

KEBIJAKSANAAN UNI SOVIET TERHADAP EROPA*

Theo SOMMER

LATAR BELAKANG

Tiga puluh lima tahun yang lalu George Kennan menulis karangan "Mr. X"-nya yang terkenal yang sejak itu telah menjadi klasik: "The Sources of Soviet Conflict." Pokok pandangannya ialah bahwa kebijaksanaan Kremlin merupakan hasil *ideologi* dan *keadaan*. Kennan memandang struktur kekuasaan Uni Soviet sebagai "berkewajiban untuk menyempurnakan kediktatoran dan mempertahankan konsep Rusia dalam keadaan terkepung musuh," dan ia memperkirakan untuk masa depan "suatu duel yang tak terbatas lamanya" antara Timur dan Barat. Tetapi ia juga mengisyaratkan bahwa Barat, sambil membendung ekspansi Uni Soviet, bisa "memaksakan atas Kremlin suatu tingkat moderasi dan keberhati-hatian yang lebih besar ... dan secara demikian menggalakkan tendensi-tendensi yang akhirnya akan bermuara pada buyarnya atau menurunnya kekuatan Uni Soviet secara berangsur-angsur."

Adalah menyolok bahwa satu generasi setelah Kennan menulis observasinya analisa umumnya masih berlaku. Interaksi ideologi dan kekuatan dalam politik domestik maupun luar negeri komunis tetap merupakan teka-teki bagi Barat. Orang-orang Uni Soviet masih menjadi permainan antara mentalitas pengepungan yang tradisional dan meningkatnya kesadaran bahwa mereka mau tak mau harus bekerja sama paling tidak secara terbatas dengan Barat - kesadaran bahwa bagaimana pun dalam jaman senjata nuklir dan saling interdependensi ekonomi konfrontasi harus ada batas-batasnya. Dan seperti waktu itu kini para negarawan Barat bertanya-tanya apakah dalam "duel

*Terjemahan makalah Theo SOMMER pada Konperensi Indonesia-Jerman di Bali, 5-7 Juli 1982, yang disponsori bersama oleh CSIS (Jakarta) dan Institut fuer Asienkunde (Hamburg). Theo SOMMER adalah Penerbit surat kabar *Die Zeit*, Hamburg. Penterjemahnya Kirdi DIPOYUDO.

Kemudian ada faktor ideologi sejauh ini mengukuhkan kekuasaan Uni Soviet atas Eropa Timur menunjang kebijaksanaan yang diarahkan pada kepentingan nasional Uni Soviet. Kesopanan bangsa-bangsa sosialis, dogma "internasionalisme proletar," transformasi revolusioner Eropa Timur melalui suatu *Gleichschaltung* yang kadang-kadang tak kenal ampun, kadang-kadang lunak - semuanya itu mengukuhkan kekuasaan Uni Soviet atas kawasan. Pada waktu yang sama ideologi mendukung, melengkapi dan meningkatkan pengaruh Uni Soviet di dunia non-komunis. Ideologi dapat digunakan untuk mengarahkan partai-partai komunis agar merebut kekuasaan dan secara demikian memperluas kubu sosialis. Tetapi ia juga dapat digunakan untuk membantu melancarkan gerakan-gerakan massa seperti Himbauan Perdamaian Stockholm tahun 1950-an atau Gerakan Perdamaian tahun 1980-an, dan secara demikian mengerahkan pendapat umum luar negeri untuk mendukung kebijaksanaan-kebijaksanaan khusus yang disukai atau diprakarsai oleh Kremlin. Tiada alasan untuk meragukan tingkat kejujuran yang tinggi pada pemimpin-pemimpin Uni Soviet dalam propaganda ideologi komunis mereka, namun juga tidak diragukan bahwa mereka memeralat ideologi mereka dengan cara yang sangat keras, dingin dan penuh perhitungan di mana dan kapan pun hal itu menunjang kepentingan pragmatis mereka.

Kebutuhan akan kerja sama - paling tidak suatu tingkat kerja sama yang dikendalikan dengan cermat - merupakan suatu imperatif baru. Adalah benar secara tak terbayangkan sesudah 1917, ketika Lenin dan kawan-kawannya mengira bahwa kemenangan komunisme di seluruh dunia akan segera dicapai. Ketika timbul kekecewaan pada tahun 1920-an dan slogan "sosialisme di satu negara" menggantikan semangat sebelumnya untuk revolusi dunia, kerja sama dicoba secara berhati-hati, tetapi tidak pernah dianggap lebih daripada suatu alat sementara dalam periode sebelum kehancuran final kapitalisme. Tetapi sesudah kematian Stalin terjadi perubahan karena dua alasan. Pertama, munculnya senjata-senjata fusi dan fusi secara berangsur-angsur menyadarkan negara-negara superpower bahwa perang nuklir harus dihindari; kelangsungan hidup mereka itu sendiri menuntut agar mereka bekerja sama kalau ingin memperkecil risiko yang inherent dalam persaingan berlanjut mereka; eksistensi nasional mengharuskan ko-eksistensi internasional. Kedua, semakin banyaknya masalah ekonomi dalam orbit Uni Soviet dan kenyataan bahwa negara-negara komunis pasti ketinggalan dalam perlombaan teknologi dengan Barat memberikan suatu rangsangan kuat untuk mencari kerja sama dengan negara-negara industri maju dunia Barat.

Di dunia lepas perang ketiga faktor ini mempengaruhi perilaku Uni Soviet dalam berbagai tingkat. Dalam periode tertentu dorongan ekspansi adalah paling atas; dalam periode lain kebutuhan akan ko-eksistensi lebih kuat. Diperdebatkan apakah ekspansionisme dan akomodasi bukan semata-mata segi-

oleh para pengganti mereka: Eropa Timur dikuasai sepenuhnya oleh Rusia." Harus diakui bahwa bukanlah suatu rencana agresif yang membawa orang-orang Uni Soviet ke jantung Eropa; mereka sampai di situ dalam pertahanan melawan Jerman yang bergerak ke Timur untuk merebut wilayah. Namun sekali di Eropa Tengah, orang-orang Uni Soviet tidak bermaksud untuk pergi. Hitler telah memberikan suatu dalih kepada mereka; sekarang mereka bertekad untuk memanfaatkannya sepenuhnya dan untuk mewujudkan impian para Tsar yang telah berabad lamanya.

