

Ambivalensi Hubungan Timur-Barat

A.R. SUTOPO*

Menjelang akhir dasawarsa 1970-an dan awal 1980-an hubungan Timur-Barat, khususnya antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, adalah yang terburuk sejak krisis Kuba tahun 1962.¹ Tetapi menjelang pertengahan dasawarsa 1980-an mulai terdapat tanda-tanda ke arah perbaikan. Usaha-usaha kedua belah pihak untuk memperbaiki hubungan itu yang paling menonjol menyangkut hubungan strategis mereka. Dalam hubungan strategis ini peranan persenjataan nuklir tampak makin menonjol daripada konflik sistematis antara demokrasi liberal plus kapitalisme dan sistem komunis-sosialis.

Bahkan perkembangan dua tahun terakhir ini (1985-1986) makin menunjukkan bahwa hubungan Timur-Barat makin tersentralisasi pada hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet. Dua pertemuan puncak terakhir, di Jenewa pada bulan November 1985 dan di Reykjavik bulan Oktober 1986, antara Presiden Amerika Serikat, Ronald Reagan, dan pemimpin Soviet, Mikhail Gorbachev, seolah-olah menjadi lambang kecenderungan tersebut. Dari sebab itu kini terdapat kesan yang semakin kuat bahwa konflik sistemik dalam percaturan internasional global tergeser oleh masalah-masalah militer dan keamanan, khususnya persenjataan-persenjataan strategis ofensif maupun defensif.

Sifat hubungan yang demikian itu tampaknya menjadi salah satu sebab mengapa dunia pada umumnya mengkhawatirkan akibat-akibat buruk jika hubungan Amerika Serikat dan Uni Soviet tegang. Risikonya akan dipikul tidak hanya oleh kedua negara adikuasa tetapi juga oleh pihak-pihak yang berada di luar kubu Timur dan Barat. Karena itu ketika kedua negara adi-

*Staf CSIS.

¹Lihat misalnya Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War* (London: Verso, 1983); dan rangkaian tulisan bertema "Dampak Hubungan Timur-Barat di Beberapa Kawasan," *Analisa*. Tahun XIII, No. 7 (Juli 1984).

kuasa membuka kembali perundingan pengawasan dan pengurangan persenjataan strategis mereka pada awal tahun 1985 harapan akan suatu dunia yang lebih aman tumbuh dari berbagai bagian dunia.² Kekhawatiran mengenai ancaman pecahnya perang nuklir, bahkan sekalipun perang semacam itu tidak dikehendaki oleh kedua negara adikuasa dan terjadi secara tidak disengaja, sedikit terleraiakan. Harapan itu tumbuh bukan saja karena kedua negara adikuasa berunding kembali setelah perundingan mereka terhenti pada akhir tahun 1983, tetapi juga karena janji-janji yang kemudian dikemukakan bagi tercapainya suatu persetujuan mendasar tentang pengurangan persenjataan strategis.

Dalam dasawarsa 1980-an ini memang terjadi beberapa perubahan yang pantas mendapatkan perhatian mengenai perundingan strategis dua negara adikuasa itu. Amerika Serikat dan Uni Soviet kini mengarahkan tujuan mereka dalam mengatur kekuatan strategisnya dari pengawasan senjata (*arms control*) kepada perlucutan senjata (*disarmament*). Perundingan SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*) yang lebih bersifat kualitatif dalam mengelola perimbangan kekuatan mereka kini diganti dengan perundingan START (*Strategic Arms Reduction Talks*) yang selain bersifat pengelolaan kualitatif juga dimaksudkan untuk mengurangi jumlah persenjataan nuklir yang telah mereka kuasai. Persenjataan nuklir jarak menengah dalam dasawarsa ini juga menjadi bidang perundingan baru. Ini dimulai pada tahun 1981 dan secara umum dikenal sebagai perundingan INF (*Intermediate Nuclear Forces*). Dua forum perundingan inilah yang terhenti pada akhir tahun 1983 hingga awal tahun 1985, antara lain karena protes Soviet atas dilaksanakannya penempatan generasi baru rudal-rudal nuklir jarak menengah Amerika Serikat di Eropa.

Ketika Menlu Amerika Serikat George Shultz dan Menlu Soviet, Andrey Gromyko, bertemu di Jenewa pada permulaan Januari 1985 untuk menghidupkan kembali perundingan tersebut, disetujui suatu unsur baru yang tidak kalah pentingnya. Unsur itu ialah perundingan kedua belah pihak mengenai sistem (persenjataan) defensif yang timbul sebagai masalah baru setelah Presiden Reagan mengajukan usulnya mengenai Prakarsa Pertahanan Strategis (*Strategic Defence Initiative, SDI*) pada bulan Maret 1983. SDI ini menjadi bahan perdebatan di antara kedua negara. Pihak Soviet beranggapan bahwa prakarsa seperti itu bertentangan dengan persetujuan yang telah mereka capai tahun 1972 tentang pembatasan dan larangan sistem persenjataan defensif (*Antiballistic Missile Treaty*, disingkat menjadi *ABM Treaty*). Dari sebab itu, selain jalur perundingan senjata nuklir jarak jauh di Forum START dan jalur perundingan senjata nuklir jarak menengah di Forum INF, kini kedua negara

²Di Barat hal ini antara lain sangat menonjol di kalangan gerakan-gerakan perdamaian (*peace movements*). Di negara-negara Dunia Ketiga, KTT Gerakan Non-Blok di New Delhi tahun 1983 mengemukakan kekhawatiran seperti itu dalam Deklarasi Final Bidang Politik.

adikuasa juga terlibat dalam perundingan jalur ketiga, yaitu perundingan mengenai persenjataan ruang angkasa (*space weapons*).

