

PENDEKATAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP TELUK PARSIS

Ronald NANGOI*

PENDAHULUAN

Bahwa Timur Tengah merupakan suatu kawasan yang memiliki arti strategis yang penting bukan merupakan hal yang baru. Akibat letak geografisnya pada titik pertemuan Eropa, Asia dan Afrika, jalur-jalur komunikasi yang menghubungkan ketiga benua itu, kekayaan minyak dan petro-dollarnya, dan ketergantungan negara-negara industri Barat dan Jepang pada kekayaan minyak itu, kawasan itu menjadi rebutan negara-negara besar, termasuk Amerika Serikat.¹ Amerika Serikat malahan telah melibatkan diri di kawasan tersebut, yaitu untuk membela akses ke minyak Teluk Parsi bagi Barat. Presiden Carter menyatakan keterlibatan tersebut pada tanggal 23 Januari 1980 sehubungan dengan jatuhnya Shah Mohamad Reza Pahlevi di Iran dan penyerbuan Uni Soviet ke Afghanistan. Usaha kekuatan luar untuk menguasai kawasan Teluk Parsi akan dianggap sebagai suatu serangan terhadap kepentingan utama Amerika Serikat, dan serangan seperti itu akan dihadapi dengan segala daya yang perlu, termasuk kekuatan militer.² Peringatan itu dapat diperkirakan ditujukan kepada Uni Soviet. Carter sekaligus menyebutkan tiga sasaran Amerika Serikat di kawasan Teluk Parsi, yaitu: (a) mencegah dominasi kawasan Teluk Parsi oleh musuh; (b) menghalangi penyebaran pengaruh Uni Soviet yang lebih jauh; dan (c) melindungi akses ke minyak bagi negara-negara industri Barat.³ Keterlibatan Amerika Serikat untuk mencapai ketiga sasaran di kawasan Teluk Parsi itu diteruskan oleh Ronald Reagan; malahan ia semakin menunjukkan sikap yang lebih tegas terhadap Uni Soviet.

¹Lihat Kirdi Dipoyudo, "Eskalasi Pertarungan Super Power di Timur Tengah," *Analisa*, Tahun X, No. 6, Juni 1981, hal. 463.

²Lihat David D. Newsom, "America Engulfed," *Foreign Policy*, No. 43, Summer 1981, hal. 17.

³*Ibid.*, hal. 30.

*Staf CSIS.

Amerika Serikat tidak melihat sengketa Arab-Israel sebagai masalah utama di Timur Tengah. Sebaliknya negara-negara Teluk Parsi memberikan prioritas kepada masalah Arab-Israel itu. Pokok perbedaan Arab-Amerika Serikat berkisar pada ancaman utama Timur Tengah. Amerika Serikat melihat Uni Soviet sebagai ancaman utama, sedangkan Arab lebih menekankan bahaya Israel sebagai ekspansionis. Pangeran Mahkota Arab Saudi Fahd menyatakan: "Tidak terdapat perdamaian atau kestabilan di Timur Tengah sampai diterima Palestina yang berhak mendirikan negara di bawah kepemimpinan PLO."¹ Mereka beranggapan bahwa penyelesaian masalah Palestina dengan sendirinya akan melenyapkan kemungkinan ancaman Uni Soviet.

Kemudian negara-negara Teluk Parsi merasa bahwa kepentingan mereka dirugikan oleh beberapa tindakan Amerika Serikat di Timur Tengah, khususnya prakarsa menuju persetujuan Camp David dan sikap dingin terhadap PLO. Persetujuan Camp David dinilai sebagai memecah-belah persatuan Arab dan hanya menguntungkan pihak Israel. Washington tidak mau berunding dengan PLO selama organisasi ini tidak mengakui eksistensi Israel. Dalam kampanye pemilihan presiden, Ronald Reagan mengecam PLO sebagai kelompok teroris, biarpun Menteri Luar Negeri Haig kemudian mengadakan koreksi: "PLO merupakan organisasi yang memayungi banyak kelompok ... dan beberapa kelompok di antaranya memang organisasi teroris yang terang-terangan memakai cara teror untuk mencapai tujuan."²

Namun kegagalan diplomasi itu tidak menjadi hambatan bagi Amerika Serikat untuk bekerja sama dengan negara-negara Teluk Parsi. Amerika Serikat bisa mengimbangi diplomasinya dengan meningkatkan kerja sama dengan mereka melalui jalur militer.

KERJA SAMA MILITER AMERIKA SERIKAT DI TELUK PARSİ

Amerika Serikat memperoleh peluang untuk berperan secara lebih leluasa melalui jalur militer di kawasan Timur Tengah. Negara ini tampaknya tidak mengalami kesulitan untuk mengadakan kerja sama militer dengan negara-negara sahabatnya di Teluk Parsi pada umumnya, meskipun mendapat tantangan dari dalam negeri dan pihak Israel. Mereka membutuhkan bantuan persenjataan modern dari pihak Amerika Serikat untuk memperkuat kemampuan militer mereka.

¹Lihat *The Economist*, 31 Januari 1981.