Pertama, mereka memasukkan semua orang Ukraina dan Rusia Putih ke dalam Uni Soviet, sambil mendesak Polandia ke barat ke dalam wilayah yang merupakan wilayah Jerman sejak Abad Pertengahan. Kedua, mereka menegakkan kembali dominasi mereka atas ketiga Negara Baltik Estonia, Lithuania dan Latvia. Akhirnya mereka "membetulkan" perbatasan-perbatasan mereka secara yang merugikan Finlandia, Rumania dan Cekoslowakia. Pantas dicatat bahwa Uni Soviet adalah satu-satunya negara di dunia industri yang memperluas wilayahnya sejak 1920. Pada tahun 1945 perbatasan-perbatasan Uni Soviet hampir seluruhnya identik lagi dengan perbatasan-perbatasan Imperium Tsar yang digulingkan oleh Stalin pada tahun 1917.

Ini hanya langkah pertama. Langkah yang kedua bertujuan untuk menempatkan Eropa Timur yang diduduki Uni Soviet dalam suatu daerah pengaruh Rusia yang tidak dipersoalkan. Rezim-rezim komunis dipaksakan di mana-mana tanpa mengenal ampun. Pada akhir 1947 Polandia, Rumania, Hungaria dan Bulgaria praktis telah dijadikan satelit di mana golongan komunis setempat dan pengawas-pengawas Uni Soviet mereka berkuasa sepenuhnya. Pemerintah-pemerintah koalisi sebelumnya digantikan pemerintahan komunis. Pada musim semi tahun 1948 pengambilalihan Cekoslowakia oleh Uni Soviet membuat satelisasi Eropa Timur lengkap.

Kalau ideologi komunis memberikan ikatan bersama atau paling tidak front bersama kepada Imperium Rusia yang baru itu, tidak diragukan bahwa rezim-rezim satelit di mana-mana pada akhirnya bergantung pada bayonet-bayonet Uni Soviet. Hanya negeri-negeri tanpa tentara pendudukan Uni Soviet mempunyai pilihan yang benar-benar bebas: kenetralan seperti di Finlandia atau melepaskan diri dari cengkeraman Uni Soviet seperti di Yugoslavia Tito atau Albania Hodsha. Lain-lain negara harus tunduk pada perintah-perintah Moskwa. Ini berlaku untuk hubungan luar negeri mereka: di bawah tekanan Uni Soviet Warsawa dan Praha harus melepaskan maksud mereka untuk ikut dalam Rencana Marshall. Itu juga berlaku untuk kebijaksanaan-kebijaksanaan dalam negeri mereka: tiada satu pun yang lolos dari kegilaan pembersihan yang merupakan ciri tahun-tahun terakhir pemerintahan Stalin.

ledakan-ledakan spontan ini kiranya merupakan ancaman yang paling besar terhadap perdamaian di Eropa. Paling tidak hal itu merupakan sumber abadi ketidakstabilan dan kecemasan. Adalah sangat ironis: tuntutan Uni Soviet agar Eropa Timur dibentuk menurut citranya sendiri menciptakan ancaman yang paling serius bagi keamanannya. Sedikit lebih banyak toleransi untuk kebhinekaan ideologi kiranya akan lebih menjamin kepentingannya.

PEREBUTAN JERMAN

Tahap kedua Perang Dingin tepat dua puluh tahun lamanya; dari 1949 sampai 1969. Cirinya ialah suatu campuran aneh krisis dan usaha akomodasi, pencairan dan pembekuan, cacimaki Timur-Barat yang sengit (1952/1953, 1967/1968) dan sikap masuk akal pada berbagai pertemuan puncak (1955, 1959, 1967). Kejadian-kejadian di Asia bergema di gelanggang Eropa: pada awal 1950-an perang Korea, yang segera disusul persenjataan kembali Jerman dan penerimaannya sebagai anggota NATO; pada 1960-an perang Vietnam yang dengan cepat mengakhiri pendekatan-pendekatan berhati-hati ke arah detente yang dimulai oleh Khrushchev dan Kennedy menyusul konfrontasi berbahaya mereka mengenai Berlin dan Kuba. Monopoli nuklir Amerika Serikat digantikan paritas superpower dalam periode itu; hal ini akhirnya memaksa Rusia dan Amerika Serikat untuk mengakui bahwa ko-eksistensi menuntut suatu tingkat kerja sama yang sebelumnya tak terbayangkan kalau mereka ingin menghindari kengerian perang atom. Pada waktu yang sama sengketa Cina-Uni Soviet meningkat menjadi permusuhan dan secara demikian secara mendasar mengubah kenyataan-kenyataan politik internasional lepas perang.

Pada tahap akhir Perang Dingin ini Jerman menjadi front pertempuran utama antara kedua kubu itu. Negara itu telah dibagi secara formal. Kedua Negara Jerman mulai mempersenjatai diri. Diadakan perundingan-perundingan untuk menjadikan Republik Federal anggota penuh NATO, sedangkan Republik Demokrasi bersiap-siap untuk bergabung dengan Pakta Warsawa. Dalam periode yang sangat penting ini Kremlin sekali lagi mengiming-imingkan prospek reunifikasi yang cemerlang kepada orang-orang Jerman. Para historisi masih berselisih apakah tawaran yang termuat dalam Catatan-catatan Stalin tahun 1952 -- Jerman yang bersatu dan netral -- itu sungguh-sungguh ataukah semata-mata dimaksud untuk menutup jalan masuk Jerman ke NATO. Tawaran itu rupanya suatu muslihat; soalnya ialah bahwa Kanselier Adenauer tidak pernah memikirkan untuk mendapatkan kepastian. Bulan Mei 1955 Republik Federal Jerman bergabung dengan organisasi pertahanan Barat itu; tidak lama kemudian Republik Demokrasi Jerman menjadi anggota sistem pakta komunis. Reunifikasi Jerman dengan cepat menghilang dari agenda

menyadari bahwa orang-orang Amerika Serikat bertekad untuk tetap di Berlin, di Jerman dan di Eropa. Tetapi diperlukan krisis rudal Kuba Oktober 1962 untuk membangkitkan kesadaran itu. Hanya setelah Presiden Kennedy menantang pemimpin Kremlin itu di kawasan Karibia Khrushchev bersedia menerima baik status quo Eropa dan berusaha meredakan ketegangan Timur-Barat atas dasar itu.

