

Beberapa Segi Hubungan Barat-Timur

A.R. SUTOPO*

Salah satu unsur yang paling penting dalam stabilitas dan keamanan internasional -- yang berarti juga unsur destabilisasi dan ketidakamanan -- adalah hubungan Barat-Timur. Secara sederhana hubungan Barat-Timur itu terpusat pada hubungan Amerika Serikat dan Uni Soviet, dua negara adikuasa yang menjadi unsur baku dalam percaturan politik dan keamanan internasional sekurang-kurangnya sejak berakhirnya Perang Dunia II. Kini situasi hubungan dua negara utama dalam konteks hubungan Barat-Timur itu cukup memprihatinkan. Evaluasi yang dikeluarkan oleh suatu lembaga internasional, The International Institute for Strategic Studies, dalam terbitannya yang terakhir, *Strategic Survey 1983-1984*, menyebutkan bahwa keadaan hubungan mereka dewasa ini merupakan yang terburuk sejak terjadinya krisis rudal Kuba pada tahun 1962.¹ Artinya, dilihat dari perspektif hubungan Barat-Timur, situasi internasional dewasa ini lebih tegang dibandingkan misalnya dengan situasi pertengahan dasawarsa 1960-an hingga menjelang akhir dasawarsa 1970-an. Keadaan itu disebabkan oleh tindakan-tindakan dari kedua belah pihak, dan karena itu tidak satu pihak pun akan mampu mengatasinya sendirian saja.

Karena ketegangan hubungan Barat-Timur itu mempunyai dampak yang luas pada bagian-bagian dunia yang lain termasuk Dunia Ketiga, maka perlu adanya suatu penilaian kembali terhadap persoalan-persoalan yang erat kaitannya dengan hubungan Barat-Timur itu. Tentu saja suatu penilaian yang menyeluruh terhadap hal ini akan mencakup tidak saja segi-segi pertahanan-keamanan, politik, dan persekutuan militer masing-masing, tetapi juga segi-segi ekonomi dan keuangan yang mereka hadapi serta situasi di bagian dunia

*Staf CSIS.

¹*Strategic Survey 1983-1984* (London: The International Institute for Strategic Studies, 1984), hal. 1.

yang bukan menjadi bagian dari kubu Barat atau Timur secara langsung, yaitu negara-negara Dunia Ketiga. Stabilitas hubungan-hubungan strategis Amerika Serikat dan Uni Soviet, keamanan dan keutuhan persekutuan yang dibangun masing-masing untuk saling mengimbangi dan menangkal, maksud-maksud politik dari negara-negara besar terhadap berbagai kawasan dunia, kesulitan-kesulitan ekonomi yang dihadapi dan usaha-usaha penanggulangannya, dan ketegangan-ketegangan atau konflik-konflik di Dunia Ketiga, merupakan persoalan-persoalan yang langsung atau tidak langsung berhubungan dengan hubungan Barat-Timur.

Telaah singkat ini hanya akan melihat beberapa aspek dari hubungan Barat-Timur itu. Pertama akan diulas hakikat ketegangan Barat-Timur itu sendiri yang telah berkembang sejak menjelang akhir dasawarsa 1970-an. Kedua, secara singkat akan ditinjau masalah-masalah sentral yang langsung berhubungan dengan hubungan Barat-Timur yang pada dasarnya mencakup tiga bidang, yaitu perimbangan kekuatan, persatuan dalam masing-masing kubu, dan persaingan mereka untuk berebut pengaruh di Dunia Ketiga.

HAKIKAT KETEGANGAN: PERANG DINGIN II

Pertama-tama harus disadari terlebih dahulu bahwa struktur politik dan keamanan internasional dewasa ini tidaklah sekaku seperti pada masa setelah Perang Dunia II hingga kira-kira awal dasawarsa 1960-an. Pusat-pusat pengaruh yang penting kini tidak hanya terletak pada blok Barat dan blok Timur saja, disebabkan antara lain oleh makin banyaknya negara-negara yang melakukan inisiatif-inisiatif di luar konteks persaingan Barat-Timur. Beberapa unsur dalam Blok Barat maupun Timur kini juga melakukan tindakan-tindakan politik yang lebih merupakan cerminan sikapnya sendiri daripada sikap blok. Karena itu monolitisme blok dewasa ini, dilihat dari segi politik, sampai tingkat tertentu, telah mengalami pencairan.

Ketegangan-ketegangan yang terus berkembang dalam hubungan Barat-Timur dewasa ini telah terjadi sejak menjelang berakhirnya dasawarsa 1970-an. Beberapa pengamat menyebut situasi seperti itu dewasa ini sebagai era Perang Dingin Baru atau Perang Dingin Kedua.¹ Kalau demikian halnya, perlu ditinjau ciri-ciri dari era Perang Dingin itu.

¹Beberapa tulisan yang dapat diikuti mengenai masalah Perang Dingin Kedua ini antara lain, Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War* (London: Verso, 1983); K. Subrahmanyam (Ed.), *The Second Cold War* (New Delhi: ABC Publishing House, 1983), dan Hadi Soesastro, "The US and the USSR in the Second 'Cold War' and Its Implications for Southeast Asia," *The Indonesian Quarterly*, Vol. X, No. 1, (January 1982), hal. 52-58.

Pada waktu lalu, yaitu dalam era Perang Dingin setelah Perang Dunia II, hubungan-hubungan antara kekuatan besar di dunia tersusun kira-kira sebagai berikut: (1) konflik ideologis antara negara-negara "demokrasi-liberal dunia bebas" di satu pihak dan negara-negara sosialis-komunis di lain pihak, yang terpolarisasi ke dalam pembentukan aliansi militer yang saling berhadapan dan bersaing; (2) konflik itu didukung oleh kemampuan militer yang besar dan kuat, terutama setelah kedua belah pihak menguasai persenjataan atom/nuklir yang kemudian mempunyai peran sentral dalam hubungan-hubungan strategis; (3) hubungan-hubungan mereka membeku, dalam arti komunikasi hampir-hampir terputus; dan (4) hubungan-hubungan itu lebih mendekati kepada suasana perang, atau persaingan yang sangat tajam dalam berbagai bidang, tetapi tidak sampai kepada konflik bersenjata. Pertimbangan perbedaan sistem dan ideologi dalam hal ini sangat menonjol. Dalam prakteknya, pola perang dingin tersebut terwujud dalam pembentukan persekutuan militer untuk menghadapi pihak lawannya/saingannya; membatasi gerak lawan dengan berbagai cara; dan melihat hubungan-hubungan dengan bagian dunia lainnya lebih berat pada pola persaingan untuk usaha-usaha memperkuat kubunya sendiri dan membatasi atau melemahkan kekuatan dan pengaruh saingannya. Amerika Serikat bersama-sama dengan negara-negara Eropa Barat membentuk NATO, memberikan bantuan ekonomi secara besar-besaran kepada sekutunya di Eropa, dan membendung berkembangnya kubu sosialis/komunis dengan mengadakan aliansi-aliansi pertahanan/militer dengan berbagai negara di berbagai bagian dunia, serta berusaha meyakinkan pihak ketiga bahwa tidak ada alternatif lain yang lebih baik selain bergabung ke dalam barisannya. Uni Soviet juga membentuk persekutuan militer, membantu perekonomian negara-negara sekutunya, dan mendukung setiap usaha yang dilakukan pihak ketiga baik untuk memerdekakan dirinya dari penjajahan negara-negara Barat atau dalam melawan tekanan-tekanan Blok Barat. Meskipun demikian, konflik-konflik bersenjata terjadi hanya di daerah pinggiran, yaitu di negara-negara Dunia Ketiga, dalam konteks persaingan Barat-Timur itu. Bahasa yang paling umum digunakan dalam konflik dan persaingan itu adalah "ancaman Soviet" dan "imperialisme Amerika Serikat."