²Lihat *Kompas*, 28 Januari 1981.

kekuatan untuk menekan Uni Soviet. Oleh sebab itu Amerika Serikat perlu meningkatkan kekuatan militernya dan juga memberi bantuan militer kepada negara-negara sahabat nonkomunis, termasuk negara-negara Timur Tengah. Selain itu Amerika Serikat kuatir bahwa Teluk Parsi akan jatuh di tangan Uni Soviet terutama karena ketergantungan Barat akan impor minyak dari kawasan itu (2/3 minyak Jepang, 3/5 minyak Eropa, dan 1/7 minyak Amerika Serikat berasal dari Teluk Parsi). Valerie Yorke dalam tulisannya "Security in the Gulf: A Strategy of Pre-emption" menyebutkan bahwa krisis dalam negeri Iran tampaknya mempermudah Uni Soviet mencapai Teluk Parsi dan suplai minyak utama Barat.¹

Arab Saudi bagi Amerika Serikat

Di antara negara-negara Arab, Amerika Serikat menaruh perhatian paling besar atas Arab Saudi, karena negara ini penghasil minyak terbesar dan mempunyai kedudukan politis yang penting sebagai "negara besar"² di kawasan Teluk Parsi. Mengenai usaha-usaha perdamaian di Timur Tengah, Amerika Serikat berusaha mengikutsertakan Arab Saudi dalam usaha perdamaian Israel-Mesir. Seorang pejabat Amerika Serikat mengatakan: "Kami membutuhkan suatu troika: Arab Saudi, Mesir, dan Israel. Kami sedang mengusahakannya dengan memberikan AWAC kepada Arab Saudi, bantuan lebih banyak kepada Sadat dan bekerja sama dengan Israel, dan mengusahakan suatu aliansi de facto melawan Uni Soviet."³ Presiden Ronald Reagan juga pernah mengatakan: "Arab Saudi merupakan kunci penyebaran perdamaian di seluruh Timur Tengah daripada hanya membatasinya pada Israel dan Mesir."⁴

Dalam hubungannya dengan Arab Saudi, Amerika Serikat banyak menekankan kerja sama dan bantuan di bidang militer. Beberapa waktu yang lalu Pemerintah Ronald Reagan mengabulkan permintaan Arab Saudi untuk membeli pesawat terbang serta peralatan militer lainnya. Antara lain pada tanggal 24 Maret 1981 Amerika Serikat menjual perlengkapan tambahan kepada Arab Saudi untuk meningkatkan jarak tempur dan daya tembak pesawat-pesawat F-15, termasuk peluru kendali "side winder" dan tangki-tangki bahan bakar tambahan untuk penerbangan jarak jauh. Sebulan kemudian Amerika Serikat diberitakan akan menjual 60 buah pesawat F-15 yang dilengkapi dengan tempat bom dan tangki bensin tambahan, 5 pesawat terbang ra-

¹Lihat Valerie Yorke, "Security in the Gulf: A Strategy of the Pre-emption," *The World Today*, Vol. 36, No. 7, Juli 1980, hal. 240.

²Lihat *Swiss Press Review and News Report*, Vol. XXIII, No. 3, 1 Februari 1982, hal. 2.

³Lihat *Newsweek*, 21 September 1981.

⁴Lihat *Newsweek*, 9 Nopember 1981.

babkan Arab Saudi melihat ke Washington dan terbuka terhadap tekanan Amerika Serikat dalam proses perdamaian; (b) mengundang tuduhan bahwa ia telah memungkiri saudara-saudara Muslim dan Arab-nya karena berhubungan dengan kekuatan imperialis dan sahabat Israel; serta (c) mengancam apa yang masih tinggal dari solidaritas Arab.¹

Tetapi bahaya akibat ketegangan regional mendesak Arab Saudi untuk memperkuat diri. Ia melihat Amerika Serikat sebagai sumber utama bantuan persenjataan, karena masih sahabat dekatnya. Persepsi Arab Saudi mengenai ancaman di Timur Tengah berbeda dengan persepsi Amerika Serikat yang lebih menitikberatkan bahaya Uni Soviet. Arab Saudi lebih melihat ketegangan regional sebagai akibat ekspansionisme Israel, revolusi Iran, masalah Iran-Irak, masalah Israel di Libanon, dan sengketa Arab Saudi dengan Yaman Selatan. Selain itu ia yakin bahwa konflik Arab-Israel adalah masalah utama yang harus diselesaikan demi tercapainya perdamaian di Timur Tengah.

Negara minyak ini juga melihat Uni Soviet sebagai bahaya tetapi pada tingkat yang berbeda. Pangeran Saud Al Faisal mengatakan: "Jika Uni Soviet berkeinginan baik agar stabilitas tercapai di kawasan ini, maka hal pertama yang harus mereka perbuat adalah keluar dari Afghanistan." Tetapi mengenai masalah Israel ia selanjutnya mengatakan: "Jika Amerika Serikat serius dalam usahanya untuk menciptakan perdamaian dan stabilitas di kawasan ini, ia sebaiknya mengusahakan penyelesaian konflik (Arab-) Israel itu."² Pernyataan yang senada dikemukakan Menteri Perminyakan Sheikh Yamani dalam wawancara televisi di Washington pada tanggal 19 April 1981: "Uni Soviet merupakan ancaman, tetapi kami yakin bahwa Israel merupakan ancaman yang jauh lebih besar daripada Uni Soviet ... Kami yakin bahwa Israel merupakan pintu masuk Uni Soviet ke kawasan kami. Jika anda (Amerika Serikat) menyelesaikan masalah itu (Israel) dan memaksakan perdamaian di kawasan itu, dengan berbuat ini anda menghentikan Uni Soviet melakukan invasi; inilah cara yang mereka lakukan selama ini."³

ISRAEL SEBAGAI FAKTOR PENGHAMBAT

Di satu pihak, diplomasi Amerika Serikat seperti dijalankan Menteri Luar Negeri Haig disambut dingin oleh para pemimpin Arab karena tidak mempersoalkan masalah Arab-Israel. Di lain pihak, Israel menentang keras bantuan

¹Lihat Bruce. R. Kuniholm, "What the Saudis Really Want: A Primer for the Reagan Administration," *Orbis*, Vol. 25, No. 1, Spring 1981, hal. 114.

²Lihat *Swiss Press Review and News Report*, *op. cit.*, hal. 3.