Pada tahun 1963 detente superpower hidup sebentar seperti terlihat dalam pemasangan telepon darurat (Hot Line) antara Washington dan Moskow dan Larangan Percobaan Nuklir Parsial. Tetapi kemudian Kennedy terbunuh pada bulan Nopember 1963, dan belum satu tahun kemudian Khrushchev terpaksa meletakkan jabatannya - pada hari Cina meledakkan senjata nuklir pertamanya. Dalam bulan-bulan menjelang penggeserannya dari kekuasaan ini orang Ukraina yang giat dan gesit itu berusaha sungguh-sungguh untuk memperbaiki hubungan Uni Soviet dengan Bonn; menantu laki-laknya Adzhubei menjajagi Jerman Barat; Khrushchev sendiri akan mengadakan suatu kunjungan ke Republik Federal Jerman.

Pergantian pengawal di Kremlin itu menghentikan perkembangan awal detente ini. Terdapat suatu istirahat dalam perundingan-perundingan Timur-Barat, hampir suatu jalan buntu. Leonid Brezhnev harus memantapkan posisinya dan menemukan arahnya. Perang Vietnam sangat membebani hubungan Moskow-Washington. Meningkatnya keresahan dan ketidakstabilan di Eropa Timur menjadi pergolakan ideologi dan politik "Musim Semi Praha" sekali lagi menyadarkan pemimpin-pemimpin Kremlin bahwa kendali-kendali harus diperketat. Gerakan Mansfield yang bertujuan untuk mengurangi garnisun seberang laut Amerika Serikat, dan keluarnya De Gaulle dari organisasi militer NATO membangkitkan harapan bahwa tokh akan mungkin memisahkan Eropa Barat dan Amerika Serikat. Pada waktu yang sama taktik "kursi kosong" Perancis dalam Masyarakat Eropa membangkitkan ilusi dalam benak Uni Soviet bahwa integrasi Eropa Barat masih bisa dihentikan, bahkan mungkin dibalik.

Faktor-faktor ini menerangkan kebasian dan kesia-siaan pendekatan Brezhnev dengan Barat selama keempat tahun pertamanya dalam jabatan. Sekali lagi ia mencoba mengusir orang-orang Amerika Serikat dari Dunia Lama; sekali lagi ia menuangkan Republik Federal Jerman dalam peran suatu negara revisionis yang berbahaya dan agresif; sekali lagi propaganda Uni Soviet mencaci-maki masyarakat Brussels. Tema-tema anti Amerika, slogan-slogan anti Jerman Barat dan suatu kecondongan anti integrasi Eropa mewarnai kampanye agitprop Timur yang baru ini.

Satu alat adalah usul untuk mengadakan suatu Konperensi Keamanan Eropa yang untuk pertama kalinya digariskan oleh Uni Soviet di Bukares ta-

Terdapat bermacam-macam dugaan mengenai apa di belakang perubahan hati itu: kenyataan bahwa perang Vietnam akhirnya menurun; suatu usaha Uni Soviet untuk menutupi kejadian 21 Agustus 1968 yang memalukan ketika pasukan-pasukan dari lima negara Pakta Warsawa menduduki Cekoslowakia Dubcek atau, jauh lebih mendalam, penyadaran menyusul pertempuran di sungai Ussuri bulan Maret bahwa ancaman Cina lebih besar daripada sebelumnya dan mengharuskan suatu kebijaksanaan yang akan mengamankan rusuk barat Uni Soviet yang semakin cemas dengan prospek konflik bersenjata dengan Cina. Dalam kenyataan semuanya itu bisa mempengaruhi keputusan akhir untuk menghentikan Perang Dingin.

Pertimbangan-pertimbangan ekonomi jelas ikut memainkan peranan yang penting pula. Pada tahun 1969 para pemimpin Kremlin pasti menyadari bahwa untuk menjadi superpower yang sungguh-sungguh tidak cukup bagi Uni Soviet semata-mata mencari paritas militer dengan Amerika Serikat tetapi juga harus mengatasi keterbelakangan ekonomi yang masih menandai begitu banyak bidang kehidupan Uni Soviet. Bersamaan dengan itu mereka pasti menyadari bahwa suatu program jangka panjang untuk modernisasi tidak akan cepat mencapai kemajuan besar kalau negara-negara industri Barat tidak menolong dengan kredit dan teknologi secara substansial.

Apa pun telah memicu keputusan mereka, kenyataannya pada tahun 1969 Uni Soviet bergeser dari konfrontasi ke dialog. Pada musim panas persiapan untuk kontak SALT antara orang-orang Amerika Serikat dan Rusia akhirnya dimulai dan bulan Nopember Gerard Smith dan Wladimir Semjonov memulai perundingan-perundingan di Helsinki. Bulan Juli Gromyko menanggapi isyarat Berlin yang empat bulan sebelumnya diberikan oleh Presiden Nixon kepada Moskow atas nama Partai Demokrasi Sosial Jerman Barat dalam suatu pidato kepada para pekerja kota yang terbagi itu. Secara bersamaan diplomasi Uni Soviet menyuarakan suatu nada baru terhadap Republik Federal Jerman. Bulan Nopember 1969, setelah Kanselir Willy Brandt memulai jabatannya, terjadi pertukaran pertama dalam usaha diplomasi panjang yang akan disebut *Ostpolitik* (Politik Timur). Dengan demikian pada akhir 1969 dimulai suatu usaha yang akan berlangsung hampir lima tahun: penyusunan suatu *modus vivendi* yang biarpun tidak memberikan suatu penyelesaian akhir untuk masalah-masalah dunia lepas perang, paling tidak memberikan suatu program yang baik yang dapat digunakan sebagai landasan untuk melaksanakan kebijaksanaan guna mewujudkan stabilitas dan normalisasi.