KEGAGALAN KTT REYKJAVIK

Setelah hampir dua tahun keduanya terlibat dalam beberapa rangkaian perundingan dan pertemuan tingkat tinggi, harapan dunia mengenai perbaikan hubungan Timur-Barat ternyata tidak sepenuhnya terwujud. Pertemuan Puncak Reagan-Gorbachev di Reykjavik, Islandia, bulan Oktober 1986 tidak membuahkan suatu persetujuan dasar sebagai landasan hubungan strategis kedua negara di masa depan. Salah satu sebab utama kegagalan KTT Reykjavik adalah perbedaan antara Reagan dan Gorbachev mengenai status persenjataan ruang angkasa.³ Reagan bersikeras untuk terus melanjutkan program SDI, tidak saja dalam bentuk penelitian-penelitian di laboratorium tetapi juga melakukan uji coba hasil-hasil penelitian tersebut dalam waktu 10 tahun yang akan datang. Setelah itu penempatannya/penggelarannya akan dibicarakan dengan pihak Soviet. Di lain pihak, Gorbachev menegaskan kembali bahwa kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan proyek SDI itu hanya dapat dilaksanakan di tingkat penelitian dan uji coba di laboratorium saja. Ia juga menegaskan bahwa kemajuan dalam perundingan-perundingan pengawasan dan pengurangan senjata akan tergantung pada sikap Amerika Serikat untuk tidak melakukan uji coba senjata ruang angkasa, apalagi penempatan/penggelarannya, sekurang-kurangnya untuk waktu 10 tahun yang akan datang.

Pada dasarnya KTT Reykjavik yang tidak dipersiapkan secara matang itu hanya memperteguh posisi hubungan kedua negara dalam keadaan *stalemate*. Posisi demikian itu sebenarnya sudah diantar oleh kedua belah pihak sebelumnya, antara lain dengan pengusiran diplomat dan kasus mata-mata masing-masing pihak.⁴ Kejadian itu telah menunjukkan bahwa apa yang mereka canangkan di KTT Jenewa 1985 menghadapi keterbatasan-keterbatasan. Pada waktu itu Reagan dan Gorbachev sependapat bahwa kedua negara akan melakukan antara lain: (1) usaha-usaha mempercepat proses perundingan di tiga jalur (START, INF, dan senjata ruang angkasa) guna mencegah perlombaan senjata di ruang angkasa dan membatasi senjata-senjata nuklir demi kokohnya stabilitas strategis; (2) dialog-dialog secara teratur di antara kedua

³Ulasan-ulasan tentang hal ini dapat diikuti misalnya "Can a Deal Still Be Cut?," *Newsweek* (27 Oktober 1986): hal. 8-14; Hella Pick, "How the Reykjavik Summit Fell Apart," *The Guardian Weekly*, 19 Oktober 1986, hal. 7.

⁴Ketegangan hubungan Amerika Serikat dan Uni Soviet menjelang akhir bulan Agustus dan selama bulan September 1986 ditandai oleh kasus Genadi Zakharov (Uni Soviet) dan Nicholas Daniloff (Amerika Serikat) yang dihubungkan dengan kegiatan mata-mata. Lihat *Kompas*, 2 September 1986. Peristiwa ini kemudian disusul oleh pengusiran 25 diplomat Soviet di PBB oleh Amerika Serikat. Lihat "US Expels 25 Soviets at UN Mission," *The Jakarta Post*, 19 September 1986. Balasan Soviet dilakukan setelah KTT Reykjavik berakhir.

negara melalui pertemuan para pemimpinnya baik di Washington maupun Moskwa, dan rangkaian pertemuan baik dalam tingkat menteri luar negeri maupun pejabat lainnya secara teratur; dan (3) pembukaan kembali konsulat-konsulat mereka di New York dan Kiev.⁵ Meskipun kedua negara mencapai dasar-dasar umum (*common grounds*) untuk perundingan-perundingan yang akan datang, yang akan dibahas di bagian lain di bawah, KTT Reykjavik mengecewakan banyak pihak karena tidak mencapai hasil nyata.

Jika masalah SDI banyak dituduh sebagai penyebab gagalnya KTT Reykjavik, sebab yang lebih mendasar tampaknya justru terletak pada kurangnya persiapan yang memadai. Pertemuan puncak seharusnya merupakan simbol dan pengukuhan usaha-usaha diplomatik yang telah dilakukan dan kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai sebelumnya oleh kedua belah pihak.⁶ Kurangnya persiapan itu terutama memang berkaitan dengan persenjataan ruang angkasa, khususnya program SDI. Di sini terlihat kedua negara tidak hati-hati tentang sesuatu hal yang sebenarnya sudah mereka ketahui. Reagan tetap bersikeras tentang pengembangan proyek SDI-nya dan pihak Soviet secara konsisten mengkaitkan keberhasilan perundingan di dua jalur persenjataan nuklir dengan jalur persenjataan ruang angkasa. Dalam putaran-putaran perundingan START, INF, dan senjata ruang angkasa di Jenewa kedua belah pihak tidak banyak berubah dari posisi tersebut. Ketika Menlu George Shultz dan Eduard Shevardnadze bertemu di New York pada akhir bulan September 1986 untuk mempersiapkan KTT Reykjavik, perbedaan mendasar kedua belah pihak mengenai persenjataan ruang angkasa juga tidak terpecahkan. Dan Gorbachev mengajak Reagan bertemu di Islandia dengan beban itu. Ternyata mereka gagal memperoleh kesepakatan.