Periode itu kemudian digantikan oleh apa yang kemudian secara luas dikenal sebagai masa-masa detente,¹ yaitu peredaan ketegangan antara Barat-Timur, yang juga berarti surutnya periode Perang Dingin I. Suasana peredaan ketegangan ini telah mulai sejak pertengahan dasawarsa 1950-an ketika

¹Tentang awal detente dan aspek-aspeknya, bisa diikuti misalnya, *Detente: Cold War Strategies in Transition*, diedit oleh Eleanor Lansing Dulles dan Robert Dickson Crane (New York: Frederick A. Praeger, 1965); dan Ljubivoje Acimovic, *Problems of Security and Cooperation in Europe* (The Netherlands: Sijthoff and Noordhoff, 1981), Chapter II.

diadakan KTT antara pemimpin-pemimpin Soviet, Amerika, Inggris, dan Perancis di Jenewa pada tahun 1955, dan dikemukakannya usul-usul untuk perlucutan senjata oleh Uni Soviet pada tahun itu juga. Pendekatan-pendekatan politik antara Barat dan Timur kemudian menyusul, yang disertai dengan dialog-dialog mengenai masalah-masalah kerjasama ekonomi, sosial, dan teknologi di antara mereka. Perundingan-perundingan persenjataan strategis dan masalah-masalah yang berkaitan dengan itu dimulai pada awal dasawarsa 1960-an yang kemudian menghasilkan beberapa persetujuan, termasuk SALT I. Puncak detente terjadi ketika Willy Brandt melakukan politik ke Timur-nya yang terkenal, Ostpolitik. Tetapi suasana detente ini digantikan oleh era Perang Dingin II ketika kedua belah pihak saling tuduh menuduh telah melakukan tindakan-tindakan yang merusak detente. Amerika Serikat mengemukakan tindakan-tindakan campur tangan Uni Soviet di berbagai kawasan dunia yang dipuncaki dengan intervensinya atas Afghanistan, dan Uni Soviet menunjuk tidak diratifikasinya persetujuan SALT II oleh Amerika Serikat.

Dalam era sekarang yang disebut sebagai Perang Dingin Kedua, atau Perang Dingin Baru, gambaran-gambaran yang ada dalam masa perang dingin yang lalu sebagian besar muncul kembali. Kalaupun dalam hubungan internasional pola persaingan yang pada dasarnya bipolar, terutama dalam bidang politik, tidak lagi tersentralisir pada dunia bebas dan dunia sosialis, komponen-komponen perang dingin kini masih tetap terlihat dalam berbagai aspeknya. Persaingan Barat-Timur belum sama sekali lenyap dari panggung politik, dan bahkan meningkat dibandingkan dasawarsa lalu. Hal ini menjadi makin menonjol terutama karena tampilnya partai-partai konservatif di Amerika Serikat, Inggris, dan Jerman Barat, yang melihat gerak-gerik Uni Soviet di berbagai bagian dunia dan dalam berbagai bidang mengingatkan pada "ancaman Soviet." Persoalan mengenai persenjataan strategis kini justru makin monolitik dan terpusat pada hubungan Amerika-Soviet. Perdebatan dan persaingan sistem ekonomi antara keduanya juga tidak menghilang begitu saja, misalnya dalam hal milik perseorangan lawan milik kolektif dalam kaitan sarana-sarana produksi. Konflik-konflik di daerah pinggir (yaitu Dunia Ketiga) tidak lepas sama sekali dari perhatian mereka sehingga mereka terlibat dalam posisi yang antagonistik antara satu dengan lainnya. Keadaan-keadaan itu terlihat makin mencekam sejak sekitar pertengahan dasawarsa 1970-an hingga pertengahan dasawarsa 1980-an ini.

Dari pengalaman masa lalu dan yang kini terjadi dalam era perang dingin itu, ada beberapa hal yang patut ditonjolkan dalam persaingan Barat-Timur. Pertama, persaingan mereka mempunyai jangkauan global, yaitu mencakup seluruh dunia dalam dinamika politik dan militernya. Meskipun tidak semua kejadian-kejadian di dunia dapat diawasi dan dikendalikan oleh negara-

negara besar, negara-negara besar itu -- khususnya negara-negara adikuasa-- cenderung untuk memaksakan keinginan mereka masing-masing dalam masalah-masalah internasional. Kedua, persaingan mereka kini juga terpusat pada konflik bipolar antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, dua kekuatan yang setelah Perang Dunia II menjadi negara-negara yang tiada tandingannya khususnya dalam bidang persaingan persenjataan, baik konvensional maupun, dan terlebih-lebih lagi, persenjataan nuklir. Secara fisik (penguasaan geografis dunia, jumlah penduduk, dan kekuatan ekonomi dan sumber-sumber alam) kedua kubu memiliki potensi dan kekuatan yang mendukung untuk persaingan mereka. Dan ketiga, persaingan Barat-Timur itu pada dasarnya merupakan persaingan sistem, yaitu sistem persaingan bebas dan sistem sosialis, kalau bukan konflik total, yang berusaha memproklamasikan dirinya masing-masing sebagai sistem terbaik bagi dunia. Karena itu, persaingan mereka di berbagai kawasan dunia tidak hanya semata-mata mencerminkan tingkah laku negara-negara besar tetapi juga melibatkan pertarungan sistem sosial politiknya, khususnya di daerah pihak ketiga.¹

Ketegangan dewasa ini antara negara-negara adikuasa terutama disebabkan oleh sikap keras Amerika Serikat dalam menanggapi apa yang disangkanya sebagai ancaman Uni Soviet terhadap perdamaian dunia. Reaksi pemerintah Amerika Serikat terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Uni Soviet sejak tampilnya Presiden Reagan tidak memberi banyak kesempatan bagi hubungan Barat-Timur untuk kembali kepada *semangat detente*. Amerika Serikat menuduh Uni Soviet dewasa ini sedang mengejar suatu kedudukan superior dalam persenjataan nuklir strategis sehingga mendorong Reagan untuk mencanangkan suatu kebijaksanaan yang pada intinya adalah mempertahankan dan membangun Amerika Serikat yang kuat dan perkasa untuk menghadapi segala kemungkinan dalam hubungan antar negara besar. Amerika Serikat juga mencemaskan keterlibatan Uni Soviet -- apa pun istilah ini diartikan oleh pemerintahan Reagan -- dalam berbagai konflik di Dunia Ketiga sehingga perlu dihadapinya dengan keras. Karena itu pula tidak mengejutkan bila pemerintahan Reagan mendesak-desak banyak negara Dunia Ketiga untuk mengikuti kebijaksanaannya menghadapi Uni Soviet secara keras.