Ostpolitik - atau *Westpolitik* Brezhnev dari sudut pandangan Kremlin - adalah suatu usaha untuk sekaligus mengakhiri Perang Dunia II dan Perang Dingin. Itulah arti jaringan perjanjian yang diadakan antara Bonn dan ibukota-ibukota Eropa Timur: dengan Moskow dan Warsawa tahun 1970,

taan. Pertama, detente mendatangkan hasil kemanusiaan: ia memperbanyak kontak antara bangsa-bangsa Eropa secara yang tidak dikenal sebelumnya. Kedua, detente menguntungkan secara politik: frekuensi krisis ditekan; Berlin yang merupakan sumber pergesekan yang terus-menerus menjadi tenang. Ketiga, detente menguntungkan perdagangan: perdagangan sangat meningkat. Tetapi detente tetap suatu torso: tidak lengkap dan tidak sempurna - dan selalu di bawah ancaman.

PROSPEK

Jelas kebijaksanaan Uni Soviet di Eropa kurang garang dan mengancam pada waktu itu daripada dalam sementara periode sebelumnya. Tiada klaim, tuntutan dan tekanan yang gawat. Ada komitmen abstrak akan detente dan kerja sama. Namun terdapat sejumlah faktor yang mudah mengakibatkan meningkatnya ketegangan lagi di Eropa. Paling tidak faktor-faktor itu pasti membatasi luasnya kerja sama Timur-Barat dalam dasawarsa 1980-an.

Satu faktor pembatas adalah kekuatan ideologi di Timur. Perang ideologi melawan Barat berlangsung terus; kenyataannya perang itu meningkat pada saat detente itu mulai. Kampanye kebencian resmi, pendidikan murid dan mahasiswa untuk kebencian, pencacimakian sistem Barat adalah soal biasa. Jelas kerja sama tidak bisa bertahan untuk jangka panjang dengan adanya pencacimakian semacam itu.

Faktor yang kedua ialah berlanjutnya konflik dan konfrontasi Timur-Barat di Dunia Ketiga. Sejauh ini detente terbatas pada Eropa. Di luar Eropa persaingan jalan terus: di Karibia, di Benua Afrika, di Timur Tengah, di Indocina. Intervensi Uni Soviet di Afghanistan merupakan suatu peringatan yang jelas bahwa kepentingan-kepentingan vital Barat dapat diancam jauh dari tanah air. Betapa banyak pun kita berusaha melindungi detente di Eropa terhadap kejadian-kejadian di kawasan-kawasan lain, reperkusinya pasti akan mempengaruhi Eropa. Makin dekat kejadian-kejadian semacam itu dengan ladang-ladang minyak di kawasan Teluk makin keras reperkusinya.

Faktor yang ketiga adalah kemungkinan yang selalu ada bahwa akan terjadi pemberontakan di Eropa Timur melawan dominasi Uni Soviet dan penindasan komunis. Setiap kali pemberontakan semacam itu terjadi, hubungan Timur-Barat menjadi lebih buruk - untuk waktu lama sesudah 1956, untuk waktu yang lebih pendek sesudah 1968, untuk waktu yang belum pasti sesudah pengumuman hukum darurat militer di Polandia pada 13 Desember 1981.

Faktor bahaya yang keempat adalah berlanjutnya perlombaan senjata. Tiada negarawan Barat yang rasional yang percaya bahwa Uni Soviet mempu-

tungan yang mudah atau apakah vitalitasnya membuat suatu kebijaksanaan kerja sama bersahabat lebih menarik.

Pengganti Brezhnev harus mengambil keputusan-keputusan penting. Apakah yang lebih penting di Eropa Timur: kohesi atas dasar suatu model yang dipaksakan Uni Soviet, atau kemampuan hidup atas dasar diversitas yang lebih besar? Apakah yang lebih baik: arogansi hegemonis terhadap Eropa Barat atau suatu sikap yang terarah pada persekutuan? Apa harus diberi tempat pertama: utopianisme komunis atau pragmatisme rasional?

Soal pokok dalam konteks kebijaksanaan Uni Soviet di Eropa dirumuskan sepuluh tahun yang lalu oleh Profesor Adam Ulam: "Dapatkah Negara Uni Soviet mengadakan kerja sama yang lama dan luas dengan Barat kalau salah satu akibatnya boleh jadi adalah erosi dominasi Uni Soviet atas Eropa Timur?" Jawaban Ulam bersifat tentatif dan masih berlaku: "Bagaimana kontradiksi-kontradiksi yang inheren dalam kebijaksanaan luar negeri Uni Soviet itu akan diatasi akan bergantung pada jauh lebih banyak hal daripada semata-mata suatu keputusan oleh sedikit orang di Kremlin atau bahkan evolusi sistem Uni Soviet. Namun kalau bukan generasi sekarang ini, pasti generasi berikut pemimpin-pemimpin Uni Soviet menghadapi suatu pilihan. Karena ingat akan dalil pendahulu abad ke-18 mereka -- "barang apa tidak lagi tumbuh mulai membusuk" -- mereka bisa mencari bayangan keamanan melalui kekuatan dan ekspansi yang bahkan lebih besar. Atau mereka, ingat akan kenyataan-kenyataan jaman nuklir, bisa mengejar tujuan tata dunia supra-ideologis di luar mana tiada negara, betapa kuat pun, yang dapat menemukan keamanan dan kebesaran sejati."