Meskipun demikian, di KTT Reykjavik, seperti juga di KTT Jenewa, kedua belah pihak menyepakati beberapa prinsip yang berkaitan dengan pengawasan dan pengurangan senjata, yaitu bidang-bidang yang mendominasi pembicaraan selama pertemuan tersebut. Mereka sepakat mengenai perlunya senjata-senjata nuklir dimusnahkan dari muka bumi; pengurangan jumlah senjata-senjata nuklir ofensif hingga 50% dari yang ada sekarang; perlunya menghapuskan rudal nuklir jarak menengah dari mandala Eropa; dan usaha-usaha untuk mencapai suatu persetujuan menyeluruh mengenai larangan percobaan nuklir (*comprehensive test ban treaty*). Dalam bidang-bidang ini kedua pihak tampaknya sudah berusaha maksimum untuk saling membuka kartunya. Tanpa dikaitkan dengan senjata ruang angkasa, kemajuan yang dicapai dalam bidang-bidang ini sebenarnya cukup menggembarakan.

⁵Lihat "East-West Relations: The Geneva Summit," *Survey of Current Affairs*, Vol. 15, No. 12 (Desember 1985); hal. 376-378; dan *Strategic Survey 1985-1986* (London: The International Institute for Strategic Studies, 1986), hal. 50-63.

⁶Henry Kissinger telah memperingatkan bahaya seperti itu. Lihat tulisannya, "Danger at the Summit," *Newsweek*, 13 Oktober 1986, hal. 23-26.

Di samping itu, berlangsungnya serangkaian perundingan dan dua KTT secara berturut-turut dapat dilihat sebagai pertanda keinginan kedua belah pihak untuk mencapai persetujuan-persetujuan yang dapat memelihara dan memperbaiki hubungan mereka. Janji-janji mereka untuk mencari jalan ke arah persetujuan pengurangan persenjataan nuklir merupakan petunjuk bahwa kedua belah pihak ingin mengurangi ketegangan-ketegangan yang mungkin dapat menjerumuskan mereka dan dunia umumnya ke dalam konflik-konflik dahsyat. Hal ini juga diperkuat oleh adanya kesamaan-kesamaan posisi yang telah dicapai di antara mereka dan dapat dipergunakan sebagai dasar umum perundingan-perundingan dan konperensi yang akan datang.

Di lain pihak, saling tuduh di antara kedua negara menunjukkan bahwa perbedaan di antara keduanya sangat tajam. Ini dapat menjadi rintangan serius tercapainya persetujuan di masa depan. Perbedaan yang paling menonjol adalah dalam sikap mereka terhadap masalah persenjataan ruang angkasa yang menjadi sebab utama kegagalan perundingan. Lagipula, pengalaman KTT yang terakhir ini mengungkapkan adanya kemungkinan kedua belah pihak ingkar dari serangkaian dasar-dasar umum yang telah mereka miliki, sebab dasar-dasar itu tidak tersimpulkan dalam bentuk tertulis. Dengan perkataan lain, setiap saat masih terbuka pintu lebar bagi keduanya untuk mengajukan usul-usul yang mungkin berbeda dari apa yang telah saling mereka pahami selama ini. Ini dimungkinkan oleh proses pengambilan keputusan yang sebagian tergantung pada konstelasi politik domestik mereka masing-masing. Hal ini lebih terlihat menonjol di pihak Amerika Serikat karena sistem demokrasi yang dianutnya yang lebih bersifat pluralistik dan terbuka daripada Uni Soviet. Perbedaan-perbedaan di antara mereka yang berhaluan keras (*hawks*) dan yang berhaluan lunak (*doves*) dalam melihat ancaman Soviet dan kebijaksanaan untuk menghadapinya tidak mudah dipertemukan.⁷

PENGAWASAN DAN PERLUCUTAN SENJATA

Kegagalan Pertemuan Puncak Reagan-Gorbachev di Reykjavik yang diharapkan sebagai pendahuluan KTT resmi kedua negara di Washington tahun 1987 seperti disepakati pada Pertemuan Puncak di Geneva dalam bulan November 1985, dapat dilihat sebagai terlepasnya kesempatan kedua negara untuk meletakkan dasar-dasar bagi tercapainya persetujuan pengawasan dan pengurangan senjata. Tetapi Pertemuan Reykjavik pasti lebih baik daripada ketika kedua belah pihak menghentikan samasekali perundingan pada tahun 1984. Sekurang-kurangnya KTT Reykjavik merupakan salah satu unsur yang

⁷Ikuti, misalnya, Alan Wolfe, *The Rise and Fall of the Soviet Threat* (Boston, MA: South End Press, 1984).

meredam ketegangan-ketegangan di antara dua negara adikuasa dalam masalah-masalah pengawasan dan pengurangan senjata. Dialog-dialog dan pertemuan di antara mereka selama dua tahun terakhir ini paling tidak mempunyai fungsi seperti itu.

Di tengah suramnya suasana akibat kegagalan KTT Reykjavik sekarang, usaha-usaha yang dilakukan oleh kedua negara adikuasa di bidang pengawasan dan pengurangan senjata strategis bukannya tidak menghasilkan sesuatu yang dapat dipergunakan sebagai pedoman untuk berunding lebih lanjut. Beberapa dasar umum telah muncul yang dapat mempermudah, atau sekurang-kurangnya mengurangi, kerumitan perundingan mereka. Kemajuan ini terutama terjadi pada jalur perundingan START dan INF. Jalur persenjataan ruang angkasa, seperti telah disebut-sebut sebelumnya, masih menghadapi jalan buntu dan merupakan rintangan utama bagi tercapainya persetujuan di masa depan.