Di lain pihak, Uni Soviet tampaknya sangat berkepentingan untuk memelihara, atau mengembalikan, suasana detente dalam hubungan Barat-Timur demi tercapainya tujuan-tujuan Uni Soviet yang meliputi: (a) mencegah Amerika Serikat untuk meningkatkan kekuatannya secara nyata; (b) mendapatkan cara untuk memperoleh teknologi dan sumber-sumber finansial Barat; dan (c) memanfaatkan kepentingan-kepentingan Eropa Barat dalam

¹Lihat juga Halliday, *The Second Cold War*, hal. 31-32.

detente untuk secara tidak langsung menekan Amerika Serikat agar lebih berakomodasi kepada Uni Soviet. Namun kemampuan Uni Soviet untuk menyesuaikan diri dengan perubahan keadaan dewasa ini demi tercapainya maksud tersebut menghadapi tantangan-tantangan yang cukup berat, antara lain masalah intern anggota persekutuannya, seperti masalah Polandia, dan terjadinya pergantian-pergantian kepemimpinan yang cepat dalam tiga tahun terakhir. Tentu hal ini akan menjadi pertimbangan dalam langkah-langkah Uni Soviet menghadapi Barat.¹

Melihat gelagat yang demikian itu, tampaknya tidak berlebihan jika orang teringat kembali pada pandangan yang pernah dikemukakan oleh George F. Kennan pada tahun 1947 mengenai pandangan Barat terhadap Uni Soviet. Dengan menggunakan nama samaran "Mr. X", Kennan menulis bahwa kebijaksanaan luar negeri Uni Soviet merupakan hasil dari perpaduan antara ideologi dan situasi. Ia juga mengemukakan bahwa anggapan dasar dari suatu politik luar negeri komunis ialah adanya dunia luar yang bersikap memusuhinya sehingga Uni Soviet tidak pernah mengurangi sikap militernya terhadap Barat sampai seluruh dunia menerima komunisme.² Keadaan demikian inilah yang kini kurang lebih berlaku di dunia Barat, sekurang-kurangnya di antara partai-partai dominan yang berkuasa di beberapa negara utama, teristimewa Amerika Serikat. Keadaannya tercerminkan dalam sikap-sikap dan hubungan Barat-Timur dalam beberapa masalah sentral.

MASALAH PERIMBANGAN KEKUATAN

Salah satu sumber ketegangan utama dalam hubungan Barat-Timur dewasa ini adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dilakukan terhadap persenjataan nuklir. Apabila dalam dasawarsa 1970-an kedua negara adikuasa berhasil meletakkan dasar-dasar untuk mengatur hubungan-hubungan strategis mereka, dalam dasawarsa 1980-an ini hubungan-hubungan strategis keduanya tergoncangkan oleh ancaman perlombaan senjata baru. Cerita-cerita tentang "Star Wars" kini merangsang pengembangan suatu sistem persenjataan defensif yang dapat menghancurkan rudal-rudal strategis dalam perjalanannya menuju sasaran -- seperti misalnya pengembangan teknologi berkas laser optik dan berkas partikel di masa depan.³ Ketidakpastian dalam

¹Seweryn Bialer, "The Soviet Union and the West in the 1980s: Detente, Containment, or Confrontation?," *Orbis* (Spring 1983), hal. 35-57.

²"Mr. X", "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs*, (July 1947), hal. 566-582.

³Tentang pertahanan defensif di masa depan yang mungkin dapat dikembangkan di masa depan ini, lihat misalnya The Scientific Staff of the Fusion Energy Foundation, *Team Defense: An Alternative to Nuclear Destruction* (Fallbrook, Ca: Aero Publishers, Inc., 1983).

bidang persenjataan strategis antara dua negara adi kuasa tampaknya memang mendorong mereka untuk merundingkan masalah itu. Namun nyatanya justru kemacetan total dalam perundinganlah yang dihasilkan dalam akhir tahun 1983 yang lalu.

Salah satu sukses negara-negara adikuasa dalam dasawarsa 1970-an adalah dicapainya kesepakatan antara kedua belah pihak untuk membatasi jumlah persenjataan strategis masing-masing pada jumlah yang ada pada waktu persetujuan SALT I disepakati. Sedangkan dalam bidang persenjataan defensif anti rudal balistik juga dicapai kesepakatan oleh kedua belah pihak untuk membatasi jumlah dan tempat penempatan sistem ABM masing-masing.¹ Usaha-usaha pembaharuan terhadap persetujuan mengenai pembatasan persenjataan strategis itu pada akhir dasawarsa 1970-an menunjukkan adanya sedikit harapan. Tetapi Persetujuan SALT II tidak diratifikasi oleh Amerika Serikat antara lain karena intervensi Uni Soviet di Afghanistan. Malahan prospek perundingan untuk masalah-masalah yang berkaitan dengan itu menjelang pertengahan dasawarsa 1980-an ini sangat suram. Uni Soviet memutuskan untuk menghentikan perundingan untuk waktu yang tidak terbatas antara lain karena sikap Amerika Serikat dan negara-negara NATO lainnya untuk meneruskan penempatan rudal-rudal medan (theatre nuclear forces) generasi terbaru (Cruise dan Pershing II) di wilayah-wilayah NATO Eropa. Sebab itu yang menjadi masalah utama kini dalam hubungan Amerika Serikat dan Uni Soviet adalah kemampuan kedua belah pihak untuk mencapai suatu *modus vivendi* untuk menembus kemacetan-kemacetan yang terjadi dewasa ini dan apakah keduanya juga akan mampu mengatasi masalah "superioritas" dan "inferioritas" yang sudah mulai timbul pada akhir dasawarsa lalu dan merupakan masalah kontroversial di antara mereka.