³Lihat *Survival*, Vol. XXIII, No. 4, Juli/Agustus 1981, hal. 184.

kapan militer seperti pesawat F-15 dan AWAC. PM Israel Menachem Begin menyatakan: "Senjata-senjata ini merupakan bahaya besar terhadap keamanan Israel ... senjata-senjata ini kiranya dikirim untuk mempertahankan diri terhadap kemungkinan serbuan Uni Soviet, akan tetapi kami tidak yakin bahwa Arab Saudi benar-benar akan menggunakannya untuk menghadapi Rusia."¹ Bagi Israel, pesawat seperti AWAC merupakan hantu yang amat menakutkan, karena radarnya dapat mengintai setiap ¼ meter jengkal tanah Israel dan memonitor setiap gerakan ruang udara. Begin juga telah menyatakan keberatannya kepada Ronald Reagan: "Kami tidak hanya prihatin, tuan Presiden, kami takut. Pesawat-pesawat udara ini berbahaya bagi Israel dan saya tidak dapat tinggal diam apabila keamanan negara saya terlibat."² Keberatan Israel itu berdasarkan kecurigaan terhadap Arab Saudi yang merupakan musuhnya. Menteri Pertahanan Israel Ariel Sharon mengatakan: "Israel menganggap Arab Saudi sebagai negara musuh dalam segala aspek dan oleh sebab itu akan bertindak."³

Di dalam negeri, Ronald Reagan sebelumnya mendapat tantangan keras, khususnya dari pihak Kongres termasuk beberapa anggota senat sehubungan dengan penjualan peralatan militer tersebut kepada Arab Saudi, sehingga terjadi perdebatan yang sengit. Beberapa anggota Kongres menentangnya karena memikirkan keamanan Israel dan kuatir bahwa penjualan persenjataan itu dapat menimbulkan masalah dalam negeri Arab Saudi seperti terjadi di Iran. Mereka kuatir bahwa Arab Saudi akan mengalami nasib yang sama seperti Iran, sehingga kepentingan Amerika Serikat dirugikan. Laksamana Stansfield Turner, bekas Direktur CIA, mengemukakan bahwa peralatan militer Amerika Serikat itu dapat jatuh ke tangan yang salah apabila terjadi kup di Arab Saudi.⁴ Orang-orang itu umumnya kurang percaya pada Arab Saudi karena negara itu musuh Israel. Sejumlah senator juga menentang rencana penjualan militer itu dengan mengatakan bahwa Arab Saudi telah mengutuk persetujuan perdamaian Israel-Mesir, menentang kapal-kapal Israel melewati Terusan Suez dan menganjurkan perang suci terhadap Israel. Tetapi akhirnya Ronald Reagan mencapai kemenangan di Senat dalam hal penjualan pesawat AWAC itu.

Untuk memperlunak keberatan Israel terhadap kerja sama militer Amerika Serikat dengan negara-negara Teluk Parsi, Washington memberikan konsesi militer kepadanya. Amerika Serikat antara lain menawarkan pinjaman \$ 600 juta untuk membeli tambahan 10 pesawat F-15 dan bersedia menjual peralat-

¹Lihat *Antara*, 15 April 1981.

²Lihat *Newsweek*, 21 September 1981.

³Lihat *Newsweek*, 16 Nopember 1981.

⁴Lihat *The Economist*, 29 Agustus 1981.

tungkan Amerika Serikat tetapi menimbulkan masalah bagi Arab Saudi. Namun kerja sama militer Amerika Serikat-Arab Saudi, terutama penjualan pesawat AWAC, mendapat tantangan dari sebagian anggota Kongres yang cenderung memihak Israel. Israel sendiri sangat tidak senang dengan keputusan Amerika Serikat itu karena menganggap Arab Saudi sebagai musuh. Tetapi Amerika Serikat kali ini tampaknya tidak begitu memperhatikan keberatan pihak Israel, seperti pada waktu-waktu yang lalu, karena sikap Israel terlalu keras. Selain itu Arab Saudi berusaha meyakinkan Amerika Serikat bahwa pesawat-pesawat AWAC tidak akan digunakan untuk menyerang Israel. Menteri Perminyakan Yamani mengatakan: "... kami tidak akan berperang melawan Israel. Kami tidak mempunyai rencana untuk berbuat demikian. Kami menginginkan perdamaian. Kami berusaha sebaik mungkin untuk mencapai perdamaian dengan Israel."¹

Sementara itu Amerika Serikat mengalami kesulitan dalam diplomasinya dengan negara-negara Teluk Parsi. Sebagai akibat perbedaan pandangan mereka mengenai ancaman di kawasan Timur Tengah, Amerika Serikat gagal mencapai kesepakatan strategi dengan negara-negara Arab guna menghadapi Uni Soviet. Mereka lebih mengutamakan tercapainya penyelesaian konflik Arab-Israel termasuk masalah Palestina. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa Israel menjadi masalah dalam pendekatan diplomatik Amerika Serikat terhadap negara-negara Arab. Mereka meragukan Amerika Serikat karena kedudukannya sebagai sahabat utama Israel tanpa melihat kesulitan-kesulitan yang dihadapi Amerika Serikat sehubungan dengan Israel.

Jadi dalam usaha meningkatkan hubungannya dengan negara-negara Teluk Parsi, Amerika Serikat lebih berhasil menggunakan strategi kerja sama di bidang militer karena mereka membutuhkan bantuan militernya, sedangkan penggunaan jalur diplomasi tidak begitu berhasil karena ia terlalu mendukung Israel, yang merupakan musuh utama mereka.