Di jalur perundingan START, dasar umum yang telah dicapai adalah kesepakatan mereka untuk mengurangi persenjataan nuklir jarak jauh sekitar 50% dari yang ada sekarang dan akan dipenuhi dalam waktu lima tahun setelah persetujuan tercapai. Bahkan mereka juga menyebut jumlah maksimum sistem persenjataan strategis ofensif yang kelak mereka miliki masing-masing tidak akan lebih dari 1.600 peluncur (*delivery vehicles*) dan hulu ledaknya tidak lebih dari 6.000 buah. Pengurangan itu akan meliputi ketiga unsur strategis mereka, yaitu rudal balistik antar-benua pangkal darat (ICBM), rudal balistik pangkal laut (SLBM) dan pembom berat. Uni Soviet juga setuju untuk mengurangi jumlah ICBM beratnya, SS-18, yang kini berjumlah 308. Dan Amerika Serikat untuk pertama kalinya menyetujui dimasukkannya pembom berat dalam paket 1.600 peluncur yang dibatasi itu. Sebagai gambaran, pada saat ini Amerika Serikat memiliki 1.970-an peluncur strategis dengan sekitar 10.000 hulu ledak dan Uni Soviet memiliki sekitar 2.500-an peluncur strategis dengan sekitar 10.000 hulu ledak.⁸

Sebelum KTT Reykjavik, kedua belah pihak telah mengemukakan dasar umum pengurangan hingga 50% itu pada KTT Jenewa sebelumnya. Tetapi pada waktu itu Amerika Serikat masih menginginkan agar pembom berat dapat diijinkan hingga jumlah maksimum 350; sedangkan Uni Soviet mengusulkan batas maksimum jumlah hulu ledak 6.000 buah termasuk hulu ledak dan sistem pertahanan depan (*forward defence systems*) Amerika Serikat di Eropa.⁹ Di Reykjavik Gorbachev memberikan konsesi dalam bidang ini, yaitu tidak lagi mempersoalkan status rudal jarak menengah (*Pershing II* dan rudal jelajah *Tomahawk*) dan sistem pertahanan depan sebagai sistem strategis yang

⁸Data lebih terinci dapat diikuti dalam *The Military Balance 1986-1987* (London: The International Institute for Strategic Studies, 1986), hal. 200-207.

⁹Lihat *Strategic Survey 1985-1986*, khususnya hal. 52-58.

harus diperhitungkan dalam jalur START. Uni Soviet semula memasalahkan kedua sistem ini dalam forum START sebagai senjata strategis karena keduanya dapat mencapai sasaran-sasaran di dalam wilayahnya.

Di jalur persenjataan nuklir jarak menengah (INF), kedua belah pihak sepakat untuk menarik seluruh INF dari mandala Eropa. Kesepakatan ini masih mengizinkan kedua belah pihak untuk menggelarkan 100 hulu ledak INF di wilayahnya masing-masing dengan ketentuan bahwa Uni Soviet akan menggelarkannya di wilayah Asia-Soviet. Kesepakatan untuk mengosongkan mandala Eropa dari penggelaran rudal-rudal jarak menengah ini merupakan perkembangan baru setelah Uni Soviet menolak usul *zero option* Amerika Serikat tahun 1981 untuk menarik seluruh SS-4, SS-5 dan SS-20-nya dari mandala Eropa sebagai ganti kesediaan Amerika Serikat untuk membatalkan rencana penggelaran 572 INF (108 *Pershing II* dan 464 *Tomahawk*) di Eropa sesuai dengan rencana modernisasi INF NATO. Dalam jalur ini justru Gorbachev yang kemudian mengambil-alih usul *zero option* Reagan tersebut. Sebagai tambahan, mereka juga sepakat untuk membekukan jumlah rudal jarak pendek mereka di Eropa pada jumlah yang dimiliki oleh Uni Soviet dan akan merundingkan pengurangannya setelah persetujuan INF tercapai.

Pada saat ini Amerika Serikat telah menempatkan 108 *Pershing II* dan 144 rudal jelajah *Tomahawk*, masing-masing dengan hulu ledak tunggal, di wilayah-wilayah sekutunya di Eropa Barat. Uni Soviet diperkirakan menggelar sekitar 112 SS-4 dan SS-5 yang ditujukan ke Eropa Barat dan sekitar 440 SS-20, sekitar dua pertiga di antaranya ditujukan ke Eropa dan sisanya digelar di wilayah Asia-Soviet. SS-20 memiliki tiga hulu ledak yang mampu mencapai sasaran berbeda-beda secara terkendali.¹⁰

Suatu perubahan yang perlu dicatat dalam jalur INF ini ialah terjadinya perubahan sikap Soviet untuk tidak lagi mempersoalkan senjata-senjata nuklir Inggris dan Perancis. Pada waktu-waktu sebelumnya Uni Soviet berpendirian bahwa senjata-senjata nuklir Inggris dan Perancis harus diperhitungkan dalam perundingan INF sebagai bagian dari persenjataan nuklir jarak menengah sebab kedua negara itu adalah sekutu Amerika Serikat. Tidak dimasukkannya lagi rudal-rudal dan sistem strategis Inggris dan Perancis dalam jalur perundingan INF ini tentu saja merupakan konsesi yang telah diberikan oleh Uni Soviet dalam pengelolaan perimbangan kekuatan di mandala Eropa. Dan perubahan sikap Soviet dalam bidang INF ini juga berarti makin menunjukkan sifat tersentralisasinya hubungan Timur-Barat, khususnya dalam bidang persenjataan strategis, sejalan dengan perkembangan yang terjadi pada jalur perundingan START.

Kemajuan-kemajuan yang telah dicapai dalam jalur perundingan START dan INF itu masih disertai oleh kemajuan lain di bidang uji coba senjata-

¹⁰Data lebih terinci dapat diikuti dalam *The Military Balance 1986-1987*, hal. 200-207.

senjata nuklir. Uji coba senjata-senjata nuklir terutama dikaitkan dengan rencana-rencana modernisasi persenjataan dan penggelaran sistem persenjataan baru. Amerika Serikat, misalnya, sejak tahun 1986 mulai menggelarkan ICBM *Peacekeeper* (MX) sebagai bagian rencana modernisasi kekuatan strategisnya dan merencanakan pengembangan ICBM *Midgetman*. Uni Soviet juga telah mengganti SS-11 dengan SS-25 dan sedang mengembangkan ICBM baru, SS-24. Ia sebenarnya menghendaki tercapainya persetujuan larangan total percobaan senjata nuklir. Tetapi di Reykjavik ia menerima usul Amerika Serikat untuk lebih dahulu berunding mengenai penetapan prosedur-prosedur verifikasi, kemudian mengurangi jumlah uji coba dan akhirnya menghentikannya samasekali setelah kedua negara berhasil memusnahkan senjata nuklir.