Pada dasarnya persoalan pengaturan hubungan-hubungan strategis di antara kedua negara adikuasa itu menyangkut pada dua bidang utama. Pertama adalah dalam bidang persenjataan strategis interkontinental yang perundingan-perundingannya lebih umum disebut sebagai perundingan SALT yang kemudian berkembang menjadi START (Strategic Arms Reduction Talks). Yang kedua adalah perundingan-perundingan mengenai rudal nuklir medan (Intermediate Nuclear Forces, INF), yang baru dimulai di Jenewa menjelang akhir tahun 1981. Selain dua bidang utama ini sebenarnya juga terdapat satu forum lagi yang melibatkan lebih banyak pihak dalam hubungan Timur-

¹Untuk suatu ulasan singkat mengenai masalah SALT dan upaya negara-negara adikuasa mencari perimbangan strategisnya, lihat A.R. Sutopo, "Amerika Serikat dan Uni Soviet dalam Perimbangan Strategis," dalam *Strategi dan Hubungan Internasional: Indonesia di Kawasan Asia-Pasifik*, disunting oleh Hadi Soesastro dan A.R. Sutopo, (Jakarta: CSIS, 1981) hal. 30-45; dan *idem.*, "Perkembangan Perundingan Pembatasan Senjata Strategis SALT," *Analisa*, (September 1983), hal. 789-806.

Barat, yaitu pengawasan dan pengurangan kekuatan konvensional di medan Eropa yang lebih dikenal dengan nama MBFR (Mutual and Balanced Force Reduction). Tetapi yang disebutkan terakhir ini kini tenggelam dalam bayangan START dan INF. Ketiga perundingan tersebut kini terhenti sama sekali setelah Uni Soviet menjelang akhir tahun 1983 memberitahu Amerika Serikat untuk menghentikan perundingan-perundingan tersebut untuk jangka waktu yang tidak terbatas, mulai dari INF kemudian disusul oleh START dan akhirnya juga terhadap MBFR.¹

Tampaknya peristiwa yang paling menonjol dalam kemelut perimbangan kekuatan Barat-Timur ini adalah masalah penempatan INF di Eropa. Negara-negara terpenting dalam NATO pada tahun 1983 lalu memastikan dimulainya penempatan-penempatan INF Amerika Serikat di wilayah-wilayah NATO menjelang akhir tahun 1983 apabila pada waktu itu perundingan-perundingan Washington-Moskow mengalami kegagalan. Hal itu dibuktikan oleh NATO dengan memulai tahap-tahap pertama penempatan rudal-rudal Cruise dan Pershing II. Tindakan ini dilakukan tampaknya untuk membuktikan bahwa pihak Barat, khususnya Amerika Serikat, bersiteguh untuk menghadapi apa yang dianggapnya sebagai usaha-usaha Uni Soviet untuk mencapai superioritas dalam persenjataan nuklir menghadapi Barat. Tetapi karena tindakan tersebut maka reaksi Uni Soviet menjadi sangat keras terhadap keputusan yang telah mulai dilakukan oleh Barat itu.

Pemerintahan Reagan menganggap bahwa perimbangan strategis antara Amerika Serikat dan Uni Soviet kini menguntungkan Uni Soviet. Keadaan demikian menurut pandangannya mengakibatkan adanya peluang kerawanan (*window of vulnerabilities*) bagi Amerika Serikat. Uni Soviet dianggap dapat melumpuhkan sistem persenjataan strategis Amerika Serikat, terutama ICBM-nya, berhubung Uni Soviet lebih banyak mempunyai peluncur-peluncur ICBM, ditambah lagi ketepatan rudal Soviet mencapai sasaran kini sangat meningkat padahal daya ledak hulu-perang (*warheads*) nuklirnya lebih besar dibandingkan dengan milik Amerika Serikat pada umumnya. Selain itu Uni Soviet dalam total peluncur dan wahana strategis memiliki jumlah yang lebih besar dibandingkan dengan yang dimiliki Amerika Serikat (yang mencakup ICBM, SLBM, dan pembom berat) yaitu 2.521 lawan 1.894 sistem.² Dari sebab itu masalah modernisasi ICBM Amerika Serikat dengan sistem MX dan SLBM-nya dengan Trident lebih lantang disuarakan. (Usaha modernisasi ini memang sudah terjadi sejak masa pemerintahan Carter, tetapi sikap Reagan yang keras membuat masalah ini menjadi menonjol sekali).

¹Ulasan singkat mengenai perundingan-perundingan pembatasan persenjataan ini juga dapat diikuti dalam *Strategic Survey 1982-1983* dan *Strategic Survey 1983-1984*, dalam bagian yang membahas Arms Control.

²Lihat *The Military Balance 1983-1984* (London: IISS, 1983), hal. 120-121.

Mengenai penempatan INF di Eropa, argumen yang digunakan adalah untuk memulihkan kembali keseimbangan di Eropa dalam bidang ini oleh karena Uni Soviet telah menempatkan sejumlah rudal jarak menengah SS-20 yang ditujukan untuk sasaran-sasaran di negara-negara NATO Eropa. Rencananya di Eropa akan ditempatkan 572 INF Amerika, terdiri dari 108 Pershing II dan 464 rudal Cruise GLCM. Penempatan yang direncanakan itu adalah sebagai berikut: Jerman Barat dengan 108 Pershing II dan 96 GLCM, Inggris 160 GLCM, Italia 112 GLCM, Belgia dan Negeri Belanda masing-masing mendapatkan 48 GLCM. Dalam tahap pertama kini telah ditempatkan beberapa rudal INF itu di Inggris dan Jerman Barat. Tetapi harus pula diingat bahwa penempatan INF sekarang ini telah diputuskan oleh NATO sebelum Reagan menjadi Presiden Amerika Serikat, yaitu dalam tahun 1979. Pada tahun 1979 itu NATO telah mengkhawatirkan adanya ancaman baru dari Uni Soviet karena adanya penempatan rudal INF Soviet generasi baru, SS-20, di sebelah Barat Pegunungan Ural.

Langkah-langkah yang dilakukan Amerika Serikat dan NATO itu pada dasarnya dimaksudkan untuk memperteguh deterrence (strategi penangkalan) NATO menghadapi Uni Soviet. Dengan perkataan lain, kebijaksanaan Barat itu dapat diartikan sebagai usaha menjamin keamanan dengan meningkatkan kekuatan militernya. Tetapi usaha demikian itu tidak mengakibatkan perubahan sikap Uni Soviet untuk lebih terikat duduk di meja perundingan membicarakan masalah mereka.