¹Lihat *Survival*, *op. cit.*, hal. 184.

persidangan PBB mengenai perlucutan senjata, dan di bawah tema ini pula Majelis Umum PBB pada tanggal 16 Desember 1969 dan 3 Desember 1980 menerima Resolusi No. 2602E (XXIV) dan 35/46 yang memproklamasikan dasawarsa 1970-an dan 1980-an masing-masing sebagai dasawarsa perlucutan senjata pertama dan kedua.¹

Semua anggota PBB mengakui bahwa PBB mempunyai peranan sentral serta tanggung jawab utama di bidang perlucutan senjata dan oleh sebab itu harus menjadi pendorong perundingan-perundingan perlucutan senjata, baik unilateral dan bilateral maupun regional. Hal itu didasarkan pada pengakuan bahwa perlucutan senjata, dalam era nuklir ini, merupakan inti penyelesaian masalah-masalah ketertiban dan keamanan internasional, dalam arti bahwa perdamaian dan keamanan internasional hanya mungkin dicapai dengan pengurangan atau pembatasan senjata. Lebih ideal lagi adalah perlucutan senjata yang menyeluruh. Dalam melaksanakan tanggung jawabnya di bidang perlucutan senjata itu PBB mempunyai empat fungsi utama, yaitu (a) sebagai forum di mana perlucutan senjata dicantumkan dalam agenda internasional sebagai masalah utama; (b) sebagai titik fokal perundingan-perundingan persenjataan, dalam arti menetapkan tujuan-tujuan dan mengarahkan kegiatan-kegiatan pada proses perundingan perlucutan senjata multilateral; (c) menjadi sumber informasi perlucutan senjata, mengembangkan program-program studi yang berorientasi pada perlucutan senjata dan tujuan keamanan; dan (d) mengawasi persetujuan-persetujuan perlucutan dan pembatasan senjata dan sekaligus membantu kelanjutan dan implementasi persetujuan-persetujuan itu.² Sesuai dengan fungsinya ini, secara reguler PBB membahas masalah perlucutan senjata dalam komisinya untuk perlucutan senjata atau dalam komite perlucutan senjata Jenewa. Sidang terbesar mengenai perlucutan senjata yang pernah diadakan oleh PBB adalah Sidang Khusus Perlucutan Senjata I dan II, yang masing-masing diadakan tanggal 23 Mei - 1 Juni 1978 dan 6 Juni - 9 Juli 1982. Sidang-sidang khusus ini penting dan banyak mendapat sorotan dunia bukan saja karena besarnya jumlah peserta yang hadir tetapi juga karena merupakan suatu titik balik proses perlucutan senjata, dalam arti bahwa sidang-sidang itu merupakan usaha yang konkrit dan luas untuk menciptakan suatu perubahan dalam tata politik, ekonomi, sosial dan bahkan militer dunia. Tujuan akhirnya jelaslah perlucutan senjata yang menyeluruh, khususnya perlucutan senjata nuklir. Pembahasan dalam tulisan ini akan dibatasi pada sidang-sidang khusus itu dan pada soal sejauh mana hasilnya memenuhi harapan-harapan masyarakat dunia akan perlucutan senjata. Walaupun demikian, hal ini tidak mengurangi arti penting hasil pertemuan komisi PBB untuk perlucutan senjata dan komite perlucutan senjata Jenewa.

¹Lihat *The United Nations Disarmament Year Book*, Vol. 6, 1981, New York 1982, hal. 8.

²Lihat *World Armaments and Disarmament SIPRI Year Book 1981*, hal. 469-470.

dicari dan dirumuskan langkah-langkah konkrit perlucutan senjata. Hal ini bisa menimbulkan kepercayaan antar negara dan setidaknya menghilangkan atau mengurangi rasa curiga dan permusuhan. Pendekatan serupa itu kiranya menjadi kepentingan semua negara. Selain itu, inisiatif yang tidak ada kaitannya dengan langkah perlucutan senjata, tetapi dimaksudkan untuk membujuk negara-negara nuklir ke arah proses itu kiranya bisa dianggap sebagai suatu pendekatan komprehensif terhadap masalah itu.

Sidang khusus itu harus mampu menarik perhatian masyarakat dunia dan membuka jalan bagi perundingan-perundingan perlucutan senjata selanjutnya, dan melalui rekomendasi prinsip-prinsip negosiasi, prioritas dan program perlucutan senjata menciptakan kondisi pokok untuk memperkuat kerja sama, saling kepercayaan dan keamanan internasional. Sidang khusus itu harus dilihat sebagai refleksi komitmen dan tekad masyarakat dunia untuk memajukan peranan PBB mencapai perlucutan senjata secara umum dan menyeluruh.

SIDANG KHUSUS PBB I TAHUN 1978

Pengalaman menunjukkan bahwa alternatif PBB di bidang perlucutan senjata (bilateral, multilateral, regional) tidak mampu merumuskan program konkrit perlucutan senjata. Demikianpun perundingan yang diadakan dalam komite perlucutan senjata Jenewa sering mengalami jalan buntu terutama karena terlalu menekankan perlucutan senjata sebagian-sebagian. Para analis melihat kegagalan itu sebagai akibat tidak adanya orientasi pada perlucutan senjata secara umum dan menyeluruh, khususnya perlucutan senjata nuklir. Lagi pula perundingan itu dibatasi pada perdebatan masalah-masalah prinsip yang terlalu dikaitkan dengan kepentingan nasional dan superioritas negara-negara nuklir. Oleh sebab itu banyak pengamat berpendapat bahwa perundingan yang dilakukan dalam forum itu semata-mata bertujuan untuk meredakan ketegangan antara kedua superpower.

