhadap Cekoslowakia — sosialisme telah "diselamatkan" di Cekoslowakia dapat dibaca sosialisme telah "dipaksakan kembali" sebagai konsekwensi logis dari pandangan Uni Soviet mengenai Ruang Pengaruh. Oleh sebab itu, akan lebih aman bagi Rumania jika mengundurkan diri saja sebagai anggota Pakta Warsawa, karena jika sudah tidak menjadi anggota lagi, tidak akan ada alasan bagi Pakta Warsawa untuk "menyelamatkan" sosialisme di Rumania. Akan tetapi, menjadi suatu pertanyaan besar, apakah Rumania dapat ke luar dari Pakta Warsawa. Sebab sekalipun dijamin oleh Pasal 11 dari Pakta Warsawa harus diingat bahwa Pasal 1 dari Pakta Warsawa tidak dapat menjamin Cekoslowakia dari campur tangan dalam negeri oleh lima anggota Pakta Warsawa sendiri (Uni Soviet, Polandia, Hongaria, Jerman Timur dan Bulgaria).

VI

Bagi negara-negara Eropa Timur yang menjadi anggota Pakta Warsawa yang mungkin hanyalah suatu finlandisasi dan bukannya kedaulatan nasional, seperti yang telah dicerminkan dalam Doktrin Sonnenfeldt.

Yang dimaksudkan dengan Doktrin Sonnenfeldt ialah pidato Helmut Sonnenfeldt, pembantu senior menteri luar negeri Amerika Serikat (kini sudah tidak lagi) mengenai masalah-masalah Eropa Timur, dalam sidang para menteri NATO dalam bulan Desember 1975.¹ Dalam pidatonya ini Sonnenfeldt menerangkan bahwa Organisasi Pakta Warsawa bukanlah suatu partnership yang sejati, melainkan lebih merupakan suatu persekutuan yang terdiri dari suatu organisasi yang dihimpun oleh kekuatan militer Soviet. Oleh karena itu, menurut pendapat Sonnenfeldt, lambat atau cepat anggota-anggota blok Soviet tersebut akan mengalami pemisahan, dan hal ini akan membawa akibat yang berbahaya dalam hubungan-hubungan Timur-Barat. Untuk mengelakkan kemungkinan tersebut, Sonnenfeldt telah menganjurkan suatu perhubungan yang lebih "organik" antara Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur. Demikianlah garis besar dari pidato Sonnenfeldt itu.

Oleh karena pidatonya itu diucapkan dalam kehadiran Henry Kissinger, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat waktu itu, para pengamat Barat terutama yang tidak menyetujuinya memandangnya sebagai suatu kebijaksanaan politik resmi pemerintah Amerika Serikat. Dari sinilah lahirnya istilah Doktrin Sonnenfeldt. Para pengamat Barat tersebut berpendapat bahwa pidato Sonnenfeldt di atas telah mencerminkan suatu pandangan yang didasarkan pada suatu penaksiran suram atas pertumbuhan kekuatan Soviet, meskipun ia tidak dapat dipandang sebagai seorang "kapitulasionis" mengenai Eropa Timur. Sebab menurut Sonnenfeldt, Polandia adalah suatu contoh bagaimana sebuah negara anggota Pakta Warsawa yang semakin hari semakin otonom di dalam konteks suatu pengaruh geopolitik Soviet yang kuat. Suatu proses yang serupa sedang terjadi juga di Hongaria.

1 *The Guardian*, 31 Maret 1976 yang dikutip oleh Aurel Braun dalam karangannya "Soviet Naval Policy in the Mediterranean: Yugoslavia and the Sonnenfeldt Doctrine", dalam majalah triwulan Amerika *Orbis* Vol. 22, No. 1, Spring 1978. Akan tetapi, menurut *Foreign Report*, suatu pelengkap konfidensial dari majalah mingguan London *The Economist*, pidato Sonnenfeldt itu diucapkan di depan para duta besar Amerika Serikat se-Eropa yang dipanggil ke London oleh Kissinger dalam bulan Desember 1975.

