

PERKEMBANGAN PERUNDINGAN PEMBATASAN SENJATA STRATEGIS (SALT)

A.R. SUTOPO*

Salah satu upaya yang mendapatkan perhatian luas di kalangan masyarakat internasional untuk mengurangi risiko dan terjadinya peperangan adalah perlucutan dan pengaturan persenjataan. Terdapat perbedaan pengertian antara dua hal ini yang perlu mendapat perhatian.¹ Perlucutan senjata (disarmament) secara umum dapat diartikan sebagai pengurangan atau penghapusan jenis-jenis persenjataan tertentu untuk mengakhiri perlombaan senjata dan mengurangi risiko terjadinya peperangan. Sedangkan pengaturan persenjataan (arms control) berhubungan dengan pengawasan persenjataan, khususnya perlombaan persenjataan, agar tercipta suatu ukuran-ukuran bagi terselenggaranya suatu stabilitas militer dalam hubungan antar negara. Oleh karena itu dalam pengaturan persenjataan kemungkinan tidak terjadi pengurangan jumlah dan jenis persenjataan untuk meningkatkan stabilitas militer-strategis tersebut. Bahkan terbuka kemungkinan untuk peningkatan jumlah, dan mungkin jenis, persenjataan demi tercapainya maksud tersebut, tergantung pada tingkat persenjataan yang ada.

Selanjutnya, perlu dibedakan antara perlucutan dan pengaturan persenjataan lokal dan global, antara kualitatif dan kuantitatif, dan antara persenjataan konvensional dan nuklir. Perundingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet untuk mengatur senjata-senjata nuklir dan perundingan pengurangan kekuatan di Eropa merupakan pengaturan dalam tingkat lokal, sedangkan Persetujuan Non-Proliferasi Senjata-senjata Nuklir merupakan contoh dari

*Staf CSIS.

¹Tentang pengertian disarmament dan arms control, lihat Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations*, Fifth Edition (New York: Alfred A. Knopf, 1973), Bab 23, khususnya hal. 381. Untuk pembahasan ringkas tentang disarmament dan arms control juga dapat diikuti dalam Milton L. Rakove, ed., *Arms and Foreign Policy in the Nuclear Age*, (New York: Oxford University Press, 1972), dalam bab-bab yang relevan.

bentuk pengaturan tingkat global. Persetujuan SALT I membatasi secara kuantitatif, tetapi Persetujuan SALT II lebih bersifat kuantitatif dan sekaligus kualitatif. Perundingan pengurangan kekuatan di Eropa berhubungan dengan persenjataan konvensional sedangkan SALT berhubungan dengan persenjataan nuklir.

Tulisan ini bermaksud membahas masalah-masalah dan perkembangan dalam pengaturan persenjataan nuklir yang dibicarakan dalam SALT. Pertama akan dilihat mengenai maksud dan tujuan yang hendak dicapai oleh SALT itu sendiri. Sesudah itu akan dibahas Persetujuan SALT I dan kelemahan-kelemahan yang terkandung di dalamnya. Kemudian secara singkat akan dibahas perundingan SALT II hingga ditandatangani Persetujuan SALT II oleh Pemerintah Amerika Serikat dan Uni Soviet. Sebelum penutup, sedikit dikemukakan hubungan antara SALT dan Persetujuan Non-Proliferasi serta kepentingan negara-negara sedang berkembang.

MAKSUD DAN TUJUAN

Pembatasan penguasaan senjata-senjata nuklir strategis merupakan masalah yang "harus" dirundingkan antar negara. Untuk menghapuskan sama sekali dari keberadaannya, mengingat akibat-akibat yang dapat ditimbulkannya apabila dipergunakan dalam suatu peperangan nuklir, tampaknya tidak mungkin -- setidaknya-hingga jangka waktu yang dapat diperhitungkan ke depan. Untuk melakukannya secara sepihak oleh pihak yang telah memilikinya dengan anggapan bahwa pihak lain akan mengikuti jejak demikian, belum pasti dapat berjalan lancar. Dapat disebutkan misalnya sikap Amerika Serikat yang membekukan jumlah persenjataan "strategis"-nya sejak tahun 1967 yang dalam perkembangannya menjadi khawatir -- menurut apa yang dapat ditangkap dari pernyataan-pernyataan dan kebijakan politik dan keamanannya -- menghadapi perubahan-perubahan yang terjadi di pihak Uni Soviet. Oleh karena itu perundingan dalam bidang ini tampaknya masih merupakan jalan yang terbaik untuk mengatur hubungan-hubungan strategis.

Masalah pembatasan persenjataan strategis pada dasarnya merupakan salah satu bagian dari upaya-upaya pengawasan persenjataan secara umum (general arms control). Yang perlu diperhatikan ialah bahwa perundingan pembatasan persenjataan strategis (SALT, Strategic Arms Limitation Talks) sekarang ini baru melibatkan dua pihak saja, yaitu Amerika Serikat dan Uni Soviet, meskipun di dunia kini telah terdapat sejumlah negara yang memiliki sistem-sistem persenjataan nuklir. Selain itu, yang dibicarakan untuk dibatasi adalah sistem persenjataan nuklir yang secara langsung dapat dipergunakan untuk menghancurkan sasaran-sasaran di pihak lawan. Dalam hubungan ini,

yang dibatasi adalah jumlah peluncur atau penghantar senjata-senjata nuklir untuk mencapai sasarannya, bukan besarnya atau luasnya sasaran yang dapat dihancurkan.

Dapat disebut adanya tiga kelompok dasar sistem peluncur atau wahana penghantar agar senjata-senjata nuklir mencapai sasarannya. Ketiga sistem tersebut adalah: (1) peluru kendali (rudal) balistik antar benua, ICBM (Intercontinental Ballistic Missile); (2) rudal-rudal balistik yang diluncurkan dari kapal selam, SLBM (Sea-Launched Ballistic Missile); dan (3) rudal-rudal atau bom nuklir yang dipergunakan untuk mempersenjatai pesawat-pesawat pembom berat. Di samping itu, rudal-rudal jelajah (cruise missiles) baik yang diluncurkan dari udara, ALCM (Air-Launched Cruise Missile), dari darat, GLCM (Ground-Launched Cruise Missile), maupun dari laut, SLCM (Sea-Launched Cruise Missile) apabila melampaui kemampuan jelajah tertentu dapat dipandang sebagai sistem persenjataan strategis. Jenis-jenis strategis ini berkembang menurut definisi yang disepakati oleh kedua belah pihak yang terlibat.