Tetapi kemajuan-kemajuan yang telah dicapai oleh kedua belah pihak mengenai dasar-dasar umum bagi pengawasan dan pengurangan persenjataan nuklir itu masih tergantung pada kemajuan yang terjadi di bidang persenjataan ruang angkasa. Dalam bidang ini kedua negara mengalami jalan buntu. Sikap keras kedua belah pihak seperti telah dikemukakan sebelumnya dalam bidang ini, khususnya yang berkaitan dengan SDI dan tafsiran mereka mengenai Persetujuan ABM 1972, akan ikut menentukan apakah mereka kelak memilih jalan lomba senjata atau sebaliknya.

Di bidang perimbangan kekuatan konvensional tampaknya tidak terjadi perubahan-perubahan penting yang mengganggu kedua belah pihak di mandala Eropa. Namun kedua belah pihak tidak mengalami kemajuan berarti untuk mengurangi kekuatan konvensional dalam Perundingan MBFR (*Mutual Balanced Force Reduction*).¹¹ Forum MBFR adalah tempat perundingan antara negara-negara NATO dan Pakta Warsawa untuk mengurangi kekuatan konvensional mereka di mandala Eropa Tengah sehingga tercapai paritas. Perundingan yang diadakan di Wina itu hingga kini masih terlibat dalam tukar-menukar usul dari kedua belah pihak. Misalnya, Pakta Warsawa mengusulkan penarikan 13.000 pasukan Amerika Serikat dan 20.000 pasukan Soviet dari Eropa pada bulan Februari 1985 dan NATO mengajukan usul tandingan penarikan 5.000 pasukan Amerika Serikat dan 11.500 pasukan Soviet pada bulan Desember 1985. Usul itu ditanggapi lagi oleh usul Pakta Warsawa bulan Februari 1986 mengenai penarikan 6.500 pasukan Amerika Serikat dan 11.500 pasukan Soviet. Tawar-menawar yang mereka ajukan ini tampak tidak begitu berarti jika diingat bahwa kedua belah pihak menggelar kekuatan konvensional yang demikian besar di Eropa.

Tetapi keamanan Eropa tampaknya kini justru diperteguh karena adanya kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam Konferensi Keamanan dan Kerjasama-

¹¹Lihat David Curtis Skaggs, "Operational Implications of Stockholm and Vienna," *Parameters*, Vol. XVI, No. 4 (Winter 1986): hal. 76-83.

ma di Eropa (*Conference on Security and Co-operation in Europe, CSCE*) yang hasilnya telah ditandatangani di Helsinki tahun 1975. Konperensi ini diikuti oleh 33 negara Eropa ditambah Amerika Serikat dan Kanada, dan tidak terbatas pada negara-negara NATO serta Pakta Warsawa saja. Serangkaian pertemuan di berbagai tempat telah diselenggarakan untuk membahas pelaksanaan persetujuan yang telah dicapai itu. Dalam usaha mereka memperkuat langkah-langkah untuk membangun keamanan dan saling kepercayaan (*Confidence and Security-Building Measures*) suatu konperensi panjang telah diselenggarakan di Stockholm sejak bulan Januari 1984 hingga September 1986. Konperensi Stockholm ini menghasilkan serangkaian langkah-langkah yang mereka sepakati untuk memperkuat stabilitas dan keamanan di Eropa.

Kesepakatan Stockholm bulan September 1986 itu justru dapat dilihat sebagai suatu kemajuan besar dalam usaha pengawasan senjata Timur-Barat meskipun hanya mencakup wilayah Eropa.¹² Beberapa pokok kesepakatan tentang langkah-langkah untuk membangun keamanan dan saling kepercayaan itu antara lain meliputi: (1) pemberitahuan kepada pihak lain bahwa sesuatu pihak akan melakukan kegiatan-kegiatan militer tertentu sekurang-kurangnya 42 hari sebelumnya yang meliputi latihan darat atau transfer kekuatan jika melibatkan lebih dari 13.000 pasukan atau 300 tank, pendaratan amfibi dan penerjunan pasukan payung jika lebih dari 3.000 personal; (2) pengamatan/observasi oleh pihak lain atas latihan-latihan atau transfer pasukan jika melampaui jumlah tertentu; (3) kewajiban setiap pihak untuk mengajukan daftar rencana kegiatan militer yang akan dilakukan tahun yang akan datang; (4) pemberitahuan sekurang-kurangnya 14 bulan sebelumnya tentang kegiatan militer yang melibatkan lebih dari 40.000 pasukan; dan (5) pengaturan mengenai verifikasi dan prosedur yang ditempuh jika terjadi kecurigaan sesuatu pihak telah melanggar kesepakatan.

Perkembangan dalam langkah-langkah untuk membangun keamanan dan saling kepercayaan ini bagaimanapun memiliki arti militer penting bagi hubungan Timur-Barat. Meskipun dalam persenjataan konvensional di mandala Eropa mereka belum dapat mencapai persetujuan melalui Perundingan MBFR, stabilitas militer dan keamanan Eropa dapat sangat dibantu oleh kesepakatan yang dicapai dalam Forum CSCE. Sudah barang tentu *confidence and security-building measures* masih harus menghadapi ujian sebenarnya, yaitu bagaimana kesepakatan yang telah dicapai tersebut dilaksanakan. Jika kesepakatan yang telah dicapai melalui CSCE itu dilaksanakan, hubungan NATO dan Pakta Warsawa akan mendapatkan dasar yang lebih baik dalam upaya mereka memahami kegiatan-kegiatan militer yang dilakukan oleh masing-masing pihak.