Salah satu dimensi dari pidato Sonnenfeldt itu, yang dikuatkan kemudian oleh Memorandum Kissinger ialah posisi Yugoslavia yang seperti diketahui merupakan sebuah negara komunis, tetapi berada di luar blok Soviet. Menurut Memorandum Kissinger berhubung dengan pidato Sonnenfeldt itu, politik Amerika Serikat mengenai Yugoslavia masih tetap melanjutkan politiknya sejak tahun 1948-1949 — ketika Yugoslavia memisahkan diri dari Kominform — yaitu, bahwa Yugoslavia harus dibantu untuk tetap dapat mempertahankan kemerdekaannya yang substansial dari Uni Soviet. Akan tetapi dalam pada itu, Amerika Serikat ingin melihat Yugoslavia kurang tidak bersikap layak. Bagian terakhir ini menimbulkan tafsiran-tafsiran yang saling bertentangan, apakah kata-kata "kurang tidak bersikap layak" ("to be less obnoxious") di sini dalam hubungan Yugoslavia dengan Uni Soviet atautkah dalam hubungannya dengan Amerika Serikat, sebab jika dalam hubungannya dengan Uni Soviet, Memorandum Kissinger itu tidak menyetujui sikap Yugoslavia yang ingin melihat negara-negara Eropa Timur lainnya memisahkan diri dari Uni Soviet seperti yang telah dilakukan oleh Presiden Tito dalam tahun 1948-1949. Dengan demikian jelaslah bahwa yang diinginkan oleh Doktrin Sonnenfeldt itu bukannya titoisasi negara-negara Eropa Timur, melainkan finlandisasi (walaupun Finlandia bukan suatu negara komunis, sedang Yugoslavia adalah sebuah negara komunis, namun politik luar negeri Finlandia hanya dapat dijalankan dengan persetujuan Uni Soviet, sedang politik luar negeri Yugoslavia bebas dari kemauan Uni Soviet).

Setelah lahirnya Doktrin Sonnenfeldt itu maka dalam bulan Maret 1976 di Polandia telah diadakan suatu konperensi antara para politisi, ekonom, dan wartawan Inggris dan Polandia untuk membicarakan hubungan-hubungan Uni Soviet dengan negara-negara Eropa Timur. Dari konperensi ini dapat diketahui reaksi negara-negara Eropa Timur, setidak-tidaknya Polandia, kepada Doktrin Sonnenfeldt. Walaupun Doktrin Sonnenfeldt bermaksud untuk mendorong kebebasan yang lebih besar kepada negara-negara Eropa Timur dalam hubungan mereka dengan Uni Soviet, tanpa mengakibatkan memburuknya hubungan-

hubungan Timur-Barat, namun dalam konperensi itu pihak Polandia berpendapat bahwa justru Doktrin Sonnenfeldt tersebut akan merenggangkan hubungan-hubungan negara-negara Eropa Timur dengan Uni Soviet. Akan tetapi menurut pihak Inggris, perbedaan-perbedaan dengan ortodoksi Soviet yang terdapat di Polandia, Rumania dan Hongaria merupakan kenyataan-kenyataan yang tidak dapat disangkal. Meskipun otonomi-otonomi yang terdapat di ketiga negara Eropa Timur itu berbeda-beda, namun justru oleh karena itu negara-negara Eropa Timur lainnya dalam usahanya membedakan diri dengan ortodoksi Soviet akan dapat mengambil contoh salah satu dari sistem-sistem yang terdapat di ketiga negara Eropa Timur tersebut. Seperti diketahui, kendatipun otonomi-otonomi mereka itu, Polandia, Rumania dan Hongaria masih tetap menjadi negara-negara anggota Pakta Warsawa. Jadi berlainan dengan Yugoslavia.