SALT (Strategic Arms Limitation Talks) merupakan salah satu bagian yang paling menonjol dalam hubungan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet.¹ Secara umum dapat dikatakan bahwa yang ingin dicapai oleh kedua negara besar itu melalui SALT adalah: (1) memperkecil terjadinya kemungkinan perang nuklir antara kedua negara; (2) kalau perang terpaksa tidak dapat dihindarkan, akibat-akibatnya diharapkan tidak terlalu menghancurkan; dan (3) untuk menghemat biaya pertahanan dan mencegah terjadinya perlombaan senjata strategis di antara mereka. Pemilikan dan perlombaan senjata strategis yang tidak terkendalikan dapat meningkatkan beban-beban politik, keamanan, dan ekonomi di dalam maupun di luar negeri; atau terjadinya keunggulan di salah satu pihak dapat dipergunakan untuk melakukan semacam pemerasan politik atau militer terhadap pihak yang "lemah."

Yang paling mendasar yang ingin dicapai oleh SALT adalah terselenggaranya suatu hubungan strategis yang stabil dari kedua superpower dalam bidang persenjataan nuklir. Hakikat hubungan strategis yang demikian itu adalah adanya deterrence (penangkalan) timbal-balik yang dipercaya oleh kedua belah pihak.² Sebagai suatu pengertian, deterrence pada dasarnya berarti

¹Untuk ulasan singkat mengenai tujuan-tujuan dan maksud-maksud Amerika Serikat dan Uni Soviet secara ringkas diulas dalam A. R. Sutopo, "Amerika Serikat dan Uni Soviet dalam SALT: Mencari Perimbangan Persenjataan Strategis," *Analisa*, Tahun VI, No. 6/7 (Juni-Juli) 1977, hal. 1-28.

²Tentang deterrence (pelangkal) lihat misalnya Y. Harkabi, *Nuclear War and Nuclear Peace* (Jerusalem: Israel Program for Scientific Translations, 1966), Bab 2; Patrick M. Morgan, *Deterrence: A Conceptual Analysis* (Beverly Hills: SAGE Publications, Inc., 1977).

penggunaan ancaman akan terjadinya "kerugian yang tidak dapat diterima" guna mencegah pihak lain dari suatu tindakan tertentu karena adanya konsekuensi yang lebih parah dibandingkan dengan keuntungan yang dapat diperolehnya atau diharapkannya. Dalam abad nuklir ini, deterrence dimaksudkan untuk menghindari terjadinya peperangan yang dapat membinasakan pihak-pihak yang terlibat.

Akan tetapi untuk membangun suatu deterrence yang stabil dan dipercaya bukanlah suatu masalah yang sederhana oleh karena adanya berbagai faktor yang mempengaruhinya, dan tergantung pada hakikat dan jenis ancaman dari pihak lawan. Sistem-sistem persenjataan, sarana-sarana yang diperlukan untuk mengemban misi persenjataan tersebut (seperti peluncur-peluncur strategis, komando, kontrol, dan komunikasi), nilai-nilai kepentingan yang terlibat di dalamnya, tekad untuk melakukan perlawanan apabila diancam dengan kekerasan atau diserang, ketenangan para pengambil keputusan pada saat-saat yang kritis, tingkat invulnerabilitas (ketidakrawanan terhadap serangan lawan yang melumpuhkan), adalah beberapa unsur utama dari deterrence yang stabil dan dipercaya. Hal ini tentu saja melibatkan perhitungan-perhitungan dan pertimbangan-pertimbangan yang rumit. Dalam keseluruhan konteks yang demikian inilah perundingan-perundingan pembatasan persenjataan strategis ditempatkan.

PERSETUJUAN SALT I

Kesadaran akan akibat-akibat yang maha dahsyat dari persenjataan nuklir apabila dipergunakan dalam suatu peperangan,¹ telah mendorong usaha-usaha sejak dahulu untuk mencegah agar jenis persenjataan ini tidak dimiliki oleh lebih banyak negara. Pada waktu Amerika Serikat dalam posisi monopoli dalam bidang persenjataan atom setelah Perang Dunia II, melalui apa yang dikenal sebagai "Baruch Plan" mengusulkan agar penggunaan dan pengembangan tenaga atom, pengelolaan pengawasan dan pemilikannya berada pada suatu badan internasional yang ditunjuk untuk itu.² Badan yang dimaksud harus bebas dari veto yang dimiliki oleh negara-negara besar dalam Persekutuan Bangsa-Bangsa. Menanggapi usul ini, Uni Soviet mengajukan suatu usul tandingan yang menghendaki agar senjata-senjata atom dilarang dan dimusnahkan dalam waktu tiga bulan setelah persetujuan dicapai. Baik usul

¹Tentang akibat-akibat dari senjata nuklir kalau dipergunakan, lihat misalnya, Albert Legault dan George Lindsey, *The Dynamics of the Nuclear Balance*, (Ithaca: Cornell University Press, 1974), hal. 34-39.

²Diskusi yang lebih luas tentang Baruch Plan dan usaha-usaha awal ke arah pengaturan tenaga dan persenjataan nuklir, lihat William Epstein: *The Last Chance: Nuclear Proliferation and Arms Control*, (New York: The Free Press, 1976), Bab 1.

Amerika Serikat maupun usul Uni Soviet diajukan kepada Komisi Tenaga Atom PBB dalam bulan Juni 1946.

Namun Baruch Plan yang telah diterima oleh Majelis Umum PBB sebagai dasar bagi pengelolaan tenaga atom internasional itu gagal terwujudkan oleh karena perbedaan yang terjadi antara Amerika Serikat dan Uni Soviet tidak terwujudkan. Titik tolak Amerika Serikat adalah mengawasi dan mengatur tenaga atom terlebih dahulu baru kemudian disusul dengan penghapusan semua persenjataan atom. Sedangkan Uni Soviet bersiteguh untuk melarang dan memusnahkan persenjataan atom yang telah ada terlebih dahulu dan baru kemudian pengawasan dilakukan. Amerika Serikat menghendaki diterapkannya suatu sistem pengawasan yang ketat terhadap kemungkinan pelanggaran -- dengan kemungkinan untuk melakukan pemeriksaan/inspeksi secara langsung terhadap pihak yang dicurigai melakukan pelanggaran -- sedangkan Uni Soviet tidak menghendaki adanya suatu sistem pengawasan yang terlalu ketat seperti yang dikehendaki oleh Amerika Serikat. Mengenai hak veto, Amerika Serikat tidak menghendaki hal itu dibawa atau dikatakan dengan persoalan pengaturan ini sedangkan Uni Soviet tidak sependapat dengan Amerika Serikat dalam hal ini.