Berbeda dengan Amerika Serikat, Uni Soviet melihat bahwa perimbangan kekuatan Barat-Timur dewasa ini adalah dalam keadaan paritas. Sedangkan penempatan SS-20 di sebelah barat Ural dimaksudkannya untuk "mengimbangi" rudal-rudal nuklir Inggris dan Perancis yang jumlahnya 162 sistem. Rudal-rudal Inggris dan Perancis ini memang tidak termasuk ke dalam sistem persenjataan yang dibicarakan dalam SALT maupun START. Karena itu, selain Uni Soviet menghentikan perundingan-perundingannya dengan Amerika Serikat untuk waktu yang tidak terbatas, ia juga melakukan tindakan-tindakan balasan terhadap kebijaksanaan Amerika Serikat dan Barat dalam bidang ini. Tindakan-tindakan itu antara lain penempatan rudal-rudalnya di Cekoslowakia dan Jerman Timur, mengancam Amerika Serikat dengan penempatan lebih banyak SLBM-nya di samudra yang dekat dengan daratan Amerika, dan pembatalan terhadap moratorium penempatan SS-20.

Barangkali orang akan mudah terkesan bahwa Uni Soviet secara kuantitatif dalam berbagai jenis persenjataan, termasuk persenjataan strategis, mengungguli Amerika Serikat. Namun perimbangan kekuatan tidak semata-mata ditentukan oleh segi kuantitatif saja. Kalau pertimbangan-pertimbangan kualitatif juga disertakan dalam menilai perimbangan kekuatan itu, maka dapat dikatakan bahwa dalam banyak hal Barat menduduki posisi yang lebih

baik. Karena itu akan cukup beralasan untuk mengatakan bahwa pertimbangan kekuatan Barat-Timur dewasa ini masih tetap dalam paritas. Akibatnya adalah kalau sesuatu pihak berusaha untuk melakukan eksploitasi terhadap pihak lainnya dengan mengandalkan pada kekuatan militer semata-mata, maka ia akan menghadapi konsekuensi-konsekuensi yang mungkin jauh lebih jelek bila dibandingkan dengan kemungkinan keuntungan yang dapat dicapainya. Dengan perkataan lain, tindakan-tindakan kedua belah pihak dalam bidang ini akan saling pengaruh-mempengaruhi, tetapi untuk melakukan suatu petualangan militer bukanlah pilihan yang ada dalam pertimbangan mengingat kondisi dan akibat-akibat yang bisa timbul dengan kata lain prinsip MAD tetap berlaku, yaitu suatu kehancuran total timbal balik dalam suatu perang nuklir. Memang Uni Soviet belakangan ini menunjukkan kemajuan-kemajuan yang berarti dalam bidang persenjataan, baik dari segi kuantitatif maupun kualitatif, tetapi kemajuan demikian tidak otomatis berarti peningkatan fungsi dari penggunaannya. Jadi tampaknya alasan utama dari keruwetan dalam bidang pertimbangan kekuatan dan kemacetan perundingan-perundingan mereka tidak terletak terutama dalam persenjataan itu sendiri.

PERSATUAN DI DALAM BLOK

Aspek yang cukup menonjol dalam persaingan dan hubungan Barat-Timur adalah pembentukan dan pemeliharaan persekutuan militer dari kedua belah pihak yang tujuannya setidak-tidaknya adalah untuk memelihara kemampuan pertahanan masing-masing dalam berhadapan satu dengan lainnya. Kedua kubu pertahanan yang didirikan masing-masing blok, yaitu NATO sejak tahun 1949 dan Pakta Warsawa sejak tahun 1955, merupakan dua contoh dari persekutuan militer pada masa damai -- damai di sini diartikan semata-mata tidak terjadinya penggunaan kekerasan militer untuk menyelesaikan perbedaan-perbedaan -- yang mampu bertahan untuk jangka waktu yang cukup lama. Tiadanya konflik militer terbuka di antara kedua persekutuan terkuat di dunia itu turut menjamin berkurangnya kemungkinan perang global. Tetapi memang masih terbuka ruang untuk memperdebatkan apakah tidak terjadinya konflik bersenjata antara Blok Barat dan Timur di medan Eropa sejak berakhirnya Perang Dunia II adalah karena adanya persekutuan militer yang ditopang oleh persenjataan nuklir itu saja, berlakunya strategy deterrence. Namun tidak dapat diingkari bahwa persekutuan-persekutuan militer di Eropa itu turut serta mempengaruhi hubungan-hubungan Barat-Timur secara mendasar.

Meskipun persekutuan dua blok itu kini menunjukkan adanya keteguhan di masing-masing pihak -- dalam arti kemungkinan pecahnya masing-masing

persekutuan dalam waktu dekat tidak begitu menghantui masing-masing -- ketegangan-ketegangan di dalam blok sendiri bukan masalah baru. Tetapi ketegangan demikian itu kini menjadi penting oleh karena semakin nyata bahwa kepentingan-kepentingan dari para anggota blok tidak selalu sama dalam semua hal. Dari pengalaman Eropa Barat terlihat bahwa sebagian kepentingan ekonominya juga terletak pada hubungan-hubungan yang baik dengan Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur. Karena itu pada waktu Reagan melakukan boikot ekonomi dan teknologi terhadap Uni Soviet sebagai ekor masalah Afghanistan dan Polandia, dan terhadap yang terakhir karena masalah domestiknya, sikap negara-negara Eropa Barat tidak sejalan dengan Amerika Serikat yang masih merupakan sokoguru utama persekutuan NATO. Ini hanya satu contoh dari adanya kesenjangan-kesenjangan di dalam persekutuan, yaitu perbedaan kepentingan ekonomi yang membuat Eropa Barat berpendirian lain dari Amerika Serikat misalnya dalam masalah pipa gas dari Siberia ke Eropa, perdagangan dengan Uni Soviet, dan pemberian kredit kepada negara-negara Blok Timur.

Perbedaan pendapat lainnya terjadi dalam masalah bagaimana mencari jalan terbaik untuk melindungi keamanan NATO, khususnya di medan Eropa. Kalaupun Eropa (Barat) NATO menyepakati dimulainya penempatan INF generasi baru dari Amerika Serikat, itu tidak berarti bahwa jalannya memang sudah licin di dalam NATO sendiri mengenai beberapa aspek yang berkaitan dengan masalah ini. Kontroversi masih terjadi, misalnya mengenai siapa yang berhak memberikan keputusan dipergunakannya persenjataan itu di Eropa, apakah personal-personal dan pengambil keputusan di Washington atau di masing-masing negara NATO sendiri; apakah perlu atau tidak untuk menyatakan secara resmi dalam NATO untuk tidak menjadi pihak pertama yang menggunakan persenjataan nuklir; dan yang juga penting untuk diperhatikan adalah reaksi-reaksi dari kalangan masyarakat, setidaknya sebagian anggota masyarakat, yang menentang kebijaksanaan penempatan INF sekarang. Di bidang persenjataan konvensional, negara-negara Eropa Barat tampaknya tidak begitu antusias terhadap desakan-desakan Amerika Serikat untuk meningkatkan pertahanan mereka seperti yang telah disepakati bersama pada tahun 1979, yaitu meningkatkan anggaran pertahanan konvensional sebesar 3% nilai riil per tahun. Demikian pula Eropa NATO tidak begitu menyambut desakan-desakan untuk standarisasi persenjataan mereka agar dapat saling dioperasikan di antara anggota-anggotanya karena pertimbangan-pertimbangan domestik untuk melindungi industrinya.