Sampai di sini persoalannya baru mengenai finlandisasi Eropa Timur. Akan tetapi persoalan finlandisasi itu tidak hanya terdapat di Eropa Timur, melainkan juga di Eropa Barat sendiri. Sebab dalam bulan Mei yang lalu, Zbigniew Brzezinski, penasihat Presiden Carter mengenai masalah-masalah keamanan, telah mengatakan kepada seorang pengunjung Jerman Barat di Washington bahwa Jerman Barat "tampaknya sedang berada dalam suatu proses otofinlandisasi".¹ Dalam hubungan ini sebuah surat kabar Inggris dan sebuah surat kabar Amerika telah menyiarkan cerita-cerita mengenai pertemuan kaum Demokrat Sosial sayap kiri Jerman Barat dengan para pemimpin Soviet di Moskwa untuk membicarakan pemisahan Jerman Barat dari NATO sebagai *quid pro quo* dari jaminan-jaminan non-agresi Soviet. Disebut-sebut nama Egon Bahr, arsitek Ostpolitik bekas Kanselir Willy Brandt dan kini Sekretaris Jenderal partai Demokrat Sosial (SPD), dan Herbert Wehner, Ketua Bundestag (Majelis Rendah Jerman Barat), dalam hubungan dengan pertemuan di Moskwa itu. Dikatakannya bahwa pemerintah Jerman Barat mungkin dapat menerima suatu status independen untuk Berlin Barat dengan mengurangi

1 *The Economist*, 19 Agustus 1968

pengaruh Jerman Barat di kota itu, jika sebagai imbalannya Uni Soviet setuju memberikan jaminan kepada suatu Jerman Barat yang "bebas blok" mengenai tidak terlanggarnya wilayahnya dan memberikan jaminan resmi, bahwa Uni Soviet tidak akan menggunakan senjata nuklir terhadap Jerman Barat.

Walaupun berita kedua surat kabar Inggris dan Amerika itu telah disangkal oleh Klaus Boelling, juru bicara pemerintah Jerman Barat, namun persoalan mengenai "oto-finlandisasi" Jerman Barat itu tidak dengan sendirinya hilang. Sebab lima tahun yang lalu, Bahr telah membuat gara-gara dengan gagasannya mengenai pembentukan suatu sistem keamanan kolektif di Eropa Tengah yang meliputi Jerman Timur, Polandia, Cekoslowakia dan Hongaria di satu pihak dan Jerman Barat, Denmark dan negeri-negeri Benelux di lain pihak. Menurut gagasan ini, jika Rumania, Bulgaria dan Yugoslavia memutuskan untuk ikut serta maka harus diikutsertakan pula Italia, Norwegia dan Swedia, tetapi Inggris dan Perancis tidak boleh turut, karena sistem keamanan kolektif ini akan merupakan suatu perkumpulan negara-negara non-nuklir.¹

Persoalan mengenai "oto-finlandisasi" Jerman Barat, seperti yang telah dikemukakan oleh kedua surat kabar Barat di atas, sebenarnya bukanlah persoalan baru. Yang dimaksudkan oleh *The Economist* dengan gagasan Bahr lima tahun yang lalu itu adalah seperti yang diuraikan oleh Walter F. Hahn, Direktur Lembaga Riset Politik Luar Negeri Amerika (American Foreign Policy Research Institute) di Philadelphia, dalam karangannya yang disiarkan dalam majalah *Orbis* awal tahun 1973 (Winter 1973). Kesimpulan Hahn adalah persis seperti yang telah dikatakan oleh *The Economist* itu, yaitu pengecualian Inggris dan Perancis dari sistem keamanan kolektif di Eropa Tengah yang telah direncanakan oleh Bahr. Menurut Hahn, Bahr telah menguraikan gagasannya itu kepadanya dalam suatu wawancara yang diadakan di Bonn dalam bulan Januari 1969, tetapi baru disiarkan (oleh Hahn) empat tahun kemudian. Hal ini mungkin untuk mendiskreditkan Willy Brandt, Kanselir Jerman Barat

1 *Ibid.*

pada waktu itu, menjelang dilangsungkannya Kongres SPD tanggal 10 April 1973 (perlu diketahui, bahwa Bahr adalah penasihat utama Brandt ketika yang terakhir ini menjadi Kanselier sebagaimana Kissinger yang menjadi penasihat utama Nixon ketika yang terakhir ini menjadi Presiden Amerika Serikat).