Hal ini semua terjadi karena Uni Soviet khawatir akan kemungkinan Amerika Serikat yang memonopoli persenjataan atom/nuklir kalau ia menyetujui syarat-syarat yang diajukan Amerika Serikat dan telah diterima oleh Majelis Umum. Khrushchev kemudian mengungkapkan hal ini dengan menyatakan bahwa Amerika Serikat menghendaki untuk mencegah pengembangan industri atom di negara-negara lain, sehingga monopoli persenjataan nuklir akan tetap berada pada Amerika Serikat. Alasannya adalah karena diserahkannya pengembangan tenaga atom kepada PBB akan berarti menempatkannya di bawah kontrol/penguasaan Amerika Serikat. Amerika Serikat menghendaki adanya pengawasan yang ketat untuk mencegah terjadinya pelanggaran secara diam-diam. Kegagalan ini disusul oleh pemilikan senjata nuklir oleh Uni Soviet pada tahun 1949.¹

Dalam dasawarsa 1950-an Amerika Serikat dan Uni Soviet telah memiliki ribuan buah senjata nuklir yang dapat dipergunakan secara strategis untuk saling menghancurkan. Di samping itu, perkembangan teknologi persenjataan mereka pada akhir dasawarsa itu pada dasarnya telah memberikan dasar-dasar dari sistem persenjataan strategis yang kini mereka miliki. Rudal-rudal ICBM dan SLBM telah dalam proses penempatan dalam jumlah yang mereka inginkan.

¹Epstein, *The Last Change*, hal. 12.

Memasuki dasawarsa 1960-an suatu babak baru dalam perlombaan persenjataan strategis antara Amerika Serikat dan Uni Soviet berlangsung makin hebat. Teknologi peluncuran roket dan sistem pengendaliannya telah mencapai suatu tahap yang mampu untuk saling menghancurkan dari tempat peluncuran di dalam wilayah masing-masing. Rudal antar benua ICBM dan SLBM ditempatkan dalam jumlah yang besar pada kurun waktu yang relatif singkat; sistem pertahanan anti peluru kendali, ABM (Anti-Ballistic Missile) telah dikembangkan dan dalam tahun-tahun 1966-1967 kedua belah pihak telah memulai penempatannya, baik untuk perlindungan ibukota negara atau untuk perlindungan sarang-sarang peluncur ICBM. Sebagai suatu gambaran, pada tahun 1960 Amerika Serikat baru menempatkan 18 ICBM dan 32 SLBM. Jumlah ini kemudian mencapai 1.054 ICBM dan 656 SLBM pada tahun 1967. Sedangkan Uni Soviet yang pada tahun 1959 baru memiliki beberapa ICBM dan belum menempatkan SLBM-nya, pada tahun 1967 ICBM-nya mencapai jumlah 460 sedangkan SLBM-nya baru mencapai 130 peluncur. Tetapi sejak tahun itu Amerika Serikat membekukan jumlah ICBM dan SLBM-nya sedangkan Uni Soviet masih terus melakukan penambahan penempatan yang dalam tahun 1972 mencapai 1.530 ICBM dan 560 SLBM.

Namun di tengah suasana penempatan senjata-senjata strategis tersebut, sebenarnya usaha-usaha untuk mengawasi dan mengatur sistem persenjataan ini telah ada.¹ Misalnya, pada waktu pemerintahan Kennedy Amerika Serikat pada tahun 1963 mengusulkan kepada Uni Soviet untuk membekukan jumlah persenjataan mereka masing-masing. Usul ini diteruskan oleh penggantinya, Presiden Johnson, yang ternyata kemudian ditolak oleh Uni Soviet. Sebaliknya, Uni Soviet menghendaki agar persenjataan mereka itu dikurangi sampai pada jumlah tertentu, yaitu sesuai dengan jumlah persenjataan strategisnya. Usul ini ditolak Amerika Serikat. Uni Soviet beranggapan kalau usul Amerika Serikat untuk membekukan pada jumlah persenjataan strategis yang ada pada waktu itu diterima, ia akan berada dalam kedudukan inferior yang permanen. Secara kuantitatif Uni Soviet baru mencapai keseimbangan dengan Amerika Serikat pada tahun 1970. Sedangkan keberatan Amerika Serikat pada usul Uni Soviet berkaitan dengan ketidakjelasan dalam pengawasan dan inspeksi dalam rencana Uni Soviet itu. Hal ini dianggapnya bertentangan dengan doktrin strategisnya.

Jalan menuju kepada persetujuan SALT I pada dasarnya telah dirintis dalam pemerintahan Johnson yang mengusulkan untuk membekukan jumlah

¹Untuk diskusi yang lebih luas tentang usaha-usaha ini dapat diikuti dalam, Epstein, *The Last Change*, khususnya Bab 4 dan Bab 5; sedangkan Jerome H. Kahan: *Security in the Nuclear Age: Developing U.S. Strategic Arms Policy*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975) dalam Bab 1 dan Bab 2 membahas usaha-usaha tersebut ditinjau dari kepentingan-kepentingan strategis Amerika Serikat dan Uni Soviet.

senjata-senjata strategis mereka. Pembangunan jaringan ABM untuk melumpuhkan rudal nuklir musuh dalam perjalanannya menuju sasaran mempunyai andil yang berarti dalam mendorong kedua belah pihak untuk saling membicarakan persenjataan strategis mereka. Menurut McNamara, Menteri Pertahanan Amerika Serikat pada waktu itu, risiko keamanan justru akan meningkat apabila kedua belah pihak melanjutkan pembangunan sistem ABM mereka.¹ Di samping itu, pembangunan kekuatan militer akan merupakan penghamburan sumber-sumber daya (resources) yang tidak memberikan keuntungan bagi keamanan masing-masing. Pada tahun 1966 Uni Soviet telah memulai membangun satu kompleks jaringan ABM untuk melindungi Moskwa sedangkan Amerika Serikat pada tahun 1967 telah memutuskan untuk membangun jaringan-jaringan ABM-nya baik untuk melindungi pangkalan-pangkalan peluncur ICBM maupun ibukota negara.

Pada bulan Maret 1967 Johnson mengumumkan bahwa pemerintah Uni Soviet telah menunjukkan kesediaannya untuk membicarakan bersama masalah persenjataan strategisnya dengan Amerika Serikat. Pada awal Juli 1968 kembali ia mengumumkan bahwa Uni Soviet dan Amerika Serikat telah bersepakat untuk memulai perundingan-perundingan guna membatasi dan mengurangi senjata-senjata strategis maupun sistem pertahanan anti-peluru kendali mereka. Namun pelaksanaan kesepakatan mereka itu untuk sementara tertunda oleh adanya intervensi Uni Soviet di Cekoslowakia pada bulan Agustus tahun itu juga. Upaya-upaya ini tidak lama kemudian diteruskan oleh pengganti Johnson, yaitu Presiden Nixon. Pada bulan Oktober 1969 Washington dan Moskwa mengumumkan bahwa perundingan pembatasan persenjataan strategis (SALT) akan dimulai di Helsinki pada tanggal 17 Nopember 1969. Perundingan yang dimulai di Helsinki ini akhirnya menghasilkan Peretujuan SALT I pada tanggal 26 Mei 1972, ditandatangani oleh Nixon dan Leonid Brezhnev, setelah mengambil serangkaian perundingan yang lama dan berbelit-belit.