Proses perlucutan senjata selain tidak menguntungkan juga ditandai dengan semakin meningkatnya perlombaan senjata. Oleh sebab itu dalam pertemuan tingkat tinggi Non-Blok V tahun 1976 negara-negara Non-Blok mendesak agar diadakan sidang khusus PBB mengenai perlucutan senjata. Desakan atau seruan ini terutama didasari oleh suatu kenyataan yang diakui umum bahwa PBB merupakan suatu forum universal yang dianggap mampu menciptakan suasana baru bagi proses perundingan perlucutan senjata. Perhatian khusus Non-Blok ini mencerminkan bahwa perlucutan senjata bukan semata-mata persoalan superpower tetapi persoalan mati dan hidup selu-

tidak tercapai sepakat kata mengenai penyebab perlombaan itu. Oleh sebab itu perlucutan senjata di sini harus dilihat sebagai tugas mendesak yang dihadapi masyarakat internasional. Peserta sidang juga menyerukan agar Amerika Serikat dan Uni Soviet mengajukan usul-usul baru perlucutan senjata, tetapi tidak dihiraukan. Keengganan kedua superpower ini mencerminkan pandangan skeptis mereka mengenai perlucutan senjata secara umum dan menyeluruh. Tetapi di antara peserta ada suatu pengertian bersama bahwa tujuan itu bisa dicapai melalui persetujuan-persetujuan sebagian yang sekaligus merupakan langkah-langkah perlucutan senjata yang efektif. Untuk mencapai langkah-langkah yang efektif ini maka perundingan-perundingan perlucutan senjata harus memberikan prioritas kepada: (a) perlucutan senjata nuklir dan pencegahan perang nuklir; (b) larangan menggunakan senjata pemusnah massa lainnya, termasuk penghapusan senjata kimia; (c) pengurangan angkatan perang dan senjata konvensional secara berimbang, termasuk pembatasan pengalihan senjata konvensional secara internasional; (d) larangan atau pembatasan penggunaan senjata konvensional spesifik termasuk senjata yang mempunyai pengaruh yang tidak pilih-pilih (*indiscriminate*); dan (e) langkah-langkah searah (*collateral measures*) di bidang nuklir dan konvensional yang dipola untuk menciptakan kepercayaan internasional.¹

Kalau dokumen akhir ini dikaji lebih dalam lagi maka diketahui bahwa suatu hal yang dianggap baru adalah perlakuan sejalan (*parallel treatment*) terhadap senjata nuklir dan konvensional. Perlakuan serupa itu penting tidak hanya karena senjata konvensional mendominasi pengeluaran militer tetapi suatu konflik senjata konvensional bisa meningkat menjadi perang nuklir. Tetapi perlucutan senjata konvensional ini hanya memenuhi syarat kalau: (a) memperhatikan prinsip-prinsip keamanan lengkap (*undiminished security*) negara-negara; (b) menekankan angkatan perang dan senjata konvensional negara nuklir; dan (c) membatasi pengalihan senjata konvensional dengan memperhatikan hak negara penerima bantuan atas kebutuhan perlindungan keamanan, penentuan diri dan kemerdekaannya.

Dokumen akhir ini memuat beberapa prinsip perlucutan senjata yang penting. Salah satunya adalah kewajiban negara-negara di dunia untuk memberikan sumbangan yang nyata bagi usaha-usaha perlucutan senjata dan partisipasi dalam setiap perundingan perlucutan senjata. Selain itu, negara-negara nuklir yang kuat dan mempunyai kekuatan militer yang berarti mempunyai tanggung jawab utama atas masalah perlucutan senjata. Cina dan Perancis menentang rumusan serupa itu. Cina berpendapat bahwa perlucutan senjata harus lebih dahulu dimulai oleh kedua superpower, Amerika Serikat dan Uni Soviet. Demikianpun Perancis berpendapat bahwa penghentian perlombaan

¹Lihat Dokumen Akhir dalam "Struggle for Disarmament," *loc. cit.*, hal. 112.

diadakan tanggal 6 Juni sampai dengan 9 Juli 1982. Sidang ini berlangsung dalam situasi politik internasional yang tidak menguntungkan. Kejadian-kejadian di Timur Tengah dan Indocina tidak menunjukkan kemajuan berarti, sementara kejadian-kejadian di kawasan "panas" lainnya menjadi lebih serius. Demikianpun perlombaan senjata, khususnya antar superpower, selama empat tahun terakhir semakin meningkat dan membahayakan keamanan internasional; dan lebih dari 50 juta orang terlibat dalam kegiatan-kegiatan militer dunia. Suatu hasil studi PBB mengenai hubungan antara perlucutan senjata dan pembangunan menyebutkan bahwa produksi industri global untuk tujuan militer pada tahun 1980 mencapai lebih dari 127 milyar dollar, dan 95% dari jumlah itu dikeluarkan oleh negara-negara industri. Selain itu, riset dan pengembangan militer menjadi pusat kegiatan para ilmuwan dan ahli militer. Kegiatan itu meningkat 10 sampai 15% dari seluruh pengeluaran militer dunia dan 85% berlangsung di Amerika Serikat dan Uni Soviet.¹

Ketegangan dalam hubungan internasional sebagai akibat persaingan blok memang tidak dapat dielakkan. Namun, realisasi Sidang Khusus II ini harus dilihat sebagai momentum berarti yang memperkuat usaha-usaha perlucutan senjata sejati. Sidang ini dibuka dengan harapan dapat merumuskan suatu program komprehensif perlucutan senjata dan menjadi kerangka perundingan-perundingan perlucutan senjata di masa depan, baik secara bilateral dan multilateral maupun regional. Program ini sebenarnya bukan program yang memaksa negara-negara untuk melucuti senjatanya, tetapi setidaknya dimaksud untuk mencerminkan kesadaran masyarakat internasional akan bahaya perlombaan senjata, khususnya senjata nuklir, dan perang nuklir. Selain itu, sidang ini merupakan kesempatan penting dan berarti untuk memperbaharui komitmen global mengenai pengawasan dan pengurangan senjata; di sini masyarakat internasional bertindak untuk kepentingan seluruh umat manusia dan bukan semata-mata untuk kepentingan negara-negara kuat tertentu.

Seperti dikatakan di muka, sidang ini berlangsung dalam situasi politik internasional yang tidak menguntungkan. Situasi itu bahkan lebih buruk daripada situasi pada waktu berlangsungnya Sidang Khusus I. Kejadian-kejadian di berbagai kawasan "panas" (misalnya Timur Tengah dan Indocina) dan perlombaan yang cenderung meningkat seharusnya merangsang (galvanize) ke 157 anggota PBB untuk mencapai persetujuan konkrit mengenai langkah-langkah perlucutan senjata.² Tetapi yang terlihat adalah sebaliknya. Kedua superpower, Amerika Serikat dan Uni Soviet, menunjukkan sikap acuh tak acuh dan tidak bersedia mengajukan usul-usul baru. Mereka bahkan saling

¹Lihat Inga Thorsson, "Armaments and Underdevelopment," *Disarmament a Periodic Review by the United Nations*, Vol. V, No. 1, Mei 1982, hal. 14.