Demikian pun dalam NATO terdapat perbedaan-perbedaan yang cukup tajam mengenai kebijaksanaan Barat terhadap berbagai persoalan di luar persekutuan. Mengenai masalah Timur Tengah misalnya, sekutu-sekutu Amerika Serikat di NATO menuduh Amerika Serikat terutama hanya ingin

menunjukkan kehadiran dan kekuatan militernya di kawasan itu tanpa mempunyai tujuan militer dan strategi politik yang jelas. Sedangkan Amerika Serikat menuduh sekutu-sekutunya enggan takut-takut menghadapi ancaman Uni Soviet terhadap wilayah yang menjadi urat nadi pengadaan energi Eropa Barat.

Mengenai persoalan-persoalan di berbagai bagian Dunia Ketiga, Amerika Serikat dituduh terlalu menekankan penyelesaian militer tanpa memperhatikan persoalan-persoalan sosial ekonomi di bagian negara-negara yang sedang berkembang itu. Amerika Serikat lebih cenderung melihat adanya ancaman militer langsung dari Uni Soviet di berbagai negara Dunia Ketiga baik secara langsung maupun melalui "proxy" untuk menjatuhkan rezim-rezim non-komunis. Eropa Barat dipandang terlalu meremehkan segi ini oleh Amerika Serikat.

Di lain pihak, Pakta Warsawa hampir-hampir merupakan suatu organisasi pertahanan yang identik dengan Uni Soviet, oleh karena kedudukannya yang begitu mengatasi negara-negara anggota lainnya. Dari segi persenjataan, boleh jadi dalam kubu Pakta Warsawa ada semacam standarisasi dalam arti bahwa hampir seluruh perangkat militer dan pertahanannya berasal dari Uni Soviet. Tetapi jika dilihat satu per satu, akan kelihatan bahwa "standarisasi" itu tidak seluruhnya benar. Bila diperhatikan data-data yang ada dalam *The Military Balance*,¹ persenjataan Pakta Warsawa terdiri dari berbagai jenis. Misalnya saja, tank utama yang ada dalam jajaran mereka bervariasi dari jenis lama T-34 dan T-54/55 dan jenis yang baru T-62 dan T-72. Demikian pula perangkat kekuatan udaranya. Belum lagi kalau suku-cadang, mesin, dan perlengkapan lainnya juga dimasukkan. Jadi walaupun standarisasi terjadi dalam sistem persenjataan Pakta Warsawa, hal itu lebih berarti bahwa persenjataan asal Uni Soviet mendominasi Pakta Warsawa.

Persatuan di dalam Pakta Warsawa sendiri juga tidak harus dibesarkan atau diperkecil artinya di luar proporsinya. Selama ini Uni Soviet selalu dianggap sebagai "memimpin" persekutuan itu termasuk dalam menentukan corak kepemimpinan negara-negara sekutunya. Intervensi atau campur tangan Uni Soviet atas masalah-masalah yang sebenarnya adalah masalah domestik di negara-negara Eropa Timur cukup menonjol, khususnya dalam kasus Hongaria dan Cekoslowakia. Tetapi keadaan itu sebenarnya juga menunjukkan kelemahan yang ada dalam persekutuan itu dari segi politik. Dengan perkataan lain, persatuan yang ada dalam kubu Timur, yang secara sempit berarti Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur, tergantung pada

¹*Ibid.*, lihat bagian yang memuat data-data tentang perangkat militer Pakta Warsawa, khususnya negara-negara sekutu Uni Soviet.

sikap Uni Soviet sendiri sebagai sokoguru persekutuan itu, yang berdirinya memang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan keamanan. Tetapi terhadap pertimbangan keamanan itu masih harus ditambahkan satu hal lagi, yaitu pertimbangan kepentingan rezim dan ideologis: keabsahan dari peranan elite dan partai untuk mengatur negara. Kegagalan Uni Soviet mengendalikan Eropa Timur bisa berarti kegagalannya untuk mempertahankan kekuasaan atas nama kaum proletar. Menurut pertimbangan-pertimbangan demikian, akibatnya adalah bahwa Uni Soviet bersedia memikul beban bagaimanapun beratnya untuk tetap mempertahankan "persatuan" di kalangan Blok Timur.¹

Walaupun Uni Soviet menduduki posisi kunci dalam persekutuan Pakta Warsawa seperti disebutkan di atas, dominasi Uni Soviet kini sebenarnya tidak mutlak terjadi dalam segala hal. Peristiwa Hongaria tahun 1956 dan posisi Rumania di bawah Presiden Ceausescu dewasa ini menunjukkan adanya keinginan di kalangan negara-negara sekutu Uni Soviet untuk lebih independen terutama dalam menjalankan politik luar negeri. Selain itu, persoalan-persoalan bisa diajukan mengenai peran apa yang dapat disumbangkan oleh negara-negara sekutunya itu bila karena satu dan lain hal Uni Soviet terlibat dalam perang konvensional dengan Barat; bagaimana Uni Soviet mengatasi persoalan Polandia; bagaimana persoalan-persoalan ekonomi yang dihadapi oleh negara-negara sekutunya diatasi pada saat perekonomian Uni Soviet sendiri sedang menghadapi stagnasi sedangkan negara-negara sekutunya di satu pihak tergantung pada Uni Soviet dan di lain pihak juga lebih rawan terpengaruh situasi ekonomi dunia di luar kubu Timur misalnya karena hubungan dengan Barat; dan mungkin masih terdapat sejumlah persoalan lain yang harus dihadapi oleh Pakta Warsawa. Ini semua menandakan bahwa "persatuan" dalam kubu Timur, seperti halnya juga dalam persekutuan Barat, menghadapi tantangan-tantangan yang besar. Akibatnya bisa jadi Uni Soviet juga menjadi partner yang berjalan sendiri, seperti Amerika Serikat dan NATO, dalam menghadapi persoalan-persoalan di bagian luar blok, khususnya di negara-negara Dunia Ketiga.