Pada dasarnya Peretujuan SALT I terdiri dari dua bagian pokok yang mengatur dua sistem persenjataan yang berbeda. Peretujuan pertama menyangkut pada pembatasan sistem pertahanan anti-rudal, yang lebih dikenal dengan nama "The ABM Treaty," dengan masa berlaku yang tidak terbatas. Meskipun demikian, kedua belah pihak tetap mempunyai hak untuk membatalkan persetujuan tersebut pada suatu saat apabila kepentingan-kepentingan vitalnya terancam oleh kejadian-kejadian yang luar biasa yang berkaitan dengan masalah ini dengan memberitahukan pihak lainnya enam bulan sebelumnya. Peretujuan ini membatasi masing-masing pihak untuk memiliki tidak lebih dari 100 unit ABM untuk masing-masing satu jaringan pertahanan

¹Dikutip dari Kahan, *Security in the Nuclear Age*, hal. 121.

ibukota dan satu jaringan pertahanan kompleks peluncuran ICBM. Pada tahun 1974 suatu revisi dilakukan oleh kedua belah pihak dengan hanya membenarkan dibangunnya satu kompleks jaringan ABM untuk melindungi satu kompleks saja, apakah ibukota negara atau satu kompleks peluncuran ICBM.

Persetujuan kedua adalah yang dikenal sebagai Interim Agreement SALT I yang pada dasarnya merupakan pembekuan jumlah rudal-rudal strategis masing-masing pihak pada jumlah yang mereka miliki saat itu. Persetujuan ini mempunyai masa laku selama lima tahun saja, yaitu hingga menjelang akhir tahun 1977. Pada waktu itu Amerika Serikat memiliki 1.054 ICBM dan 656 SLBM dengan kemungkinan yang diizinkan dalam persetujuan untuk melakukan modifikasi menjadi 1.000 ICBM dan 710 SLBM. Sedangkan Uni Soviet memiliki 1.530 ICBM dan 560 SLBM dengan kemungkinan untuk memodifikasinya menjadi 1.408 ICBM dan 950 SLBM. Oleh karena jangka waktu berlakunya persetujuan ini hanya lima tahun, perundingan untuk pembatasan tahap berikutnya diperlukan agar pengawasan sistem persenjataan strategis ini berkesinambungan.

BEBERAPA KELEMAHAN YANG ADA

Ditilik dari perimbangan secara kuantitatif, Interim Agreement SALT I menunjukkan adanya disparitas antara sistem persenjataan ofensif Amerika Serikat dan Uni Soviet, dengan keunggulan berada di pihak Uni Soviet. Jumlah seluruh ICBM dan SLBM Amerika Serikat yang diperkenankan sebesar 1.710 peluncur sedangkan Uni Soviet sebesar 2.358 peluncur. Oleh karena ini, di Amerika Serikat terjadi ketidakpuasan terhadap hasil yang dicapai dalam Interim Agreement. Ketika Senat Amerika Serikat harus meratifikasi persetujuan dengan Uni Soviet tersebut, Senator Jackson menyertakan suatu amandemen dalam ratifikasi itu yang meminta agar Presiden Amerika Serikat pada masa yang akan datang (yaitu setelah SALT I) mencapai suatu persetujuan dengan Uni Soviet yang, antara lain tidak menempatkan posisi persenjataan strategis Amerika Serikat secara kuantitatif lebih rendah dibandingkan dengan jumlah yang dapat dimiliki oleh Uni Soviet.

Di samping adanya ketidakseimbangan kuantitatif, yang dibatasi dalam Interim Agreement SALT I baru jenis rudal jarak jauh, yaitu ICBM dan SLBM. Padahal waktu itu sudah disadari adanya sejumlah sistem persenjataan yang juga berfungsi strategis, yaitu pemboman jarak jauh atau juga disebut pembom berat. Tetapi pembom jenis ini tidak dibatasi dalam SALT I.

Dilihat dari segi kualitatif, Interim Agreement SALT I belum memasukkan aspek teknologi ke dalam pembatasan sistem persenjataan strategis. Ketika

persetujuan SALT I dicapai, Amerika Serikat telah mempergunakan teknologi MIRV (Multiple Independently-targeted Reentry Vehicle), suatu kemampuan dalam sekali meluncurkan rudal dapat dikirim beberapa kepala nuklir (warheads) yang diarahkan kepada sasaran yang berbeda-beda secara terkontrol dan mempunyai tingkat keakuratan yang tinggi. Dengan penggunaan teknologi ini, jumlah kepala nuklir yang dapat dikirimkan untuk menghancurkan sasaran menjadi lebih banyak dan dapat menghancurkan sasaran yang lebih luas dan lebih banyak daripada rudal berkepala nuklir tunggal. Di samping itu, rudal jelajah (cruise missile) ternyata dapat dikembangkan sebagai sistem persenjataan strategis. Demikian pula teknik pengisian bahan bakar di udara memungkinkan pembom kelas menengah untuk mengemban tugas-tugas strategis yang hampir menyamai tugas-tugas pembom kelas berat.

Dalam perundingan-perundingan SALT I Uni Soviet mengajukan usul agar setiap jenis persenjataan yang dapat mencapai sasaran di pihak lawan dianggap sebagai sistem persenjataan strategis. Menurut pengertian demikian itu, akan termasuk dalam kualifikasi strategis adalah sistem-sistem persenjataan Amerika Serikat yang ditempatkan di luar wilayah Amerika Serikat untuk menghadapi Uni Soviet, yang lebih dikenal sebagai "pertahanan maju ke depan" (forward-based systems). Termasuk dalam sistem ini misalnya pembom jarak pendek dan jarak sedang Amerika Serikat yang ditempatkan pada kapal-kapal induk dan di Eropa yang dapat melakukan pemboman dengan senjata-senjata nuklir. Tetapi rudal-rudal dan pembom jarak menengah Uni Soviet tidak termasuk dalam kualifikasi ini berhubung sistem-sistem ini tidak dapat menjangkau sasaran-sasaran di wilayah Amerika Serikat. Amerika Serikat menolak pengertian demikian itu dengan alasan bahwa sistem-sistem pertahanan maju ke depan miliknya dimaksudkan untuk mengimbangi rudal-rudal jarak menengah dan pembom Uni Soviet yang dimaksudkan untuk sasaran-sasaran di wilayah sekutu Amerika Serikat.