¹²*Ibid.*, dan John Borawski, "Confidence and Security Building Measures in Europe," *Parameters*, Vol. XVI, No. 4 (Winter 1986): hal. 68-75.

MASALAH-MASALAH LAIN

Meskipun terdapat kecenderungan tersentralisasinya hubungan Timur-Barat khususnya dalam bidang strategis seperti telah dikemukakan, masalah-masalah yang dihadapi sebenarnya mencakup bidang yang luas. Dua KTT yang telah diselenggarakan antara Reagan dan Gorbachev juga membicarakan konflik-konflik regional, seperti masalah Afghanistan, Afrika dan Asia Tenggara. Konflik regional merupakan salah satu bidang yang menimbulkan perbedaan-perbedaan sikap antara kedua negara adikuasa sendiri, bahkan antara negara adikuasa dengan sekutunya. Tetapi perbedaan-perbedaan yang terjadi di dalam persekutuan, antara Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat dalam tubuh NATO serta antara Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur dalam Pakta Warsawa, pada hakikatnya merupakan perbedaan pandangan mereka mengenai sendi-sendi kehidupan dunia yang terus berubah. Beberapa masalah perlu disoroti secara singkat.

Amerika Serikat tampaknya lebih mendesak Uni Soviet untuk juga membicarakan masalah konflik regional dalam menata hubungan mereka. Dalam KTT Reykjavik, seperti juga dalam KTT Jenewa sebelumnya, pendirian Amerika Serikat mengenai masalah-masalah regional secara singkat dapat dirumuskan bahwa ia akan mendukung pihak-pihak tertentu dalam apa yang disebut sebagai "perjuangan untuk memperoleh kemerdekaan dan kebebasan."¹³ Dan dalam kaitan ini, pemerintahan Reagan selama dua tahun terakhir menunjukkan sikapnya yang keras terhadap negara-negara yang dipandanginya mempunyai pemerintahan yang berhubungan dekat dengan Uni Soviet. Dengan perkataan lain, pemerintahan Reagan cenderung melihat konflik-konflik yang terjadi di berbagai bagian Dunia Ketiga sebagai bagian dari konflik Timur-Barat, dan kurang melihat dinamika intern/kawasan yang melatarbelakangi timbul dan berkembangnya konflik-konflik regional tersebut.

Keinginan Amerika Serikat untuk melakukan tekanan-tekanan keras terhadap pemerintahan negara-negara regional yang dianggap dekat dengan Uni Soviet itu tercermin dalam tindakan-tindakan kerasnya terhadap Nikaragua, Libia, Afghanistan dan Angola. Kepada kelompok Kontra di Nikaragua pemerintahan Reagan berusaha memberikan bantuan maksimum agar mereka dapat menghancurkan pemerintahan Sandinista. Usaha Amerika Serikat ini, atau sekurang-kurangnya kelompok konservatif di kongres dan eksekutifnya, terlihat dalam usahanya memberi bantuan sebesar 100 juta dollar dan bantuan rahasia dari penjualan senjata ke Iran kepada kelompok Kontra.¹⁴ Amerika Serikat selama tahun 1985 dan 1986 melakukan tekanan-tekanan keras

¹³*Survey of Current Affairs*, Vol. 16, No. 11 (November 1986): hal. 345-346.

¹⁴Lihat, "Reagan's Crusade" dan "A Tangle of Contradiction," *Newsweek*, 15 Desember 1986, hal. 8-11.

terhadap Libia karena selain dianggap bertanggung jawab atas terjadinya berbagai tindakan terorisme internasional Libia juga dianggap dekat dengan Uni Soviet. Bantuan juga diberikan kepada kelompok-kelompok perlawanan di Afghanistan menentang rezim di Kabul karena kehadiran Soviet di negeri itu. Pemerintahan Reagan juga bersikap keras terhadap Angola karena anggapan-nya bahwa pemerintahan MPLA-PT (*Movimento Popular de Libertacao de Angola -- Partido do Trabalha*) hanya dapat tegak berkat bantuan Soviet dan Kuba. Bersama beberapa negara lainnya, seperti Maroko dan Arab Saudi, Amerika Serikat memberikan bantuan kepada kelompok perlawanan UNITA (*Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola*) dan FNLA (*Frente Nacional de Libertacao de Angola*). Kebijakan Amerika Serikat terhadap negara-negara tersebut hanyalah sekedar beberapa contoh dari intervensinya di berbagai kawasan dunia.

Di pihak lain, tampilnya Gorbachev di Uni Soviet sejak bulan Maret 1985 tampaknya tidak akan banyak mempengaruhi kebijakan Soviet terhadap negara-negara Dunia Ketiga. Sekurang-kurangnya hingga akhir tahun 1986 Uni Soviet tidak melakukan perubahan-perubahan yang penting dalam politiknya terhadap negara-negara Dunia Ketiga, juga tidak menjanjikan sesuatu perubahan. Bahkan terhadap kawasan Asia-Pasifik, yang secara khusus telah mendapatkan perhatian Gorbachev dalam pidatonya di Vladivostok bulan Juli 1986, politik Soviet masih dipersoalkan substansinya.¹⁵ Dari sebab itu, politik Soviet di negara-negara Dunia Ketiga pada umumnya masih merupakan bagian dari persaingan Timur-Barat seperti pada masa lalu. Seperti halnya Amerika Serikat, Uni Soviet tentu berkepentingan untuk terus menjalin hubungan-hubungan yang telah terselenggara dengan berbagai pihak di berbagai kawasan dunia, baik dalam pengertian mempertahankan posisi yang telah dicapai hingga kini maupun meningkatkan intensitasnya baik secara politik maupun ekonomi. Tetapi selama ini hubungan Soviet dengan negara-negara Dunia Ketiga pada umumnya lebih didominasi oleh hubungan politik, khususnya yang berkaitan dengan transfer senjata/bantuan militer.