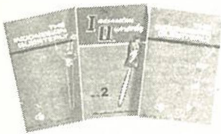
²Lihat "Roar of the Arms Race Drowns Tumult in the Streets," *South*, September 1982.

PENUTUP

Perlombaan senjata, khususnya senjata nuklir, sejak lama menjadi pusat perhatian masyarakat internasional, khususnya karena berbahaya dan mempunyai pengaruh negatif yang tidak menguntungkan umat manusia. Perlombaan senjata dalam beberapa tahun belakangan ini semakin meningkat dan tidak terkendalikan. Lebih lanjut, dinamika modernisasi kualitas persenjataan yang meningkat cenderung untuk mengganggu keseimbangan yang ada. Sementara itu, perundingan-perundingan perlucutan senjata bilateral dan multilateral maupun regional tidak menunjukkan kemajuan berarti, biarpun Sidang Khusus PBB I tahun 1978 berhasil mengeluarkan dokumen yang memuat dasar-dasar dan harapan-harapan perlucutan senjata. Tetapi harapan-harapan itu tidak menjadi kenyataan. Sidang Khusus PBB II tahun 1982 juga tidak berhasil merumuskan program komprehensif perlucutan senjata. Situasi internasional pada saat sidang itu berlangsung bahkan lebih buruk daripada situasi empat tahun sebelumnya. Sementara itu, kesenjangan yang nyata antara ketidak mampuan PBB dan anggotanya untuk mencapai persetujuan mengenai perlucutan dan pengawasan senjata dan bahaya akselerasi perlombaan senjata dan militerisasi global semakin besar.

Pada pokoknya perundingan-perundingan perlucutan senjata bilateral, trilateral, regional dan multilateral gagal memenuhi harapan masyarakat internasional. Kiranya dapat disebutkan tiga faktor utama kegagalan itu. Pertama, tidak memadainya konseptualisasi tujuan dan proses perlucutan senjata atau pengawasan senjata oleh para pengambil keputusan di negara-negara besar. Lagi pula mereka terlalu menekankan konsep "perimbangan" dan "paritas." Kedua, dinamika teknologi militer termasuk riset dan pengembangan (R & D). Teknologi militer ini bukan saja dimaksud untuk mengimbangi tingkat perkembangan sistem persenjataan lawan tetapi juga untuk mengimbangi - kalau bisa bahkan melebihi - kemajuan teknologi yang akan dicapai oleh pihak lawan di masa depan. Hal ini pada gilirannya menimbulkan persaingan persenjataan. Ketiga, kegagalan negara-negara besar untuk memperhatikan atau menghormati prinsip-prinsip fundamental PBB.

Menurut rencana Sidang Khusus Perlucutan Senjata PBB III akan diadakan tahun 1987. Belum dapat dipastikan bagaimana situasi internasional dan perkembangan persenjataan dunia lima tahun mendatang. Tetapi kalau situasi hubungan internasional saat itu jauh lebih buruk, maka sudah bisa dipastikan bahwa hasilnya tidak akan lebih baik daripada hasil sidang-sidang khusus sebelumnya.



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa majalah dan buku-buku:

ANALISA

terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—

THE INDONESIAN QUARTERLY

Majalah triwulan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,—

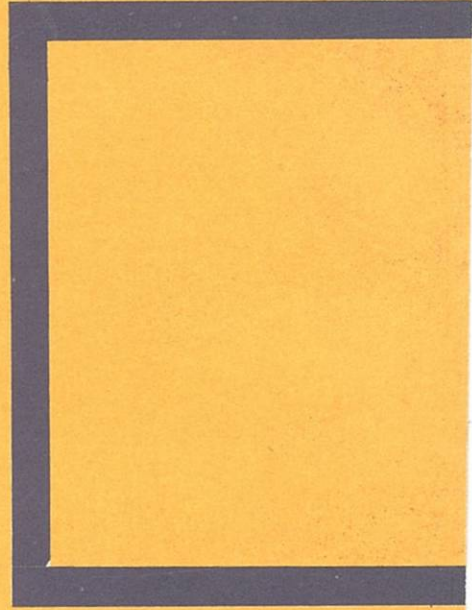
BUKU—BUKU

hasil penulisan staf CSIS baik mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS
CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
 Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:
PERPUSTAKAAN CSIS dan BIRO INFORMASI DAN DATA CSIS
 Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5



menuduh, sementara negara-negara lain sia-sia berusaha mengembalikan proses perundingan pada tujuan semula. Sidang yang semula diharapkan akan merumuskan usul-usul baru dan program komprehensif perlucutan senjata serta merangsang opini dunia berubah menjadi semacam "talking shop" yang tidak berguna. Perbedaan-perbedaan pendapat tetap mewarnai sidang itu. Dengan demikian, harapan-harapan akan tercapainya usul baru, program komprehensif perlucutan senjata dan persetujuan mengenai implementasi keputusan Sidang I buyar.¹ Sidang II hanya mampu menyetujui dua hal yang kurang penting, yaitu meningkatkan jumlah bantuan bagi studi PBB mengenai perlucutan senjata dan kampanye perlucutan senjata dunia yang diusulkan dalam Sidang I.²