Oleh karena itu perlu dipertimbangkan pula adanya celah-celah yang dimanfaatkan oleh Amerika Serikat sehingga mau menerima persetujuan yang secara kuantitatif merugikan. Faktor-faktor tersebut adalah, *pertama*, pembom berat tidak dimasukkan ke dalam sistem senjata strategis yang dibatasi. Dalam bidang ini Amerika Serikat mempunyai keunggulan 496 banding 140. *Kedua*, pada waktu itu Amerika Serikat telah menempatkan sekitar 5.700 kepala nuklir strategis pada rudal-rudalnya dibandingkan dengan Uni Soviet yang baru mencapai sekitar 2.500 kepala nuklir. *Ketiga*, Amerika Serikat mempunyai tiga pangkalan kapal selam SLBM-nya yang memungkinkan mereka untuk selalu mengancam Uni Soviet sedangkan Uni Soviet tidak mempunyai peluang serupa. *Keempat*, Amerika Serikat percaya bahwa secara teknologi ia lebih maju dalam bidang MIRV, kapal selam nuklir dan SLBM, dan dalam keakuratan rudal-rudalnya untuk mencapai sasaran. Di samping itu,

harus diingat pula adanya ribuan senjata nuklir Amerika Serikat yang ditempatkan di Eropa dan di kapal-kapal induk yang dapat mencapai sasaran di wilayah Uni Soviet, meskipun kehadiran sistem persenjataan ini dimaksudkan untuk senjata taktis. Dalam posisi yang demikian inilah konteks perimbangan strategis antara kedua superpower ditempatkan.

PERUNDINGAN SALT II

Perundingan SALT II dimulai tidak lama setelah diterimanya Persetujuan SALT I, dimulai di Jenewa pada bulan Nopember 1972. Dalam tahap perundingan SALT II ini persoalan yang tidak dibicarakan dan yang tidak terselesaikan dalam perundingan sebelumnya membayangi kedua belah pihak. Meskipun telah dimulai menjelang akhir tahun 1972, untuk beberapa saat lamanya perundingan tidak menunjukkan kemajuan. Menghadapi berakhirnya masa berlakunya Interim Agreement SALT I pada awal Oktober 1977, pada pertengahan tahun 1974 antara Washington dan Moskwa dicapai kesepakatan untuk secara sungguh-sungguh dan realistis bekerja sama untuk mencapai suatu persetujuan yang akan berlaku hingga akhir tahun 1985.

Dalam tahap perundingan ini sebenarnya kedua belah pihak telah sepakat untuk membahas aspek-aspek kuantitatif dan kualitatif dari persenjataan strategis ofensif yang hendak dibatasi. Ini berarti bahwa perundingan SALT II hendak mencapai apa yang di kalangan Amerika Serikat dikenal sebagai kesetaraan strategis (*strategic parity*) atau ekuivalen mendasar (*essential equivalence*) bagi persenjataan ofensif mereka.¹ Pada bulan Nopember 1974 antara Presiden Ford dan Leonid Brezhnev tercapai suatu saling pengertian yang dikenal sebagai "Vladivostok Accord." Menurut saling pengertian ini, jumlah maksimum persenjataan strategis masing-masing pihak adalah 2.400 peluncur, terdiri dari ICBM, SLBM, dan pembom berat. Sementara itu jenis persenjataan strategis telah berkembang tidak hanya dalam bentuk rudal interkontinental jarak jauh tetapi juga pembom-pembom berat. Juga disepakati bahwa sistem persenjataan strategis yang diperkenankan mempergunakan sistem MIRV dibatasi sejumlah 1.320 peluncur dengan keleluasaan kepada masing-masing pihak untuk menentukan sendiri perpaduannya dalam ICBM, SLBM, dan pembom berat.

Tetapi dalam perkembangan perundingan ini, terdapat dua sistem persenjataan yang mengakibatkan kerumitan-kerumitan, yaitu rudal jelajah Ame-

¹Mengenai *strategic parity* atau *essential equivalence* dapat diikuti, antara lain, Francis P. Hoerber, "Strategic Forces" dalam Francis P. Hoerber and William Schneider Jr., *Arms, Men, and Military Budgets, Issues for Fiscal Year 1978*, (New York: Crane, Russak & Company, Inc., 1977), hal. 23-71.

rika Serikat dan pembom Uni Soviet Backfire. Dapat diduga bahwa kedua sistem persenjataan ini tidak dibicarakan dalam pertemuan Ford-Brezhnev yang melahirkan Vladivostok Accord itu oleh karena masalahnya baru menjadi ramai setelah dikeluarkannya saling pengertian tersebut. Untuk mengisi apa yang telah disepakati dalam Vladivostok Accord, dalam perundingan awal tahun 1975 guna membahas perincian-perincian persenjataan strategis yang dibatasi, delegasi Uni Soviet menghendaki agar setiap rudal jelajah (nuklir) dengan jarak jangkauan yang melebihi 600 km termasuk sebagai sistem persenjataan strategis yang dibatasi. Tetapi pihak Amerika Serikat tidak bersedia menerima usul ini dengan alasan bahwa jenis rudal yang masuk dalam sistem strategis yang dibatasi adalah *rudal balistik*. Lebih lanjut dikemukakan bahwa adalah suatu hal yang sulit untuk menghitung jumlah rudal jelajah ini oleh karena sistem ini dapat berfungsi sebagai senjata taktis dan strategis, nuklir maupun konvensional. Kesulitannya adalah bagaimana membedakan kedua sistem ini untuk verifikasinya; apakah rudal jelajah dengan muatan konvensional harus dimasukkan ke dalam pembatasan senjata nuklir strategis? Padahal, fungsi yang *paling efektif* bagi jenis rudal jelajah adalah sebagai sistem persenjataan taktis.¹

Masalah pembuktian/verifikasi apakah salah satu pihak melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang telah disepakati bersama merupakan salah satu kunci terselenggaranya hubungan strategis kedua belah pihak dalam saling mempercayai satu sama lain. Dalam Persetujuan SALT I (Interim Agreement Pasal V) -- yang kemudian juga disebutkan dalam Persetujuan SALT II Pasal XV -- masalah verifikasi ini dikemukakan secara jelas. Pada dasarnya pembuktian dilakukan dengan mempergunakan sarana-sarana pembuktian teknis nasional yang dimiliki oleh masing-masing pihak; masing-masing tidak akan melakukan intervensi terhadap sarana pembuktian nasional pihak lainnya (seperti misalnya satelit); dan masing-masing tidak akan melakukan usaha-usaha penyembunyian yang dapat menghalangi atau menghindari verifikasi pihak lainnya.