Sumber-sumber peri laku Uni Soviet masih tetap sumber-sumber yang didiagnosa oleh George Kennan langsung sesudah Perang Dunia II: ideologi dan keadaan. Nasib dunia akan bergantung pada ramuan baru yang akan diputuskan oleh generasi berikut pemimpin-pemimpin Kremlin.

Untuk menilai dengan tepat arti NATO dalam kerangka perbedaan-perbedaan antara Timur dan Barat, kita perlu membayangkan situasi historis Eropa pada akhir Perang Dunia II. Akibat perang yang merupakan bencana yang dahsyat itu, Jerman dan Eropa sebagai keseluruhan terbagi. Uni Soviet mampu memperluas daerah pengaruhnya ke Eropa Tengah dan menjadi kekuatan dunia.

Negara-negara demokrasi Eropa Barat menarik kesimpulan-kesimpulan yang sesuai dari sejarah lampau mereka. Mereka mengatasi lingkaran kecurigaan dan permusuhan, kekerasan dan kontra kekerasan yang telah berabad-abad dan menemukan jalan persahabatan serta solidaritas. Secara demikian Masyarakat Eropa muncul dari keinginan akan kerja sama ekonomi yang lebih erat tepat pada waktu Aliansi Pertahanan Atlantik Utara muncul dari keharusan untuk menjamin perimbangan kekuatan.

Satu faktor menentukan dalam konteks ini adalah keanggotaan Amerika Serikat dalam aliansi pertahanan ini. Hal ini berakar pada pengakuan bahwa Eropa Barat hanya dapat menjamin keamanannya bersama-sama dengan Amerika Serikat. Tanpa Aliansi itu, Eropa Barat cepat atau lambat akan menjadi sasaran dan permainan perkembangan-perkembangan internasional. Dengan demikian kehadiran angkatan bersenjata Amerika Serikat di Eropa sebagai penjamin keamanan Eropa Barat secara mutlak tak tergantikan.

Sifat khusus dan secara historis unik dari Aliansi Atlantik Utara itu terletak dalam kenyataan bahwa ia tidak melihat dirinya sebagai aliansi militer dalam gaya tradisional atau semata-mata sebagai suatu aliansi ad hoc untuk membela keamanan. Sebaliknya, dasarnya - seperti diungkapkan dalam komunike Dewan NATO Desember 1978 - terdiri atas komitmen bersama pada nilai-nilai demokrasi, hak-hak manusia, keadilan dan kemajuan sosial. Eropa dan Amerika Serikat terjalin oleh komitmen mereka pada nilai-nilai politik pokok yang sama. Oleh sebab itu NATO adalah juga suatu aliansi politik negara-negara bebas yang menyeluruh, suatu aliansi yang didasarkan atas suatu filsafat bersama. Aliansi itu memandang dirinya sebagai suatu kekuatan untuk perdamaian, dan ia adalah suatu kekuatan untuk perdamaian di Eropa dan di dunia.

Itulah sumber orientasi NATO yang bersifat defensif dalam arti sempit. Tujuannya ialah mencegah perang dan menjamin perdamaian. NATO tidak pernah menggunakan kekerasan dan tidak akan pernah merupakan pihak pertama yang menggunakannya. Usaha-usahnya semata-mata dimaksud untuk melindungi keutuhan wilayah dan kemerdekaan negara-negara anggotanya dalam rangka menyelamatkan nilai-nilai dan kebebasan-kebebasan yang mempunyai arti mendasar untuk masyarakat-masyarakat demokratisnya.

pengurangan ketegangan yang nyata mengandaikan stabilitas yang didasarkan atas keamanan politik dan militer. Usaha Republik Federal Jerman untuk mencapai suatu perimbangan dan kerja sama dalam hubungan Jerman-Jerman dan dengan negara-negara tetangga timurnya berlandaskan konsep fundamental NATO ini. Perjanjian-perjanjian yang diadakan oleh Pemerintah Federal Jerman dengan negara-negara Eropa Timur selama beberapa dasawarsa terakhir ini memberikan suatu sumbangan penting untuk memantapkan perdamaian di Eropa.

Di lain pihak, orang tidak dapat salah mengenai kenyataan bahwa hubungan dengan Uni Soviet dan sekutu-sekutunya tahun-tahun belakangan ini sangat memburuk. Dewasa ini kita hidup dalam suatu periode ketegangan Timur-Barat yang meningkat. Pada hemat kami, terutama tiga faktor menyebabkan keadaan itu. Pertama, tahun-tahun belakangan ini Uni Soviet melakukan usaha-usaha senjata yang luar biasa di bidang nuklir maupun konvensional, yang melampaui segala kebutuhan pertahanan yang masuk akal. Memang, perundingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet menghasilkan pengendalian senjata terbatas di bidang senjata nuklir antar benua, dan kita tidak boleh memperkecil artinya. Akan tetapi Amerika Serikat tidak berhasil membujuk Uni Soviet untuk membatasi pembangunan senjata besar-besaran dalam sektor konvensional dan nuklir sedang. Ini terutama berlaku untuk usaha Uni Soviet untuk memodernisasi dan meningkatkan potensi nuklir sedangnya yang ditargetkan ke Eropa - khususnya dengan menggelar rudal-rudal SS-20. Ini adalah suatu perkembangan yang praktis terjadi di bawah naungan perundingan SALT.

Faktor yang kedua adalah kebijaksanaan Uni Soviet untuk memperluas politik kekuatannya ke kawasan-kawasan Dunia Ketiga - suatu kebijaksanaan yang mencapai puncaknya dalam penyerbuan dan pendudukan Afghanistan. Pemerintah Uni Soviet dengan tegas meneruskan kebijaksanaannya, biarpun bangsa Afghanistan telah menunjukkan dengan jelas bahwa mayoritasnya yang sangat besar menentang pendudukan Uni Soviet dan biarpun masyarakat dunia negara-negara secara mendesak menghimbau Uni Soviet pada beberapa kesempatan agar menarik pasukan-pasukannya dari Afghanistan. Dengan kebijaksanaan ekspansi dan predominasi politiknya, Uni Soviet semakin bertindak melawan kepentingan-kepentingan dasar Dunia Ketiga. Kontradiksi ini tersembunyi selama proses dekolonisasi merupakan masalah sentral Dunia Ketiga; tetapi dewasa ini kontradiksi itu jelas bagi semua negara.