PERSAINGAN DI DUNIA KETIGA

Persaingan di antara negara-negara adikuasa di Dunia Ketiga merupakan salah satu cara untuk menunjukkan betapa besar kemampuan yang dimilikinya untuk memproyeksikan kekuatannya di luar batas-batas negerinya masing-masing. Selain untuk maksud-maksud memperluas daerah pengaruh,

¹Diskusi yang lebih luas mengenai beban-beban yang dipikul oleh Uni Soviet dan aspek-aspek dinamis yang ada dalam Pakta Warsawa dewasa ini dapat diikuti dalam Prof. Seweryn Bialer dan Prof. Joan Afferica, "Andropov's Burden: Socialist Stagnation and Communist Encirclement," *Adelphi Papers* No. 189 (London: IISS, 1984), hal. 13-30.

keterlibatan mereka di berbagai kawasan mempunyai maksud-maksud yang berkaitan, antara lain, dengan usaha-usaha untuk menjamin dan mendapatkan barang-barang atau sumber-sumber strategis baik untuk kepentingan militer maupun kebutuhan sosial ekonominya, serta memelihara dan memperteguh keseimbangan strategisnya dalam persaingan dengan lawannya demi memelihara citranya sebagai negara adikuasa, dan citra bloknya sendiri. Sementara konflik langsung di antara mereka di Eropa tidak diinginkan, konflik-konflik di Dunia Ketiga menjadi semacam pelepasan untuk keinginan-keinginan mereka. Celaknya, situasi di berbagai kawasan Dunia Ketiga memungkinkan bagi negara-negara besar, teristimewa negara-negara adikuasa, untuk memancing di air keruh.

Dilihat dari sudut negara-negara Dunia Ketiga, persoalan pokok yang mereka hadapi secara sederhana dapat dikelompokkan dalam dua hal, yaitu: (1) menangani masalah-masalah di dalam negeri dan (2) menghadapi hubungan-hubungan dengan kekuatan luar. Kedua hal ini bagi sebagian negara-negara Dunia Ketiga mengandung risiko-risiko ancaman terhadap keamanan dan stabilitas mereka. Dari dalam sendiri, negara-negara Dunia Ketiga masih banyak yang dihadapkan pada usaha-usaha untuk mengkonsolidasikan diri baik secara ideologis, politis, maupun sosial-ekonomis. Persoalan-persoalan siapa yang harus memimpin atau memerintah negerinya; ideologi apa yang dianggap paling cocok untuk diterapkan bagi negara dan bangsanya; bagaimana membangun dan menyejahterakan masyarakatnya; bagaimana kekuasaan politik dialokasikan kepada kekuatan-kekuatan sosial politik dalam masyarakat; masalah-masalah bentuk negara, kelompok-kelompok minoritas, gerakan-gerakan separatis dan iredentis, merupakan sejumlah masalah dasar yang masih menghantui banyak negara berkembang. Persoalan-persoalan ini dapat menimbulkan konflik tajam di dalam negeri sendiri, dan tidak jarang terjadi perpecahan dan perang saudara yang dapat berakibat fatal, yaitu pecahnya negara itu sendiri.

Dari lingkungan luar, banyak kasus terjadi dalam hubungan antar negara berkembang yang cenderung tidak harmonis dan bahkan konflik. Perselisihan antar negara ini dapat bersumber dari dua hal utama, yaitu persengketaan wilayah yang belum terdemarkasikan secara jelas dan karena kecurigaan satu dengan lainnya karena persaingan politik atau karena adanya kelompok-kelompok "minoritas" di wilayah negara lain. Konflik-konflik antar negara di Dunia Ketiga yang mempunyai akar-akarnya seperti yang disebutkan itu tidak sulit untuk dicari, baik di Asia Tenggara, Asia Selatan, Timur Tengah, Afrika, maupun Amerika Latin (yang terakhir ini lebih kecil porsinya dibandingkan dengan kawasan-kawasan lainnya). Dengan perkataan lain, konflik-konflik seperti ini pada dasarnya adalah konflik-konflik lokal yang sebab-musababnya terdapat dalam hubungan antar negara bertetangga.

Selain itu, negara-negara besar seperti disebutkan di atas mempunyai kepentingan untuk "berhubungan" dengan negara-negara di Dunia Ketiga. Tetapi dalam beberapa hal negara-negara besar, khususnya negara-negara adikuasa, cenderung untuk memaksakan caranya sendiri dalam "berhubungan" itu. Dari segi ini negara-negara besar dapat dilihat sebagai salah satu potensi ancaman bagi negara-negara Dunia Ketiga. Masalahnya menjadi lebih penting lagi oleh karena kemampuannya, negara-negara besar juga memanfaatkan keadaan-keadaan di dalam negeri dan konflik-konflik antar negara dalam suatu kawasan untuk memproyeksikan kepentingan-kepentingan mereka, antara lain dengan cara memberikan dukungan kepada salah satu pihak atau pihak-pihak tertentu yang terlibat dalam perselisihan. Akibat yang lebih besar lagi adalah kalau keterlibatan dari salah satu pihak itu diimbangi oleh masuknya negara besar lainnya untuk menunjukkan juga kepentingannya. Secara demikian persaingan kepentingan antar negara-negara besar dalam konflik lokal atau regional menjadi salah satu unsur yang dapat memperumit cara penyelesaiannya. Dari sudut pandangan demikian, negara-negara Dunia Ketiga berada dalam posisi yang tergantung pada negara-negara besar.

Situasi di negara-negara Dunia Ketiga memang merangsang negara-negara besar untuk mencari kesempatan. Setelah Perang Dunia II perkembangan politik internasional di Asia dan Afrika dipandang oleh Barat menguntungkan Uni Soviet ketika banyak negara di dua benua ini memperjuangkan dan mempertahankan kemerdekaannya. Uni Soviet secara tegas mendukung perjuangan kemerdekaan itu, bahkan juga memberikan bantuan persenjataan dan latihan-latihan kepada "pemberontak," sedangkan negara-negara Barat, terutama negara-negara kolonial, berusaha mempertahankan *status quo*. Dalam kaitan ini Amerika Serikat sering terpojok dalam posisi mendukung kebijaksanaan-kebijaksanaan sekutunya. Namun perkembangan menunjukkan bahwa tidak selamanya keadaannya demikian itu secara terus-menerus. Pengaruh Uni Soviet dalam dasawarsa 1960-an dan awal 1970-an telah menunjukkan batas-batasnya, seperti yang terjadi misalnya dalam hubungannya dengan Indonesia dan Mesir. Banyak negara-negara Dunia Ketiga secara terpaksa -- apapun alasannya -- oleh keadaan menjadi berhubungan erat dengan Uni Soviet, terutama untuk mendapatkan alternatif dalam menghadapi masalah-masalahnya, yang tidak dapat semata-mata diartikan telah sama sekali terperangkap untuk selamanya ke dalam pengaruh Uni Soviet.