Berkaitan dengan masalah pelanggaran, yang penting adalah apakah pelanggaran terjadi hanya pada hal-hal yang tidak mendasar sehingga tidak berpengaruh pada perimbangan strategis atau terjadi dalam bidang-bidang yang mendasar yang mengubah hakikat perimbangan strategis yang stabil. Oleh karena bidang-bidang yang disebut sebagai bidang strategis dalam kerangka strategis nuklir kini semakin meluas dan sampai tingkat tertentu dapat dikaburkan oleh, antara lain, adanya sistem persenjataan baru, maka usaha-usaha untuk mengamankan pembuktian dari pelanggaran-pelanggaran semakin

¹Untuk pembahasan mengenai peranan rudal jelajah, lihat misalnya Richard K. Betts (ed.), *Cruise Missiles: Technology, Strategy, Politics*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981).

rumit. Misalnya, bagaimana membedakan rudal jelajah non-nuklir dari yang nuklir, mengukur kemampuan daya jelajah rudal jenis ini, atau bagaimana mengetahui bahwa pembom berat tidak seluruhnya dilengkapi dengan sistem MIRV apabila tidak ada izin untuk melakukan pemeriksaan langsung. Karena itu, masalah verifikasi menjadi bagian yang sangat penting bagi persetujuan-persetujuan yang menghendaki adanya pembuktian dalam penerapannya.

Dalam perundingan lebih lanjut, dalam tahun 1975 itu juga, Amerika Serikat memasukkan pembom Uni Soviet Backfire sebagai sistem yang dikehendakinya untuk dibatasi sebagai persenjataan strategis. Usul Amerika Serikat ini ditolak oleh Uni Soviet dengan alasan bahwa kemampuan pembom Backfire hanyalah sebagai pembom kelas menengah saja yang tidak dapat menjangkau sasaran-sasaran di jantung wilayah Amerika Serikat. Tetapi tampaknya potensi pembom Backfire untuk dipergunakan sebagai sistem persenjataan strategis tidaklah sebesar potensi rudal jelajah. Dengan perkataan lain, alasan-alasan Amerika Serikat dalam perundingan mengenai dua sistem yang disebutkan belakangan ini lebih lemah bila dibandingkan dengan alasan yang dikemukakan oleh Uni Soviet.

Pada tahun 1977 Presiden Carter mengajukan suatu usul yang cukup radikal dalam rangka pembatasan persenjataan strategis. Berbeda dengan saling pengertian Ford-Brezhnev di Vladivostok, Carter menawarkan kepada Uni Soviet suatu pengurangan jumlah persenjataan strategis kedua belah pihak menjadi masing-masing untuk hanya diperbolehkan memiliki maksimum antara 1.800 sampai 2.000 peluncur saja (suatu pengurangan sekitar 25% dari yang disepakati dalam Vladivostok Accord), dengan ketentuan-ketentuan, antara lain, tidak boleh lebih dari 1.100 peluncur yang dilengkapi dengan teknologi MIRV; dari jumlah tersebut, ICBM yang ber-MIRV tidak boleh melebihi 550 peluncur; melarang semua penempatan rudal jelajah yang jarak jangkanya melampaui 2.500 km, dan memasukkan pembom Uni Soviet Backfire ke dalam sistem taktis daripada sebagai sistem persenjataan strategis; melarang penempatan semua jenis rudal jarak jauh dari darat-ke-darat yang dapat dipindah-pindahkan basisnya (seperti jenis MX dan SS-16); dan membatasi perlombaan kualitatif dalam bidang ICBM dan SLBM dengan cara pembatasan terhadap rangkaian percobaan-percobaan yang hanya diperkenankan sebanyak enam kali untuk masing-masing sistem. Di samping itu juga diajukan pembatasan bagi jumlah rudal-rudal berat Uni Soviet dari 300 menjadi 150 peluncur. Akan tetapi usul-usul Carter ini ditolak oleh Uni Soviet dengan alasan bahwa melalui usul-usul barunya itu sebenarnya Amerika Serikat tidak sungguh-sungguh dalam perundingan dan bermaksud menunda-nunda persetujuan SALT dengan cara-cara tidak konsisten dan tidak mau mengambil keputusan pada prinsip-prinsip yang telah disepakati, yaitu Vladivostok Accord.

Didesak oleh segera akan berakhirnya masa berlakunya Interim Agreement SALT I, Amerika Serikat melakukan modifikasi atas usul-usulnya dalam perundingan-perundingan SALT II lebih lanjut agar upaya-upaya untuk membatasi dan mengawasi persenjataan strategis tidak menemui jalan buntu menjelang akhir masa laku Interim Agreement. Antara lain diusulkan agar pengurangan jumlah dari kesepakatan Vladivostok hanya sebanyak 150 peluncur saja sehingga menjadi sekitar 2.250 peluncur maksimum; pembekuan usaha-usaha lebih lanjut dari Uni Soviet untuk me-MIRV-kan SS-18 dan pembatasan jumlah produksi pembom Backfire untuk tidak melebihi 250 pada tahun 1980; larangan untuk penempatan rudal-rudal jarak jauh yang mobil sifatnya. Tetapi hingga berakhirnya masa berlakunya Interim Agreement SALT I pada awal Oktober 1977 kedua belah pihak belum mencapai kesepakatan untuk terselenggaranya suatu persetujuan SALT II. Untuk tetap memberikan kendali pada persenjataan strategis, kedua negara sepakat untuk memperpanjang masa berlakunya Interim Agreement hingga SALT II tercapai.

Pemerintahan Carter sebenarnya telah berhasil merumuskan dan menyetujui isi Persetujuan SALT II antara kedua belah pihak. Pada tanggal 18 Juni 1979 persetujuan itu ditandatangani oleh Carter dan Brezhnev di Wina. Tetapi persetujuan ini tidak berhasil mendapatkan ratifikasi dari Senat Amerika Serikat, antara lain karena juga atas permintaan Carter sendiri agar Senat menanggukkan ratifikasinya berhubung terjadinya perkembangan-perkembangan baru yang menyangkut tingkah-laku politik Uni Soviet. Dalam kaitan ini, dapat disebutkan tingkah-laku dan hubungan Uni Soviet dengan negara-negara di Tanduk Afrika, hubungannya dengan Kuba dan penempatan pasukan/penasihat militer di Kuba, serta bantuan Uni Soviet kepada Vietnam yang melakukan intervensi di Kamboja. Puncaknya adalah intervensi Uni Soviet ke Afghanistan.