Faktor ketiga yang untuk waktu lama merusak hubungan Timur-Barat adalah krisis di Polandia. Ini terutama membuktikan bahwa cita-cita kebebasan juga tidak mati di Eropa Timur dan bahwa cita-cita itu hanya bisa ditindas dengan penggunaan sarana militer secara besar-besaran. Di Eropa Timur Uni

perbedaan-perbedaan mendasar dalam konsep-konsep nilai dan seiring dengan itu dalam tujuan-tujuan politik kita, karena alasan itu juga kita harus menanggapi perbedaan-perbedaan itu dengan hati-hati dan selain itu memungkinkan kerja sama yang diperlukan dalam dunia interdependensi kita di atas dan di seberang perbedaan-perbedaan itu antara sistem-sistemnya.

Arti yang menentukan untuk pengembangan hubungan Timur-Barat di tahun-tahun mendatang sudah barang tentu akan terjalin dengan soal perluasan senjata dan pengendalian senjata. Yang penting di sini ialah mencapai kemajuan di segala tingkat potensi persenjataan. Di bidang senjata nuklir antar benua, pembukaan perundingan START antara Amerika Serikat dan Uni Soviet pada 29 Juni 1982 mengenai penurunan tingkat-tingkat senjata nuklir menandai tanggal yang penting. Diharapkan bahwa perundingan itu akan berhasil, sesuai dengan usul Presiden Amerika Serikat, bukan saja membatasi potensi strategis antar benua kedua pihak, tetapi juga banyak mengurangnya dan secara demikian mencapai stabilitas yang lebih besar.

Perundingan START itu erat berkaitan dengan perundingan Amerika Serikat-Uni Soviet mengenai sistem-sistem nuklir sedang yang diluncurkan di Jenewa sejak Nopember 1981. Negara-negara Eropa khususnya Jerman Barat sangat berkepentingan dengan penyingkiran bahaya rudal-rudal eurostrategis Uni Soviet SS-20. Oleh sebab itu mereka sangat menyerukan suatu penyelesaian zero timbal balik, yaitu bersama-sama melepaskan rudal-rudal nuklir sedang yang berpangkalan di daratan. Landasan kebijaksanaan Barat di bidang ini ialah keputusan jalur-ganda (double-track) NATO Desember 1979. Ketika pembangunan senjata Uni Soviet SS-20 tidak memberikan pilihan lain kepada Barat, Aliansi memutuskan modernisasi dengan maksud untuk menjamin kredibilitas penangkal demi perdamaian. Ia mengikat keputusan mengenai modernisasi ini - dan ini merupakan suatu faktor yang menentukan - dengan tawaran berunding dengan Uni Soviet. Kalau Uni Soviet menghapus seluruh pembangunan senjatanya, maka modernisasi juga tidak akan dibutuhkan oleh NATO.

Perundingan pengurangan bersama pasukan secara berimbang (MBFR) di Viena dimaksud untuk membentuk suatu hubungan militer yang mantap di Eropa. Tujuan perundingan ini - untuk mana Aliansi NATO sedang mengambil suatu prakarsa baru - ialah mengurangi perbedaan-perbedaan sekarang ini dan menciptakan suatu situasi militer di Eropa Tengah yang didasarkan atas kebutuhan keamanan kedua pihak.

Seperti sekali lagi jelas diungkapkan dalam prakarsa Berlin yang diambil oleh Presiden Reagan, soal-soal mengenai tindakan-tindakan membangun kepercayaan (confidence-building) akan memegang peranan yang semakin

kita dalam perang melawan kelaparan dan kemiskinan. Hormat untuk sikap non-blok sejati adalah penting untuk stabilitas internasional. Kita semua berkepentingan dengan perdamaian dan keamanan di lain-lain kawasan dunia.”

Dalam 23 tahun sejarahnya, NATO mengalami banyak krisis dan waktu sulit, tetapi selalu berhasil mengatasi kesulitan-kesulitannya. Perdamaian berhasil diselamatkan. Tiada negara anggota yang kehilangan kebebasannya akibat tindakan dari luar. Pada hemat kami, alasan serangkaian keberhasilan yang menonjol ini terletak dalam lahirnya NATO dan dalam konsepnya mengenai tugasnya seperti diuraikan di atas. Konsep-diri ini berbeda dengan konsep-diri jenis lama aliansi militer karena NATO juga melihat dirinya sendiri sebagai suatu masyarakat nilai-nilai bersama dan sebagai suatu aliansi politik menyeluruh bangsa-bangsa bebas dalam arti yang paling baik.

Mungkin itulah keterangan sesungguhnya mengapa tiada anggota yang memikirkan untuk meninggalkan Aliansi ini, biarpun ia telah berusia 30 tahun. Sebaliknya, jumlah anggota bertambah setelah Spanyol bergabung. Aliansi ini tidak kehilangan daya tariknya sedikitpun. Ia telah menjadi suatu faktor yang perlu untuk kebebasan, stabilitas, keamanan dan perdamaian, bukan saja di Eropa tetapi juga di seluruh dunia.

Dengan dicapainya konsensus strategis Cina-Amerika Serikat yang menyusul normalisasi hubungan diplomatik antara kedua negara itu pada tahun 1978-1979, Uni Soviet harus semakin melihat hubungannya dengan Vietnam sebagai tambahan yang penting pada strateginya yang lebih luas sebagai pengelola keamanan ikut dalam soal-soal kawasan Asia-Pasifik.