Lebih kurang enam bulan kemudian, Hahn menyiarkan lagi karangannya dalam majalah *Orbis*. Kali ini ia tidak hanya mencurigai sayap kiri kaum Demokrat sebagai hendak mengadakan "oto-finlandisasi" Jerman Barat, tetapi juga Eropa Barat. Menurut Hahn: "Yang menggelisahkan ada dua. Pertama, ada kecurigaan yang tetap, bahwa penganutan kebijaksanaan-kebijaksanaan politik detente pura-pura oleh Uni Soviet akan dapat menggambarkan suatu tipu muslihat sementara menjelang suatu konsolidasi kekuatan Soviet dan/atau dikejanya tujuan-tujuan Soviet yang kuno dan dihormati di Eropa dengan cara halus. Dalam pandangan ini, para pemimpin Soviet mungkin masih berniat untuk merenggutkan Jerman Barat dari Persekutuan Atlantik menuju ke arah 'Finlandisasi' Eropa Barat, tetapi mereka tidak menggunakan lagi kekuatan kasar yang gagal di masa yang lampau, melainkan menggunakan ajakan sebagai gantinya".¹

Jadi di sini persoalannya sudah tidak lagi persoalan "finlandisasi" Eropa Timur, melainkan persoalan "finlandisasi" Eropa Barat (minus Inggris dan Perancis) sebagai suatu "oto-finlandisasi", artinya dengan kehendak sendiri menerima "finlandisasi", padahal Finlandia sendiri, jika mungkin ingin membebaskan diri dari "finlandisasi".

VII

Persoalan mengenai "finlandisasi" — atau lebih tepat, "oto-finlandisasi" di Eropa Barat "yang dipelopori oleh sayap kiri kaum Demokrat Sosial Jerman (Barat)" memang sangat peka di Amerika Serikat, terutama di kalangan yang mempunyai

1 Walter F. Hahn, "The Socialist Left in West Germany", dalam *Orbis*, Vol. XVII, Fall 1973, No. 3

pandangan-pandangan sayap kanan seperti orang-orang di sekitar majalah *Orbis*.¹ Akan tetapi, persoalan "finlandisasi" itu baru-baru ini telah muncul di Amerika Serikat sendiri. Memang tidak seperti yang telah muncul di Jerman Barat — sekiranya benar, bahwa Bahr memiliki gagasan seperti yang telah dikatakan oleh Hahn² — tetapi seperti yang telah dikemukakan dalam permulaan karangan ini, dalam menanggapi kampanye Soviet terhadap politik luar negeri Presiden Carter, Lembaga Kemajuan Pengajian Internasional di Washington telah bertanya-tanya mengenai "finlandisasi" yang akan dilakukan oleh Uni Soviet terhadap politik luar negeri Amerika Serikat.

Pertama-tama harus diingat, bahwa — terutama berhubung dengan hasil perjalanan Brzezinski ke Peking dalam bulan Mei yang lalu — harian *Pravda* dalam tajuk rencana yang panjang lebar tanggal 17 Juni telah memperingatkan bahwa haluan politik luar negeri yang ditempuh oleh Amerika Serikat adalah "penuh dengan bahaya-bahaya serius" dan bahwa "adalah penting bagi negeri-negeri, negarawan-negarawan dan umum untuk memahami tuntutan-tuntutan yang datang dari situasi internasional dewasa ini dan untuk bertindak sesuai dengan tuntutan-tuntutan tersebut". Sambil mengatakan bahwa "kita tidak menerima baik undangan untuk bersama-sama menguburkan detente", harian resmi partai Komunis Uni Soviet itu memperingatkan bahwa Amerika Serikat harus mempunyai hubungan-hubungan yang baik dengan Uni Soviet jika Washington ingin memelihara detente. Akan tetapi, menurut