Sejak sekitar pertengahan dasawarsa 1970-an, Uni Soviet menunjukkan aktivitasnya yang meningkat di berbagai bagian Dunia Ketiga, seperti di Afrika (Angola dan Tanduk Afrika misalnya), Asia Tenggara (di Vietnam dalam konteks persaingan Cina-Uni Soviet), dan menjelang akhir dasawarsa itu ia terlibat dalam intervensi langsung di Afghanistan. Karena itu perlu dipertanyakan secara saksama apakah aktifnya Uni Soviet dalam berbagai

persoalan dan konflik-konflik di negara-negara Dunia Ketiga itu sendiri yang menjadi sumber sengketa dan ancaman perdamaian, atau ia memperjuangkan kepentingan-kepentingannya sebagai negara besar dengan memanfaatkan kondisi-kondisi setempat seperti yang juga dilakukan oleh negara-negara besar pada umumnya? Kalau diingat bahwa negara-negara Dunia Ketiga itu sedang menghadapi persoalan-persoalan berat baik di dalam negerinya sendiri maupun dalam hubungannya dengan tetangga-tetangganya, maka jawaban kedua adalah yang mendekati kebenaran. Pemerintahan Reagan cenderung melihat persoalan-persoalan yang ada di Dunia Ketiga sebagai akibat tingkah laku Uni Soviet dan menghadapinya dengan cara-cara militer untuk penyelesaiannya dan kurang melihat pada dinamika setempat, baik politik, ekonomi, maupun sosial yang dihadapi Dunia Ketiga. Dari sebab itu penyelesaian militer terhadap masalah-masalah di Dunia Ketiga dan meredusirnya hanya dalam konteks persaingan Amerika Serikat-Uni Soviet tidak harus dianggap sebagai satu-satunya pilihan yang ada. Namun demikian tidak ingin dikatakan di sini bahwa tindakan-tindakan Uni Soviet untuk mengeksploitasi keadaan di berbagai bagian dunia dapat dibenarkan.

PENUTUP

Hingga pertengahan tahun 1984 ini, hubungan Barat-Timur yang terpusat dalam hubungan-hubungan Amerika Serikat dan Uni Soviet tidak menunjukkan adanya pendekatan-pendekatan yang sungguh-sungguh untuk mengurangi ketegangan yang ada di antara mereka. Dengan bersikap keras terhadap Uni Soviet pemerintahan Reagan sebenarnya mengharapkan bahwa Uni Soviet akan memilih jalan perundingan-perundingan dengan Amerika Serikat, khususnya mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan perimbangan kekuatan mereka. Anggapan pemerintahan Reagan didasarkan pada evaluasinya bahwa Uni Soviet sedang menghadapi problem ekonomi yang berat dan karenanya tidak akan sanggup secara terus-menerus berlomba dengan Amerika Serikat dalam bidang persenjataan. Untuk meyakinkan Uni Soviet, bahwa Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya dalam NATO sungguh-sungguh tegas, telah mulai dilaksanakan penempatan rudal-rudal nuklir generasi baru di Eropa. Tetapi yang terlihat sekarang adalah justru sikap keras Uni Soviet terhadap Barat.

Apakah keadaan hubungan negara-negara besar yang mewakili citra Barat dan Timur itu akan terus berkepanjangan di masa depan, atau apakah ini hanya merupakan semacam masa peralihan saja mengingat di Amerika Serikat menjelang akhir tahun ini akan ada pemilihan umum untuk memilih presidennya lagi dan di Uni Soviet sedang terjadi peralihan kepemimpinan yang relatif cepat dalam tiga tahun terakhir ini, sulit dipastikan. Bisa jadi Uni

Soviet tidak akan berubah sikapnya untuk jangka waktu yang agak panjang dan bersama-sama Amerika Serikat terlibat dalam perlombaan senjata. Kalau ini alternatif yang terjadi, kesulitan ekonomi Uni Soviet tentu tidak akan lekas teratasi karena sebagian dananya akan dialokasikan untuk membiayai program-program persenjataan. Artinya, inisiatif dari Barat dalam bidang ini merupakan faktor yang menentukan untuk mempertemukan kembali kedua negara adikuasa itu ke meja perundingan. Bagi Uni Soviet pilihan demikian akan sangat mahal, apalagi menurut berbagai penilaian secara ekonomis dan teknologis ia ketinggalan dibandingkan dengan Barat. Pendapat lain mengatakan bahwa sikap keras Uni Soviet itu hanya merupakan gejala sementara saja karena terjadinya pergantian kepemimpinan di dalam negeri dan menunggu hasil pemilihan umum di Amerika Serikat. Dari situ Uni Soviet akan kembali ke meja perundingan dengan Amerika Serikat.

Satu segi yang menonjol dalam ihwal hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet adalah aspek kekerasan dalam diplomasi mereka. Selain keras dalam masalah persenjataan, Reagan juga keras terhadap Uni Soviet dengan melakukan sanksi-sanksi ekonomi dan teknologi. Tetapi sanksi ekonomi dan teknologi Reagan ternyata tidak mengubah sikap Uni Soviet dan bahkan menimbulkan pertentangan di dalam tubuh NATO sendiri. Dari segi ini tampaknya yang dibutuhkan oleh Reagan adalah juga mendengarkan sekutu-sekutunya dan menyadari bahwa tidak semua kepentingan sekutunya adalah identik dengan kepentingan Amerika Serikat. Artinya, Amerika Serikat juga harus mencari akomodasi-akomodasi dengan para sekutunya sebab sebagian kepentingan sekutu-sekutunya juga menyangkut hubungan-hubungan yang baik dengan Uni Soviet. Menjadi tampak pula bahwa kepentingan-kepentingan NATO tidak dapat semata-mata direduksi dalam hubungan-hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet semata-mata. Hal yang sama juga berlaku dalam hubungan Amerika Serikat dengan negara-negara Dunia Ketiga.

Tampaknya Amerika Serikat lebih banyak dituntut untuk bersikap realistis baik dalam hubungan-hubungannya dengan Uni Soviet, dengan sekutu-sekutunya dalam NATO maupun negara-negara Dunia Ketiga. Berlainan dengan kesan yang ingin digambarkan oleh pemerintahan Reagan, ternyata dalam reputasi sejarahnya hubungan-hubungan dan petualangan-petualangan Uni Soviet di berbagai kawasan dunia -- terutama yang jauh dari wilayahnya -- menunjukkan keadaan yang tidak stabil. Uni Soviet lebih berorientasi pada usaha-usaha untuk memanfaatkan peluang yang ada untuk menunjukkan diri kehadirannya. Dengan demikian, untuk kawasan-kawasan Dunia Ketiga yang jauh dari Uni Soviet, masalahnya adalah apakah terbuka ruang bagi negara-negara luar untuk terlibat secara mendalam di situ, karena persoalan mereka terutama berupa persoalan di dalam negeri dan hubungan mereka dengan tetangganya.