Alasan yang ketiga tetapi tak kurang penting bagi keterlibatan Uni Soviet di kawasan itu berkaitan baik dengan ekonomi dan politik negara-negara kawasan maupun dengan pemikiran Uni Soviet yang lebih strategis. Meningkatnya kemampuan laut Armada Pasifik Uni Soviet memaksa perencanaan-perencana strategis Uni Soviet untuk mendapatkan jalan masuk ke fasilitas-fasilitas udara dan laut di Vietnam dan Kamboja sebagai bagian usahanya untuk mengamankan posture militernya di rusuk selatan Cina dan, bersamaan dengan itu, mengkonsolidasi paritas lautnya dengan Amerika Serikat dengan mendapatkan jalan masuk ke jalur-jalur pelayaran yang menghubungkan Laut Cina Selatan dan Samudera Hindia.

Jalan masuk ke tali penyelamat negara-negara regional itu, baik negara-negara Indocina maupun kelompok ASEAN, akan meningkatkan pengaruh ekonomi dan militer Uni Soviet terhadap Jepang, yang arti pentingnya sebagai penopang keunggulan Amerika Serikat maupun sebagai kekuatan dan pengaruh ekonomi dalam perekonomian negara-negara Asia Tenggara merupakan salah satu faktor yang lebih nyata dalam ekuasi kekuatan.

KONTEKS PERSAINGAN SUPERPOWER

Uni Soviet senantiasa menyadari kenyataan bahwa negara-negara Pasifik lepas pantai secara konsisten di bawah pengaruh umum kekuatan politik, ekonomi dan militer Amerika Serikat. Selama lebih dari 25 tahun setelah berakhirnya Perang Pasifik, jaringan hubungan antar persekutuan yang dibangun oleh Amerika Serikat secara berangsur-angsur melembagakan keunggulan Amerika Serikat dalam soal-soal kawasan yang mengelilingi Jepang.

Dalam tahun 1950-an, Uni Soviet terlalu sibuk dengan prioritas-prioritas pertahanannya di Eropa dan Timur Tengah dan tidak dapat mengharap akan menyamai keberhasilan Amerika Serikat mendapatkan kesetiaan pemerintah-pemerintah di Jepang, Pilipina, Taiwan, Korea Selatan, Australia dan Selandia Baru. Dominasi Barat di Asia Tenggara telah ditunjukkan dengan didirikannya SEATO pada tahun 1954 dan disusunnya pengaturan-pengaturan pertahanan Inggris yang dicapai dengan Malaysia dan Singapura. Bahkan selama periode "poros Jakarta - Phnom Penh - Pyongyang - Beijing" pada

Obsesi Amerika Serikat dengan pemulihan hubungan diplomatiknya dengan Cina itu bersamaan dengan terus meningkatnya pengaruh Uni Soviet di Indocina. Melalui proyeksi keunggulan Vietnam di Indocina (dikonsolidasi melalui perjanjian persahabatan dan kerja sama antara ketiga negara Indocina) pengaruh Uni Soviet di daratan Asia Tenggara sampai saat ini tetap mantap, walaupun kadang-kadang agak lemah.

Pada pokoknya, Uni Soviet berhasil memasuki Asia Tenggara lebih karena kekuatan keadaan daripada sebagai suatu konsekuensi dari suatu rangkaian kebijaksanaan dan taktik yang diperhitungkan untuk menantang keunggulan pengaruh Amerika Serikat di kawasan Asia Pasifik yang lebih luas. Meskipun saat ini menghadapi masalah-masalah di Polandia, Timur Tengah dan Afghanistan, Uni Soviet tetap menguasai soal-soal negara-negara Indocina secara memadai. Meskipun merupakan pendatang yang relatif lambat dalam soal-soal di kawasan itu dan agak kurang memiliki pengalaman, prestise maupun kredibilitas, Uni Soviet telah dapat memainkan suatu peranan yang penting untuk menopang keunggulan Vietnam di Indocina. Vietnam tidak hanya melambangkan suatu kemenangan bagi masuknya Uni Soviet ke Asia Tenggara; hal itu juga merupakan suatu simbol tantangan terhadap rencana besar Cina-Amerika Serikat.

Untuk lima tahun mendatang, banyak hal akan bergantung pada persaingan superpower bagi inisiatif Uni Soviet di kawasan. Trend-trend di Amerika Serikat akhir-akhir ini menunjukkan bahwa dengan memusatkan diri pada strategi goyangnya (*swing strategy*), yang memungkinkannya menggelar kekuatannya dari mandala Pasifik ke Timur Tengah dan sebaliknya pada saat-saat krisis yang gawat, Amerika Serikat kenyataannya dapat menekankan kembali bertambah pentingnya Asia Tenggara sebagai kawasan yang menghubungkan dua penopang politik dunia yang sangat penting, yaitu Asia Timur dan Teluk Parsi.

Tinjauan prioritas-prioritas pertahanan Amerika Serikat di Asia selama satu tahun, sebagaimana diumumkan oleh Menteri Pertahanan Caspar Weinberger selama kunjungannya ke Jepang, Korea Selatan dan Pilipina bulan Maret 1982, baru saja selesai. Apabila tekanan pedoman pertahanan lima tahun itu memindahkan tanggung jawab yang semakin besar kepada negara-negara kawasan dalam mempertahankan keamanan dalam negeri, kemungkinan besar Uni Soviet tidak merasa terlalu terdorong untuk menegaskan hal itu kepada pemerintah-pemerintah kelompok ASEAN. Akan tetapi, apabila dalam keinginannya untuk menunjukkan dirinya sebagai suatu kekuatan yang tegas Amerika Serikat akan meningkatkan penggelaran kekuatannya dengan melakukan campur tangan dalam soal-soal yang pada hakekatnya regional, maka Uni Soviet mungkin akan tergoda untuk membuk-

Suatu akibat tambahan strategi pengalihan rencana pertahanan Cina adalah diteruskannya usaha untuk mengkonsolidasikan negara-negara Indocina ke dalam suatu kelompok pro-Uni Soviet, dan menarik mereka sedekat mungkin dengan orbit Uni Soviet. Meskipun strategi ini mempunyai biayanya, genggaman Uni Soviet atas Indocina tampak menyamai keunggulan pengaruh Amerika Serikat yang dirasakan atas ekonomi dan politik negara-negara ASEAN.