Dalam bentuk angka-angka, kesepakatan tersebut juga berusaha membatasi persenjataan strategis secara kualitatif.¹ Jumlah keseluruhan peluncur strategis dan wahana penghantar yang boleh dikuasai baik oleh Amerika Serikat maupun Uni Soviet adalah seimbang, yaitu 2.250 buah terdiri dari ICBM, SLBM, dan pembom berat hingga akhir tahun 1985. Menurut jenis-jenisnya, dari seluruh jumlah tersebut hanya 1.320 peluncur dan wahana yang dapat dilengkapi dengan teknologi MIRV, dengan perincian, maksimum 1.200 ICBM dan SLBM yang dapat ber-MIRV, dengan ketentuan berikutnya, hanya 820 ICBM dari jumlah itu yang dapat dilengkapi dengan sistem MIRV. Adapun jumlah pembom berat yang diperbolehkan dengan MIRV -- yaitu dengan persenjataan ALCM, yang setiap pembom berat mampu membawa 20 buah --

¹Untuk detailnya, lihat teks Persetujuan SALT II.

adalah sebanyak 150. Dapat ditambahkan bahwa jumlah maksimum kepala nuklir untuk setiap ICBM yang ber-MIRV adalah 10 buah sedangkan untuk SLBM adalah 14 buah. Di samping itu, sejumlah larangan untuk menempatkan peluncur strategis di dasar lautan, penempatan senjata nuklir dalam orbit ruang angkasa, larangan terhadap penempatan ICBM mobil dan SLBM berat, dan pembatasan terhadap kemampuan rudal jelajah disepakati bersama. Tetapi persetujuan itu tidak mencakup sistem-sistem persenjataan jarak sedang seperti misalnya penempatan kapal-kapal induk, rudal Pershing, SS-20, pembom F-111, dan pembom Backfire.

Permintaan Carter untuk menanggukhkan ratifikasi Senat terhadap Persetujuan SALT II ternyata merupakan rangkaian tidak diteruskannya usaha tersebut oleh Amerika Serikat. Dengan munculnya Ronald Reagan sebagai Presiden Amerika Serikat menggantikan Carter, usaha untuk itu terhenti sama sekali oleh karena Reagan ingin meninjau persetujuan yang telah dicapai oleh pendahulunya itu. Invasi Uni Soviet atas Afghanistan merupakan alasan puncak dari serangkaian peri-laku politik Uni Soviet yang menyebabkan orang-orang Amerika tidak melanjutkan usaha-usaha untuk meratifikasi Persetujuan SALT II.

KAITANNYA DENGAN MASALAH NON-PROLIFERASI

Oleh karena efek-efeknya yang sangat dahsyat, orang merasa sangat takut apabila suatu perang nuklir pecah. Namun demikian masyarakat internasional mengalami, sadar atau tidak sadar, bahwa jumlah negara-negara yang memiliki persenjataan nuklir dari waktu ke waktu semakin bertambah dan kualitas persenjataannya juga semakin meningkat. Dengan perkataan lain, terjadi penyebaran nuklir secara horisontal, yaitu dalam hal pertambahan jumlah negara yang mempergunakan sistem persenjataan nuklir, mulai dari Amerika Serikat (1945), Uni Soviet (1949), Inggris (1952), Perancis (1960), sampai dengan RRC (1964). Sementara itu India (1974) telah menunjukkan kemampuannya untuk membuat jenis persenjataan ini, sedangkan Afrika Selatan dan Israel dicurigai telah memiliki atau menguasai teknologinya. Di samping itu, terdapat sejumlah negara lainnya yang secara teknologis dan ekonomis mampu membuatnya dalam jumlah yang memadai, tergantung pada kemauan politik masing-masing, dalam waktu yang relatif singkat. Selain itu, terjadi pula penyebaran secara vertikal, yaitu dalam hal peningkatan mutu dan jumlah persenjataan, dari jenis bom yang dijatuhkan sampai dengan rudal balistik dan rudal jelajah, dari sistem yang menggunakan kepala nuklir tunggal sampai dengan yang menggunakan sistem kepala nuklir majemuk, dan dari kekuatan ledakan yang puluhan ribu ton TNT menjadi persenjataan nuklir yang secara teoretis dapat dikembangkan dengan kekuatan ledak yang tidak terbatas.

Lagipula program-program nuklir untuk tujuan-tujuan damai, seperti misalnya untuk membangkit tenaga listrik, yang dilakukan oleh berbagai negara baik maju maupun sedang berkembang, dapat merangsang yang bersangkutan untuk membuat senjata-senjata nuklir.¹ Makin banyaknya negara-negara yang memilih tenaga nuklir sebagai alternatif bagi pemenuhan kebutuhan energinya -- baik oleh karena pertimbangan praktis maupun karena makin mahalnnya harga minyak bumi dan kemungkinan kelangkaannya di masa depan -- juga makin meningkatkan kekhawatiran banyak negara akan terjadinya penyebaran persenjataan nuklir secara lebih luas lagi.

Karena itu usaha-usaha untuk mencegah terjadinya pemilikan senjata-senjata nuklir lebih lanjut oleh lebih banyak negara lain dan perlombaan penumpukannya dalam mutu yang semakin meningkat dilakukan dengan harapan kemungkinan pecahnya suatu perang nuklir dapat diperkecil. Tambahan lagi, biaya untuk membuat dan mengembangkan sistem persenjataan nuklir adalah sangat tinggi, baik dalam pengertian ekonomi maupun teknologi. Dalam kaitan yang demikian inilah dapat dimengerti adanya Persetujuan Non-Proliferasi tahun 1968, Persetujuan Larangan Percobaan Nuklir di Atmosfir (Test Ban Treaty) tahun 1963, Persetujuan dan Perundingan SALT I dan II, dan serangkaian perundingan lainnya. Di sini SALT jelas merupakan suatu bagian dari usaha-usaha untuk mengatur dan membatasi penyebaran persenjataan nuklir secara vertikal, yaitu suatu kendali bagi perlombaan senjata secara kualitatif dan kuantitatif antara superpower yang membutuhkan biaya sangat tinggi baik dalam penelitiannya, pengembangannya, maupun dalam penempatannya kemudian.

Sejauh keamanan negara-negara superpower yang terlibat, maka sebenarnya negara-negara superpower itulah yang menentukan sendiri persyaratan-persyaratan keamanan dan stabilitas strategisnya. Dalam perundingan SALT tampaknya tidak banyak yang dapat diperbuat oleh negara-negara sedang berkembang untuk mempengaruhi arah atau hasilnya. Akan tetapi hingga batas-batas tertentu negara-negara sedang berkembang juga mempunyai kepentingan dan tercapainya suatu pengaturan hubungan strategis yang stabil antara dua superpower itu. Pertama-tama, banyak negara sedang berkembang juga akan turut merasa aman dari kegelisahan akan pecahnya suatu perang nuklir apabila negara-negara superpower mencapai kesepakatan-kesepakatan

¹Dewasa ini tidak terlalu populer di mata internasional bagi suatu negara yang secara terang-terangan mengatakan programnya untuk membuat senjata-senjata nuklir. Karena itu ada kemungkinan usaha diam-diam dari suatu negara yang telah mempunyai reaktor-reaktor nuklir yang besar untuk juga mengembangkan teknologi pembuatan persenjataan oleh karena teknologi dan bahan baku dari dua sistem ini tidak berbeda. Lihat Mason Willrich, "The Nature of the Problem," dalam Mason Willrich (ed.), *Civil Nuclear Power and International Security*, (New York: Praeger Publisher, 1971), hal. 3.

dalam menata hubungan-hubungan strategis mereka, karena bagaimanapun terjadinya suatu perang nuklir di antara superpower akan membawa akibat-akibat yang sangat luas, termasuk terhadap banyak negara sedang berkembang. Dan keduanya, terdapat harapan-harapan di kalangan negara-negara sedang berkembang agar negara-negara yang maju lebih banyak memberikan bantuannya kepada mereka. Hal ini akan lebih mudah dilakukan apabila hubungan-hubungan antar negara besar sendiri lebih stabil dan anggaran belanja yang dialokasikan untuk pertahanan dapat dikurangi atau dipertahankan dalam tingkat yang rendah.