-
- 1 Perlu diketahui, bahwa William Kintner, editor majalah *Orbis* adalah seorang otoritas Amerika terkemuka mengenai persoalan-persoalan pertahanan dan hubungan-hubungan Timur-Barat, Walter Hahn sendiri adalah Direktur Lembaga Riset Politik Luar Negeri Amerika, dan Ed. Gullion, Dekan Sekolah (Fakultas) Hukum dan Diplomasi Fletcher, yang bekerjasama erat dengan Lembaga Riset Politik Luar Negeri Amerika, mempunyai pandangan-pandangan sayap kanan
 - 2 Menurut sumber-sumber resmi Jerman Barat, yang dikutip oleh *The Economist*, Wehner sama sekali tidak pergi ke Moskwa, sedang Bahr memang pergi ke Moskwa, tetapi hanya bertemu dengan Brezhnev selama sepuluh menit saja, sehingga tidak mungkin mengadakan suatu pembicaraan penting. Selain itu perlu diketahui bahwa dalam Kongres SPD bulan April 1973 Bahr tidak hadir, karena sakit, sedang dalam bulan Juli tahun itu Brandt mengunjungi Israel untuk menunjukkan bahwa "oto-finlandisasi" Jerman Barat itu hanyalah suatu kecurigaan belaka.

Pravda, tidak mungkin bagi Presiden Amerika Serikat untuk memperkuat perdamaian dengan mengadakan pembatasan senjata-senjata dan hubungan-hubungan normal dengan Uni Soviet jika dalam pada itu ia "memperhebat histeria anti Soviet, mencoba dengan jalan serangan terhadap USSR untuk memecahkan masalah-masalah satu — kedua-duanya dalam dan luar negeri dan bahkan masalah-masalah pribadi". Kata *Pravda* lebih jauh: "Persekutuan dengan Cina atas dasar anti Soviet akan mengesampingkan kemungkinan kerjasama dengan Uni Soviet dalam mengurangi bahaya perang nuklir dan tentu saja dalam membatasi senjata-senjata".

Menurut Lembaga Kemajuan Pengajian Internasional di Washington, tajuk rencana *Pravda* di atas telah merupakan pertama kalinya serangan keras terhadap Amerika Serikat sejak pelantikan Presiden Eisenhower (1953). Perlu diketahui bahwa selama tahun-tahun 1947-1953 — sejak mulainya Perang Dingin Timur-Barat sampai meninggalnya Perdana Menteri Stalin — Uni Soviet telah mengadakan kampanye "membenci Amerika" ketika Pemerintahan Amerika Serikat dikepalai oleh Presiden Truman, tetapi setelah Stalin meninggal dalam waktu yang hampir bersamaan dengan pelantikan Eisenhower sebagai Presiden Amerika Serikat, Uni Soviet menghentikan kampanye "membenci Amerika". Duapuluh lima tahun kemudian, Uni Soviet memulai kembali kampanye "membenci Amerika" itu ketika Pemerintahan Amerika Serikat dikepalai oleh Presiden Carter. Hanya bedanya, duapuluh tahun yang lalu Amerika Serikat jauh lebih kuat daripada Uni Soviet, sedang kini boleh dikatakan sudah seimbang. Yang mendorong *Pravda* untuk melancarkan serangan keras terhadap Amerika Serikat itu adalah pidato Carter di Annapolis tanggal 7 Juni yang mengatakan bahwa "Uni Soviet dapat memilih konfrontasi atau memilih kerjasama". Latar belakang pidato Presiden Amerika Serikat itu adalah perluasan Ruang Pengaruh Soviet di benua Afrika, tetapi tiga pekan setelah pidato Carter itu, Presiden Brezhnev dalam pidato sambutannya pada jamuan makan untuk menghormati Presiden Ratsiraka dari Madagaskar di Moskwa (29 Juni) mengatakan: "Pada waktu ini, Afrika merupakan suatu obyek yang amat dekat dan harus saya katakan, kepentingan tak sehat dari

kekuatan-kekuatan imperialisme. Pertemuan-pertemuan untuk membicarakan masalah-masalah Afrika diadakan berturut-turut di ibu-ibu kota Barat, seperti di jaman kolonial yang tidak enak dahulu. Satu hal tidak jelas: siapakah yang memberi wewenang kepada mereka untuk berbicara dan membuat keputusan-keputusan atas nama orang-orang Afrika untuk meliputi Afrika, bertentangan dengan peta bumi, ke dalam ruang aksi blok Atlantik Utara?" Jadi dengan perkataan lain, Brezhnev ingin mengatakan bahwa benua Afrika bukan lagi merupakan Ruang Pengaruh Barat, melainkan Ruang Pengaruh Soviet.