Meskipun kebijakan-kebijaksanaan dua negara adikuasa itu mengenai negara-negara Dunia Ketiga dapat dikaitkan dengan konflik Timur-Barat, tidak semua kebijakan masing-masing didukung oleh sekutu-sekutunya. Beberapa negara NATO tidak sependapat dengan kebijakan Amerika Serikat terhadap negara-negara atau kawasan yang sedang dilanda konflik yang cenderung lebih menekankan pada pemecahan militer. Sikap Amerika Serikat yang cenderung menggunakan jalan kekerasan dalam menghadapi konflik-konflik di berbagai kawasan dunia dituduh sebagai cerminan dari persepsinya mengenai ancaman Soviet, khususnya ancaman militer, terhadap dunia dan tidak terlalu tanggap pada dinamika sosial, politik dan ekonomi di negara-negara Dunia Ketiga. Penolakan negara-negara Eropa Barat atas

¹⁵Lihat tulisan J. Soedjati Djwandono dalam *Analisa* edisi ini.

ajakan Amerika Serikat untuk melakukan embargo ekonomi dan perdagangan dengan Nikaragua pada tahun 1985 dan sikap Mahkamah Internasional tahun 1986 yang menyalahkan tindakan Amerika Serikat terhadap Nikaragua merupakan salah satu lambang yang menonjol dari perbedaan tersebut. Di lain pihak, negara-negara Pakta Warsawa tidak menunjukkan adanya perbedaan pandangan tentang politik Soviet terhadap negara-negara Dunia Ketiga.

Tetapi perbedaan-perbedaan, yang mungkin bisa menimbulkan ketegangan, di dalam persekutuan itu juga menyangkut hubungan intern mereka masing-masing. Dalam hubungan intern ini baik negara-negara NATO maupun Pakta Warsawa menunjukkan adanya friksi antara negara yang dominan dan yang lebih kecil, yaitu friksi antara Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat dalam NATO serta perbedaan-perbedaan dalam persepsi Soviet dengan sekutu-sekutunya dalam Pakta Warsawa. Friksi atau perbedaan-perbedaan tersebut memang belum mengarah pada hancurnya sistem persekutuan yang dibangun baik oleh blok Timur maupun Barat. Tetapi friksi dan perbedaan itu menandakan adanya oposisi terhadap kecenderungan dominasi negara terbesar dalam menentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan dasar dalam hubungan Timur-Barat.

Salah satu perbedaan besar antara Amerika Serikat dan para sekutunya di Eropa terjadi dalam persepsi tentang Uni Soviet pada khususnya dan blok Timur pada umumnya.¹⁶ Sejak Reagan memimpin pemerintahan di Amerika Serikat, persepsi pemerintahannya mengenai Uni Soviet bersifat sangat bermusuhan, sekurang-kurangnya dalam ucapan-ucapan yang dikemukakannya dan kebijaksanaan yang ingin ditempuhnya. Kebijakan anti-Soviet Reagan terutama menonjol ketika ia baru tampil dalam pemerintahan untuk pertama kalinya. Meskipun sikap Reagan dalam masa jabatannya yang kedua tidak sekeras sebelumnya, kebijaksanaan Amerika Serikat terhadap Uni Soviet dewasa ini belum dapat menghasilkan suasana detente seperti yang pernah terjadi pada tahun 1970-an. Hingga kini Uni Soviet tetap dipandang sebagai sumber ancaman utama bagi stabilitas dan keamanan internasional. Pandangan dan kebijaksanaan demikian itulah yang justru dikhawatirkan oleh beberapa negara Eropa Barat dapat mengganggu keamanan mereka sendiri.

Bagi negara-negara Eropa Barat, detente masih merupakan salah satu bagian penting dalam usaha mereka untuk meningkatkan kesejahteraan dan menghadirkan suasana damai di Eropa.¹⁷ Dari sebab itu, apa pun perbedaan yang terjadi antara Timur dan Barat, khususnya antara blok Pakta Warsawa dan NATO, penyelesaian atau pembicaraan bersama atas perbedaan-

¹⁶Lihat Norman A. Graebner, "The United States and West Europe: An Age of Ambivalence," *Current History*, Vol. 85, No. 514 (November 1986): hal. 353-356 dan 387-389.

¹⁷*Ibid.*

perbedaan akan lebih baik daripada hal itu didiamkan saja. Suasana yang kembali dicekam oleh iklim Perang Dingin seperti pada masa lalu tidak mereka kehendaki. Meskipun secara geografis lebih dekat dengan Uni Soviet, dan melihat negeri ini sebagai sumber ancaman, negara-negara Eropa Barat umumnya menilai bahwa Uni Soviet menghadapi masalah-masalah domestik dan beban berat dari lingkungan luarnya, seperti hubungannya dengan negara-negara Eropa Timur dan masalah Afghanistan, sehingga konfrontasi dalam menghadapi Uni Soviet tidak diperlukan. Lagipula sebagian hubungan ekonomi negara-negara Eropa Barat juga dijalin dengan negara-negara Eropa Timur termasuk Uni Soviet. Sikap Eropa Barat yang dapat dianggap lunak terhadap Uni Soviet ini bisa jadi berkaitan dengan iklim hubungan mereka dengan Timur yang kini memang telah berbeda dari keadaan ketika Perang Dingin (akhir 1940-an hingga awal 1960-an) berlangsung.