Akan tetapi hasrat baik seperti ini tidak selalu mencapai sasaran. Tiadanya suatu badan atau lembaga sentral dalam tingkat internasional yang mampu menerapkan dan memaksakan "aturan-aturan permainan" -- misalnya hukum internasional -- terhadap semua negara di dunia menempatkan hidup atau matinya suatu negara pada tingkat terakhir adalah dalam dirinya sendiri. Maka tidak jarang suatu negara memilih jalan militer dalam meningkatkan keamanannya atau dalam menjaga eksistensinya, termasuk dengan kemungkinan untuk memilih persenjataan nuklir.¹ Namun dapat terjadi bahwa apa yang dianggap sebagai peningkatan keamanan oleh satu pihak menjadi sebab dari atau diartikan sebagai menurunnnya tingkat keamanan pihak lain. Akibatnya terjadi semacam perlombaan senjata, terutama antara negara-negara bertetangga yang hubungannya tidak bersifat hubungan damai antara satu dengan lainnya. Dalam hubungan ini perlu diingat bahwa rangsangan untuk memiliki persenjataan nuklir dewasa ini justru terdapat di antara banyak negara Dunia Ketiga yang juga negara-negara yang sedang berkembang. Kecuali Afrika Selatan, Israel, Taiwan, Korea Selatan, dan Argentina, Pakistan dan Irak serta Brasilia termasuk negara-negara yang dalam posisi mendekati pilihan itu.

PENUTUP

Alasan-alasan yang dipergunakan oleh Pemerintah Amerika Serikat kini untuk tidak meratifikasi Persetujuan SALT II antara lain adalah karena tingkah-laku politik Uni Soviet di luar negeri sejak dasawarsa 1970-an dianggap bertetangga dengan kepentingan-kepentingan strategis Amerika Serikat. Puncak dari itu semua adalah intervensi Uni Soviet atas Afghanistan, suatu tindakan yang sering dikaitkan dengan serangkaian tindakan lainnya seperti di Cekoslowakia, Hongaria, Kuba, Vietnam.

¹Untuk alasan-alasan yang lebih mendukung bagi adanya penyebaran/pemilikan persenjataan nuklir oleh lebih banyak negara tetapi justru dapat meningkatkan stabilitas dan perdamaian internasional, lihat Kenneth N. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better* (Adelphi Papers, No. 171, Autumn, 1981).

Di lain pihak, tentu Uni Soviet juga tidak melihat Amerika Serikat sebagai suatu kekuatan yang tidak mengancam dunia -- termasuk Uni Soviet sendiri. Reputasi Amerika Serikat di Libanon, Vietnam, penggunaan pesawat mata-mata U-2 yang melanggar kedaulatan Uni Soviet, kebijaksanaannya terhadap negara-negara Amerika Tengah, dahulu dan kini, dapat dinilai setidak-tidaknya sebanding dengan tindakan-tindakan Uni Soviet yang dituduhkan oleh Amerika Serikat sebagai "mengancam." Oleh karena itu, alasan-alasan semacam ini yang dianut oleh sebagian kalangan di Amerika Serikat, sebenarnya bukanlah merupakan alasan yang kuat untuk tidak meratifikasi Persetujuan SALT II. Bahkan dapat ditambahkan, Amerika Serikat-lah satu-satunya negara yang hingga kini telah mempergunakan salah satu jenis senjata atom terhadap lawannya (yaitu terhadap Jepang pada Perang Dunia II).

Sejak masa berlakunya Interim Agreement SALT I berakhir pada tahun 1977 hingga kini belum terdapat suatu persetujuan formal yang disepakati kedua belah pihak sebagai landasan yang mengatur hubungan-hubungan strategis mereka. Tetapi dilihat dari jumlah kekuatan peluncur wahana pengantar senjata-senjata strategis yang dimiliki oleh kedua belah pihak setelah lebih dari lima tahun tanpa kendali formal itu tidak terlihat terjadinya perubahan-perubahan ke arah peningkatan jumlah. Dari data yang dapat dikumpulkan dari *The Military Balance*, suatu terbitan berkala yang dianggap berwibawa dalam masalah-masalah strategi dan pertahanan, jumlah ICBM, SLBM, dan pembom berat Amerika Serikat pada tahun 1978 adalah 2.076. Pada tahun 1982 jumlah ini justru berkurang sehingga tinggal 1.888 peluncur dan wahana strategis. Di pihak Uni Soviet, untuk kurun waktu yang sama jumlahnya relatif stabil, yaitu 2.563 pada tahun 1978 dan 2.537 pada tahun 1982. Apabila data tersebut merupakan pencerminan dari apa yang sebenarnya dimiliki oleh kedua superpower, apakah hal ini dapat diartikan bahwa perundingan dan persetujuan SALT pada dasarnya tidak berarti banyak?

Jika SALT dilihat sebagai mekanisme untuk menuju ke arah pengurangan senjata-senjata strategis, tentu perundingan adalah jalan yang terbaik. Tidak diratifikasinya Persetujuan SALT II oleh Amerika Serikat dapat merupakan suatu kesia-siaan yang tidak seharusnya terjadi oleh karena apabila kedua belah pihak akan maju ke meja perundingan untuk membicarakan pengurangan senjata-senjata strategis seperti yang dikumandangkan oleh pemerintahan Reagan dengan START-nya (Strategic Arms Reduction Talks) maka definisi-definisi mengenai berbagai hal yang berkaitan dengan sistem-sistem persenjataan strategis, harus ditentukan dan disepakati bersama. Padahal dalam Persetujuan SALT II terdapat sejumlah definisi-definisi mengenai hal itu yang telah diterima oleh kedua belah pihak. Apabila kedua belah pihak menerima apa yang telah disetujui dalam SALT II itu, maka perundingan selanjutnya, tentang pengurangan senjata-senjata strategis, akan lebih mudah jalan-

nya daripada harus mengulang dari masa berakhirnya Interim Agreement SALT I. Dengan tidak diratifikasinya SALT II, Uni Soviet kelihatan mempunyai alasan untuk merasa bahwa justru pihak Amerika Serikat-lah yang tidak sungguh-sungguh dalam masalah ini.