Dari tajuk rencana *Pravda* tanggal 17 Juni, Uni Soviet tidak hanya ingin menyangkal politik Amerika Serikat di Afrika dengan mengatakan bahwa Amerika Serikat "telah menjadi inspirator utama suatu kolonialisme baru di Afrika — suatu kebijaksanaan politik intervensi-intervensi bersenjata dan campur tangan terbuka terhadap urusan-urusan negara-negara Afrika, penindasan gerakan-gerakan pembebasan nasional". Uni Soviet — melalui tajuk rencana *Pravda* tanggal 17 Juni tersebut — juga telah memberikan reaksi keras kepada hasil pertemuan puncak NATO di Washington bulan Mei yang lalu. "Dengan memberanikan hati kaki tangannya", kata *Pravda*, "dengan menyentuh perlahan-lahan mereka yang bimbang, dengan menekan para anggota blok yang membangkang, Amerika Serikat telah berusaha sebaik-baiknya untuk memimpinya sekali lagi menurut jalan perang dingin dan memperlaju perlombaan senjata". Di bagian lain dalam tajuk rencananya itu, *Pravda* menegaskan, bahwa "USSR dan sekutu-sekutunya tidak mempunyai kurang dasar untuk kuatir mengenai hari esok, khususnya mengenai program jangka panjang bagi modernisasi dan pembangunan kekuatan militer NATO". *Pravda* juga menyerang posisi Amerika Serikat mengenai SALT-II dan hubungan-hubungannya dengan Cina. Pendeknya, Uni Soviet ingin menetralkan setiap kegiatan apa pun dari politik luar negeri Amerika Serikat. Atau dengan perkataan lain, Uni Soviet ingin mengadakan "finlandisasi" terhadap politik luar negeri Amerika Serikat.

Pertanyaannya ialah dapatkah Uni Soviet mengadakan "finlandisasi" tersebut.

Memang benar bahwa pada waktu *Pravda* menurunkan tajuk rencananya itu terdapat gambaran di kalangan pengamat Washington, bahwa Carter "tidak mempunyai kekuatan mengungkit" dalam menghadapi Uni Soviet. Surat kabar *The Washington Post*, misalnya menurunkan artikel Tad Szulc, penulisnya mengenai masalah-masalah luar negeri. Szulc menutup artikelnya itu dengan mengatakan: "Maka pendek kata, pilihan Moskwa yang sebenarnya bukanlah antara 'konfrontasi' dan 'kerjasama' dengan Amerika Serikat, seperti yang dikatakan oleh Carter di Annapolis. Pilihannya (pilihan Moskwa) lebih merupakan persoalan apakah harus mengorbankan kerjasama pinggiran untuk kebebasan aksi politik sekeliling dunia. SALT hanyalah aspek penting secara utama dari hubungan-hubungannya. Di mana saja kendatipun retoriknya, Presiden Carter tidak mempunyai kekuatan mengungkit yang sebenarnya terhadap Uni Soviet".¹ Dengan perkataan lain, penulit *The Washington Post* itu ingin mengatakan bahwa pidato Carter di Annapolis itu hanyalah suatu "retorik" belaka. Jika diikuti jalan pikiran ini, memang akan dapat disimpulkan bahwa politik luar negeri Amerika Serikat di bawah Carter akan dapat "difinlandisasikan" oleh Uni Soviet. Akan tetapi mengingat reaksi Uni Soviet yang keras itu kepada Carter dapatlah disimpulkan bahwa "finlandisasi" belum — atau tidak — merupakan kenyataan di Amerika Serikat, lebih-lebih jika ternyata bahwa Carter nanti betul-betul berhasil membidani lahirnya suatu perjanjian perdamaian Mesir dengan Israel.

1 Tad Szulc, "Carter Has No Real Leverage on Russia", lembaran *The Washington Post* dalam Mingguan *The Guardian*, Vol. 119, 23 Juli 1978