Ketidakmampuan sidang untuk menyetujui soal pokok sebenarnya sudah diperkirakan karena situasi internasional (khususnya sebagai akibat memburuknya hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet) yang tidak menguntungkan selama empat tahun terakhir. Inga Thorsson, ketua delegasi Swedia pada komite perlucutan senjata Jenewa, sebelumnya sudah meragukan sikap superpower terhadap perundingan perlucutan senjata multilateral. Amerika Serikat dan Uni Soviet bahkan melemahkan dan merongrong perundingan itu.³ Yang jelas ialah bahwa Sidang Khusus II ini berakhir dengan kegagalan. Salah satu faktor kegagalan itu sebenarnya bukan terletak pada mekanismenya tetapi tidak adanya kesediaan dan kemauan politik (khususnya pada superpower) untuk menggunakan mekanisme itu dan menerima orientasi pembatasan persenjataan dan kekuatan militer. Dunia kini menghadapi kebijakan dan praktek-praktek yang sama sekali bertentangan dengan tujuan dan prinsip Piagam PBB; ia bukan saja menghadapi kebijakan ancaman tetapi juga penggunaan kekuatan dengan perlombaan senjata sebagai instrumennya. Perlucutan senjata memang sulit dicapai tanpa kesadaran negara-negara besar akan pengaruh negatifnya. Oleh sebab itu perlucutan senjata sejati kiranya hanya bisa dicapai kalau negara-negara yang memiliki persenjataan dan kekuatan militer berarti memobilisasi kepentingan dan kemauan politiknya guna memodifikasi program dan postur militernya, termasuk kebijakan luar negeri dan sikapnya terhadap lingkungannya. Negara-negara besar itu tidak mampu menunjukkan sikap serupa itu dalam Sidang Khusus II ini. Sebaliknya mereka, khususnya Amerika Serikat dan Uni Soviet, tampil dengan sikap yang saling bertentangan. Sebagai akibatnya sidang itu lebih merupakan arena konfrontasi seperti diakui oleh ketua sidang Ismat Kittani dari Irak.

¹Lihat Aleksander Bakocevic, "Interdependence of Peace, Disarmament, and Security," *Review of International Affairs*, Vol. XXXIII, No. 776-7, Agustus 1982, hal. 11.

²Lihat "Roar of the Arms Race Drowns Tumult in the Streets," *loc. cit.*

³Lihat Inga Thorsson, "Disarmament Negotiations in Deep Crises," *Bulletin of Peace Proposal*, Vol. 13, No. 2, 1982, hal. 73.

senjata dan perlucutan senjata bergantung pada usaha-usaha awal Amerika Serikat dan Uni Soviet.¹ Pendapat-pendapat ini kiranya tidak dapat dilepaskan dari besarnya arsenal nuklir Amerika Serikat dan Uni Soviet. Dalam arti bahwa mereka akan tetap unggul, biarpun semua negara nuklir (termasuk Amerika Serikat dan Uni Soviet) secara bersama memusnahkan arsenal-arsenal itu.

PENILAIAN UMUM SIDANG KHUSUS I

Gagasan Non-Blok untuk mengadakan sidang khusus PBB mengenai perlucutan senjata adalah baik, karena tujuannya melibatkan semua negara di dunia dalam perdebatan perlucutan senjata guna merumuskan strategi perlucutan senjata yang bisa diterima oleh semua pihak. Sidang khusus ini merupakan pertemuan internasional terbesar dalam sejarah perundingan PBB karena secara khusus diabdikan (devoted) pada masalah perlucutan senjata. Masalah-masalah yang diajukan dalam sidang itu dibahas secara lebih mendalam daripada dalam sidang-sidang reguler Majelis Umum PBB. Tetapi sidang itu maupun dokumen yang diterima tidak mampu mempengaruhi dan memaksa negara-negara besar untuk menghentikan perlombaan senjata sama sekali. Perlombaan senjata antara Amerika Serikat dan Uni Soviet sejak itu bahkan semakin meningkat dan tidak terkendalikan. Dengan perlombaan senjata itu masing-masing berusaha untuk memperoleh keuntungan-keuntungan politik maupun militer terhadap pihak lainnya. Dokumen akhir yang diterima itu lemah dan tidak sempurna karena terlalu menekankan cara-cara perlucutan senjata yang sebagian-sebagian (*piecemeal manner*). Laporan *SIPRI Year Book* tahun 1979 bahkan menyatakan bahwa apa yang disebut program aksi dalam dokumen itu tidak lebih daripada suatu katalog langkah-langkah yang "kendor," bagian satu dengan lainnya tidak ada kaitan dan rangkaian logis.² Pada pokoknya sidang itu tidak berhasil merumuskan suatu strategi perlucutan senjata yang koheren. Ia hanya meletakkan dasar-dasar strategi itu. Walaupun demikian, dokumen akhir ini memuat suatu mekanisme perlucutan senjata internasional yang lebih representatif dan diharapkan menjadi dasar pengaturan perundingan-perundingan perlucutan senjata selanjutnya.

SIDANG KHUSUS PBB II

Atas desakan negara-negara Non-Blok, maka dalam Sidang Khusus PBB I diterima suatu keputusan untuk mengadakan Sidang Khusus PBB II mengenai perlucutan senjata.³ Sidang yang merupakan lanjutan dari Sidang Khusus I ini

¹Lihat *World Armaments and Disarmament SIPRI Year Book 1979*, hal. 493.

²*Ibid.*, hal. 518.

³Lihat Ignac Golob, *op. cit.*, hal. 19.

ruh umat manusia.¹ Yang jelas adalah bahwa gerakan Non-Blok mendukung demokratisasi hubungan internasional khususnya di bidang perlucutan senjata. Sesuai dengan seruan (rekomen-dasi) gerakan Non-Blok itu, maka dalam sidangnya yang ke-31 tahun 1976 Majelis Umum PBB mencapai sepakat kata untuk mengadakan sidang khusus semacam itu pada tanggal 23 Mei 1978 sampai dengan 1 Juli 1978. Sidang ini diadakan dalam suasana yang kurang menguntungkan karena tidak dicapai kemajuan berarti dalam usaha menghentikan perlombaan dan produksi senjata (nuklir). Sementara diplomat PBB sendiri bahkan mengatakan bahwa sidang itu justru diadakan karena semakin meningkatnya penjualan senjata dan perluasan senjata nuklir serta penimbunan senjata di daerah-daerah "panas."