Uni Soviet mengetahui bahwa dari negara-negara ASEAN, Indonesia dan Malaysia tetap paling mencurigai motivasi Cina terhadap kawasan itu. Sebagian, kecurigaan ini berasal dari struktur politik dan ekonomi domestik kedua negara itu, terutama sehubungan dengan status dan loyalitas warga negara keturunan Cina yang banyak menguasai ekonomi komersial.

Siaran radio Moskow secara terus-menerus menyebutkan bahaya potensi kolone kelima, dan seringkali memberikan anjuran-anjuran rasialis yang blak-blakan. Dengan berbagai cara, Uni Soviet berusaha untuk mengeksploitasi ketakutan yang luas dengan menggambarkan Cina sebagai suatu ancaman luar yang bekerja sama dengan "Cina Perantauan" sebagai bahaya yang lebih langsung dan jelas bagi masyarakat pribumi. Kenyataan dalam hubungan kausal antara proyeksi kekuatan luar Cina dan persepsi yang salah mengenai potensi kolone kelima itu secara mudah diterima oleh kaum sovonis (chauvinists) pribumi tidak tersembunyi bagi para ahli propaganda Uni Soviet.

Tambahan pula, tekanan-tekanan inheren akibat perkembangan ekonomi di negara-negara ekonomi pasar bebas memberikan banyak kesempatan kepada Uni Soviet untuk mendapatkan pengaruh di antara kelas menengah pribumi Asia Tenggara yang menderita karena persaingan hebat perusahaan-perusahaan patungan yang dibiayai oleh perusahaan-perusahaan Barat dan Jepang. Akan tetapi, pada umumnya usaha-usaha Uni Soviet untuk mengobarkan perasaan anti Cina itu tidak berhasil. Meskipun Uni Soviet terus-menerus berminat untuk mendorong kelompok-kelompok oposisi yang radikal (seperti misalnya di Filipina) ia tidak terlalu berhasil membangun jalan masuk ke kelompok seperti itu. Pengusiran mata-mata Uni Soviet dari Malaysia, Indonesia dan Singapura baru-baru ini menunjukkan kerapuhan muslihat seperti itu.

Menghadapi kendala-kendala politik, ekonomi dan militer yang besar, Uni Soviet harus puas dengan hanya mendukung Vietnam dan pemerintah-pemerintah di Phnom Penh dan Laos, dengan harapan bahwa sebagai hasil pertarungan yang lama antara dua strategi atrisi (penghancuran) yang bertentangan, konsensus strategi Cina-Amerika Serikat akhirnya akan buyar dan bahwa negara-negara ASEAN pada analisa akhir akan mengalah terhadap fait accompli akibat invasi Vietnam ke Kamboja akhir 1978 dan awal 1979.

memungkinkan perencanaan-perencanaan militer Uni Soviet melakukan pengawasan atas gerak-gerak pasukan Cina di daerah perbatasan Cina-Vietnam, maupun memonitor penggelaran Armada Ketujuh Amerika Serikat ke dan dari Subic Bay di Pilipina.

Dari perspektif negara-negara ASEAN, bahaya Uni Soviet, sejauh ia mempengaruhi perimbangan kekuatan kawasan, terletak pada kapasitas inherennya untuk memperpanjang dan melembagakan konflik Cina-Uni Soviet sebagai suatu bagian integral dari keseluruhan masalah. Situasi seperti ini berlawanan dengan kebijaksanaan negara-negara ASEAN yang dinyatakan untuk menunjuk dan menetapkan Asia Tenggara sebagai suatu zone damai, bebas dan netral. Kekhawatiran yang dinyatakan lebih dari satu dekade yang lalu ialah bahwa saling pendekatan Cina-Amerika Serikat merupakan persekongkolan kekuatan besar dengan mengorbankan pembangunan kawasan Asia Tenggara yang mampu mengembangkan ketertiban berdasarkan kepentingan sah kekuatan-kekuatan regional maupun ekstra-regional.

Lebih daripada negara ASEAN lainnya manapun, Indonesia menganggap masuknya Uni Soviet ke Vietnam sebagai pengacauan terhadap suatu kemungkinan arah tindakan dengan mana negara-negara kawasan, melalui pengertian dan akomodasi yang berangsur-angsur antara ASEAN dan Indocina serta ketahanan regional, dapat menambah isi pada prinsip-prinsip yang dicapai selama Deklarasi Kuala Lumpur Nopember 1971.

Tambahan pula, suatu Vietnam yang secara tetap diperlemah, terisolasi dari kebanyakan forum Dunia Ketiga, akan menuju ke pembenaran Cina bergabung dengan Amerika Serikat dalam suatu tindakan balas dendam untuk menghukum Vietnam dan Uni Soviet karena berani mengubah formulasi yang telah dicapai di Shanghai. Dalam pandangan Indonesia, kebijaksanaan menggunakan tekanan politik, ekonomi dan militer terhadap Vietnam mengandung lebih banyak hal yang merugikan.

Pertama, penggunaan tekanan terhadap Vietnam hanya akan membuat pemimpin-pemimpin Hanoi lebih mengandalkan bantuan Uni Soviet. Sejak 1978 Vietnam mengandalkan Moskow untuk sebagian besar kebutuhan padipadiannya, pembangunan kembali industri dasarnya dan untuk suplai militer maupun minyaknya. Tambahan pula, bahkan kalau Vietnam bergantung pada Uni Soviet kira-kira US\$ 3 juta sehari, hal itu dianggap lebih murah dibandingkan dengan pengeluaran Uni Soviet (dan "performance") untuk Kuba. Kapasitas memperbaiki dan mengisi kembali bahan bakar yang disajikan di Da Nang dan Cam Ranh Bay mempunyai nilai strategis yang sangat besar bagi kapal-kapal Angkatan Laut Uni Soviet yang beroperasi antara Vladivostok dan kawasan Samudera Hindia dan Teluk Parsi.