Selain itu, hubungan ekonomi antara Amerika Serikat dan negara-negara Eropa, khususnya yang tergabung dalam Pasaran Bersama Eropa (EEC), juga memperumit hubungan di dalam persekutuan mereka.¹⁸ Masalah proteksionisme dalam perdagangan yang mereka lakukan masing-masing, defisit perdagangan Amerika Serikat, dan fluktuasi nilai tukar uang mereka merupakan sumber perbedaan yang mendalam di antara mereka. Ini dapat dimengerti jika diingat bahwa terjadinya perbaikan ekonomi di salah satu pihak bisa berarti kemunduran untuk pihak lainnya oleh karena hadirnya masalah-masalah tersebut dalam hubungan ekonomi mereka.

Di kalangan Pakta Warsawa perbedaan-perbedaan terjadi antara Uni Soviet dan para sekutunya. Dilihat dari luar, tampak bahwa Pakta Warsawa dikuasai oleh dan ditujukan untuk memenuhi kepentingan-kepentingan Soviet. Kesan seperti itu mungkin hanya benar sebagian saja karena dalam tubuh masing-masing anggota Pakta terdapat dinamika-dinamika yang berpengaruh terhadap hubungan di dalam persekutuan. Karena itu akan merupakan hal yang wajar pula jika dalam sistem persekutuan Pakta Warsawa terjadi perbedaan-perbedaan pendapat meskipun peranan Soviet demikian menonjol. Bahkan tidak tertutup kemungkinan bahwa justru karena satu anggota memainkan peranan demikian menonjol, anggota-anggota yang lebih kecil berusaha melawan kecenderungan dominasi dalam seluruh kebijakannya oleh anggota terbesar.¹⁹

Karena posisinya yang dominan itu -- antara lain mengingat luas wilayah dan jumlah penduduk, kemampuan militernya, serta potensi-potensi lainnya -- dan karena beban yang harus dipikulnya baik di dalam maupun di luar negeri,

¹⁸Lihat Elke Thiel, "The World Economic Summit in Tokyo," *Aussen Politik*, Vol. 7, No. 3 (3rd Quarter 1986): hal. 211-221.

¹⁹Ikuti Ivan Volgyes, "Troubled Friendship or Mutual Dependence? Eastern Europe and the USSR in the Gorbachev Era," *Orbis*, Vol. 30, No. 2 (Summer 1986): hal. 343-353.

tidak mengherankan jika dalam hubungannya dengan para sekutunya di Pakta Warsawa, Uni Soviet lebih menekankan hal-hal yang memperteguh persekutuan mereka. Hal-hal itu misalnya adalah persamaan ideologi, pengendalian oleh partai atas usaha-usaha pembaharuan sosial-ekonomi, dan kerjasama yang lebih erat baik dalam bidang politik maupun ekonomi, dan terutama dalam bidang militer.²⁰ Kecenderungan Soviet demikian itu pada waktu lalu ditunjukkan antara lain dalam intervensinya di Hongaria (1956), Cekoslowakia (1968) dan tekanan-tekanan pada Polandia dalam menghadapi Gerakan Solidaritas awal dasawarsa 1980-an ini. Para sekutu Soviet di Eropa Timur ini tampaknya menyadari kekuatan dan keinginan Soviet sehingga pertimbangan akan kemungkinan intervensi Soviet menjadi kendala terjadinya gerakan sentrifugal dalam Pakta Warsawa.

Tetapi bagi negara-negara Eropa Timur, masalah-masalah yang dihadapi dalam persekutuan juga merongrong mereka sebab kepentingan-kepentingan mereka tidak seluruhnya identik dengan kepentingan Soviet. Kepentingan-kepentingan ini terutama berkisar pada masalah-masalah ekonomi, hubungan luar negeri dan integrasi militer.²¹ Dalam bidang ekonomi, negara-negara Eropa Timur menghadapi masalah kebijaksanaan harga bahan energi yang ditetapkan oleh Uni Soviet dewasa ini yang dianggap merugikan karena berada di atas harga pasaran internasional. Mereka juga mempermasalahkan penentuan harga bahan-bahan baku dan barang-barang jadi di dalam CO-MECON yang dipandang merugikannya jika dibandingkan dengan harga di pasaran internasional. Dalam hubungan luar negeri, mereka menghendaki lebih dijalinnya hubungan-hubungan yang luas terutama dengan negara-negara Eropa Barat karena kepentingan ekonominya. Dalam bidang integrasi militer, mereka mengeluhkan biaya yang tinggi untuk program standarisasi persenjataan dan peningkatan anggaran pertahanan 3% seperti yang ditempuh oleh NATO yang akan mempengaruhi perkembangan sektor sosial-ekonominya.

Perkembangan-perkembangan yang terjadi itu semua merupakan unsur-unsur yang harus dipertimbangan dalam melihat kecenderungan hubungan Timur-Barat. Karena adanya kecenderungan-kecenderungan yang tidak selalu paralel dari berbagai unsur tersebut, tampaknya sulit untuk mengharapkan bahwa suatu lompatan pembaharuan hubungan yang harmonis antara Timur dan Barat akan tercapai pada waktu dekat. Tetapi komunikasi yang dijalin di antara kedua belah pihak pasti akan lebih baik bagi dunia daripada kalau tiada komunikasi di antara mereka.

²⁰Lihat David E. Albright, "On Eastern Europe: Security Implications for the USSR," *Parameters*, Vol. XIV, No. 2 (Summer 1984): hal. 24-36.

²¹*Ibid.*, juga Volgyes, *Troubled Friendship or Mutual Dependence?* serta Herbert J. Ellison, "On Eastern Europe: The Economics of Politics," *Parameters*, Vol. XIV, No. 2 (Summer 1984): hal. 15-23.