Sidang yang berlangsung selama lebih dari dua bulan itu menerima suatu dokumen akhir (final document) yang memuat 129 pasal dalam empat bagian, yaitu pendahuluan, deklarasi, program aksi dan mekanisme internasional perlucutan senjata.² Dokumen akhir ini pada hakikatnya memperluas ruang lingkup konperensi perlucutan senjata Jenewa, mengakhiri dominasi Amerika Serikat dan Uni Soviet sebagai dwi-ketua konperensi dan mengembalikan posisi Perancis dan Cina dalam perundingan itu (Perancis dan Cina memboikot forum perlucutan senjata selama 15 tahun). Dokumen itu diterima tanpa pemungutan suara atau secara konsensus. Dalam praktek PBB "konsensus" berarti bahwa delegasi suatu negara tidak cukup kuat untuk menentang suatu naskah yang diajukan. Oleh sebab itu "konsensus" di sini harus dilihat sebagai suatu persetujuan atas seluruh isi naskah. Di lain pihak beberapa negara menyetujui dokumen itu tetapi membuat pernyataan penjelasan (explanatory statement) di mana mereka mengkualifikasi (reserved) posisi mereka mengenai beberapa bagian dokumen yang penting (misalnya Cina dan Perancis). Sikap ini biasanya diambil atas dasar prinsip atau kepentingan nasional, tetapi di lain pihak masih mempertimbangkan kepentingan bersama. Hanya satu negara (Albania) menolak seluruh isi dokumen.³

Pada pokoknya seluruh peserta sidang berpendapat bahwa perlombaan senjata bukan saja akan meningkatkan ketegangan internasional dan mempertajam konflik-konflik regional tetapi juga membahayakan keamanan seluruh negara dan memperbesar kemungkinan pecahnya perang nuklir, biarpun

¹Lihat Homer A. Jack, "The Special Session on Disarmament: The Non Aligned Leadership," *Review of International Affairs*, Vol. XXXVII, No. 656-657, 1977, hal. 14. Lihat juga Ignac Golob, "On the Eve of the Second Special Session on Disarmament," *Disarmament a Periodic Review by the United Nations*, Vol. V. No. 1, Mei 1982, hal. 20.

²Lihat "Struggle for Disarmament," *loc. cit.*, hal. 101-135.

³Lihat *World Armaments and Disarmament SIPRI Year Book 1979* (London: 1979, Taylor & Francis Ltd.), hal. 490-491.

PEMIKIRAN DASAR SIDANG KHUSUS

Para ahli masalah perlucutan senjata berpendapat bahwa senjata-senjata nuklir yang ditumpuk sekarang ini lebih dari cukup untuk menghancurkan kehidupan dunia. Selain itu, kegagalan usaha-usaha untuk menghentikan dan membalikkan perlombaan senjata (nuklir) semakin meningkatkan bahaya penyebaran senjata nuklir. Produksi senjata nuklir yang semakin meningkat itu melenyapkan harapan-harapan untuk memperkuat keamanan internasional dan bahkan melemahkan usaha-usaha ke arah itu. Demikianpun pengembangan persenjataan dan angkatan perang serta kompetisi kekuatan lebih lanjut merupakan ancaman terhadap perdamaian yang sulit diperhitungkan. Situasi itu selain mencerminkan tingkat bahaya ketegangan internasional juga mempertajam konflik-konflik di berbagai kawasan di dunia dan membahayakan keamanan semua negara. Semuanya ini kiranya semakin memperbesar kemungkinan pecahnya perang nuklir.¹

Diakui bahwa masyarakat dunia merasa kecewa karena tiada kemajuan fundamental ke arah perlucutan senjata dan perlombaan senjata itu sendiri terus berlangsung dan bahkan semakin meningkat. Dalam menganalisa faktor-faktornya sementara analis secara umum setuju bahwa perlombaan senjata semata-mata merupakan refleksi dari ketidakpastian dan ketidakstabilan situasi internasional akibat kejadian-kejadian dan perubahan-perubahan dua dasawarsa terakhir. Keunggulan dalam perlombaan senjata akan dipergunakan untuk memperoleh keuntungan-keuntungan politik maupun militer terhadap pihak lainnya. Gagalnya usaha mencapai tujuan itu bukan tidak mungkin akan semakin meningkatkan rasa curiga dan permusuhan di kalangan kekuatan nuklir. Manifestasi kecurigaan dan permusuhan itu bisa berbentuk peningkatan persenjataan maupun angkatan perang. Sementara itu, analisis lain berpendapat bahwa tidak adanya kemajuan berarti dalam usaha dan perundingan perlucutan senjata adalah akibat tidak adanya dialog langsung antara kedua kekuatan nuklir utama, Amerika Serikat dan Uni Soviet. Kedua kekuatan nuklir utama ini bahkan berusaha mengembangkan dan mempertahankan posisi kekuatan nuklir mereka tanpa mempedulikan akibat-akibat negatifnya. Dalam hubungan ini banyak negara mendesak agar dirancang suatu ketentuan mengenai partisipasi seluruh kekuatan nuklir dalam sidang-sidang khusus perlucutan senjata PBB. Selain itu, negara besar atau kecil, maju atau berkembang berpendapat bahwa sidang khusus perlucutan senjata PBB itu tidak boleh dijadikan suatu forum konperensi politik untuk semata-mata memajukan kepentingan dan melegalisasi serta mempertahankan posisi persenjataan mereka. Sebaliknya melalui kerja sama konstruktif harus

¹Lihat "Struggle for Disarmament," *Strategic Analysis*, Vol. VI, No. 1-2, April-Mei 1982, hal. 7.