

Konsep Perdamaian dalam Sistem Internasional dan Strategi Nasional

Daoed JOESOEF

PENGANTAR

KONSEP ATAU PIKIRAN konseptual adalah citra yang dibentuk berdasarkan suatu konstruksi berpikir tertentu. Kalau pikiran konseptual ini dikaitkan dengan gagasan perdamaian atau damai tentunya diperlukan pula kejelasan tentang pengertian damai tersebut. Sedangkan pengertian ini begitu kompleks sehingga bila kita mencari definisinya kita segera terbentur pada suatu kemiskinan intelektual. Sebab bila definisi mengenai peperangan dengan segala variasinya telah banyak dikemukakan oleh para filosof, ahli theologi, ahli sejarah dan ahli hukum, definisi tentang damai itu sendiri sulit diketemukan.

Menurut pengamatan Geoffrey Blainey, untuk setiap penerbitan sebanyak seribu halaman tentang sebab-sebab peperangan terdapat kurang dari satu halaman yang langsung mengenai sebab-sebab perdamaian. Hasil pengamatan seperti ini kiranya diperkuat oleh John Lewis Gaddis yang berkesim-

pulan bahwa disiplin "peace studies" bahkan mengalami pula disproporsi yang sama: ia ternyata telah memberikan lebih banyak perhatian pada soal apa yang harus dilakukan untuk mengelakkan peperangan ketimbang pada soal yang sebenarnya sama pentingnya, yaitu mengapa peperangan sampai saat ini tidak terjadi padahal peluang untuk itu begitu banyak.

Sebenarnya soal-soal perang-tidak perang ini akan lebih mudah ditangani bila semua penelitian yang mencari sebab-sebab peperangan telah menghasilkan sesuatu yang mendekati konsensus tentang mengapa peperangan sampai terjadi. Sebab konsensus tersebut kemudian dapat diterapkan pada analisis periode pasca-1945 untuk mengetahui apa yang membuatnya berbeda dengan keadaan sebelum itu yang telah mencetuskan perang dunia sampai dua kali. Namun konsensus itu tidak pernah ada. Walaupun banyak analisis dari berbagai disiplin ilmiah telah menekuni masalah sebab-sebab peperangan tersebut selama bertahun-tahun, sebuah risalah yang dibuat baru-baru ini dari

semua karya tulis tersebut berkesimpulan bahwa pengertian manusia tentang perang masih tetap pada tingkat elementer. Belum ada satu pun teori sebab-sebab peperangan yang dapat diterima secara luas dan sedikit sekali persepakatan mengenai metodologi yang dapat dipakai untuk menemukan sebab-sebab tersebut.

Dalam sistem internasional sejak zaman Yunani Purba damai sudah dikaitkan dengan peperangan. "Tujuan satu-satunya dari peperangan," kata Aristoteles, "adalah perdamaian." Pada waktu itu kiranya sudah disadari bahwa "damai" adalah jauh lebih kompleks dari "perang," sebab bila untuk mencetuskan "perang" satu negara saja sudah dapat memulainya, untuk mewujudkan "damai" paling sedikitnya diperlukan dua negara. Maka itu konsepsi bangsa Rumawi mengenai perdamaian pada dasarnya berupa suatu definisi perdamaian yang bersifat juridis dan politis. Bukankah perkataan Latin *pax*, yaitu damai, dekat sekali dengan ungkapan *pacisci* yang berarti *mengadakan suatu pakta*.

Baru Saint Augustinus yang mulai berusaha merumuskan sebuah definisi yang tersendiri tentang perdamaian, dalam artian tidak mengkaitkannya sebagai acuan anti-tetis dari peperangan. "Damai," katanya, "adalah tata tertib dalam ketenteraman." Pengertian damai yang demikian ini, yang jelas sangat berbau filosofis dan etis, kiranya tidak hanya berlaku bagi perdamaian internasional tetapi juga bagi perdamaian nasional. Delapan abad kemudian pengertian damai tersebut dikemukakan kembali oleh Thomas Aquino ketika berusaha merumuskan teorinya tentang "peperangan yang adil" (*a just war*). Segi-segi moral dan moralitas dari perang dan damai dan dari hubungan antara keduanya mulai diket-

ngahkan secara sistematis.

Sistem hubungan internasional pasca-Perang Dunia II yang berlaku sekarang, yang bukan merupakan hasil pendalaman pikiran dan disain dari siapa pun, yang tidak didasarkan atas tuntutan moralitas dan asas keadilan, tetapi lebih bersendikan pembagian dunia dalam berbagai lingkungan pengaruh secara artifisial dan arbitrer, dan yang tanpa peperangan mengandung antagonisme, dendam serta kebencian yang tak kunjung padam, anehnya, telah berusia lebih dari 40 tahun, jadi dua kali lebih lama dari sistem hubungan internasional pasca-Perang Dunia I. Bila demikian usianya ini hampir menyamai lamanya eksistensi sistem internasional abad-19 yang secara sadar dan sengaja dipikirkan dan didisain oleh Metternich dan Bismarck. Berbeda dengan sistem-sistem yang telah ada sebelumnya, setelah berlaku selama empat dasawarsa, sistem pasca-Perang Dunia II yang pelaku aktifnya jauh lebih banyak dan sistem kerja, kelembagaan serta masalah-masalahnya jauh lebih kompleks dari semua sistem yang pernah ada itu, anehnya, belum menunjukkan tanda-tanda desintegrasi. Keanehan ini pantas sekali, bahkan seharusnya, dijadikan bahan pemikiran kita tentang perdamaian kali ini.

Harus diakui bahwa hal ini bukan tidak pernah dipikirkan dan dibahas orang. Namun semua pembahasan dan pemikiran yang sudah-sudah pada umumnya dituntun oleh pengalaman aktual manusia yang terbatas pada operasi suatu sistem tunggal -- yaitu sistem keseimbangan kekuatan -- yang bekerja dalam rangka konfigurasi "multipolar" yang menandai politik internasional sampai Perang Dunia II atau dalam rangka konfigurasi "bipolar" yang menandai politik internasional sejak akhir Perang

Dunia II tersebut. Sistem-sistem alternatif, walaupun ada, tetap merupakan konseptualisasi abstrak dalam pikiran para teoretisi dan karena itu kiranya kurang membantu kemajuan pengetahuan kita tentang sebab-musabab terjadi atau tidak perang atau damai dalam dunia real.

Maka itu daripada pikiran analitis kita kerahkan untuk merumuskan suatu teori tentang perdamaian guna dipakai sebagai asas penuntun dalam membangun suatu sistem hubungan internasional yang *peaceful*, mungkin kali ini jauh lebih berguna bila pikiran analitis itu kita pakai untuk menjelaskan mengapa selama 40 tahun terakhir ini sistem internasional yang berlaku tetap diliputi oleh suatu suasana damai. Memang istilah damai pasti bukan yang muncul terlebih dahulu dalam pikiran bila kita menelusuri sejarah dari periode 40 tahun terakhir ini. Secara jujur harus diakui bahwa selama periode ini telah terjadi pembuatan serta pemupukan senjata dalam jumlah dan daya destruksi yang paling besar dalam sejarah manusia, telah terjadi serangkaian perang terbatas yang cukup mematikan, telah terjadi banyak aksi kekerasan revolusioner yang bersifat etnik, religius dan perang saudara di samping perkembangan kasus-kasus kelaparan, bencana alam, kebodohan, ketidakadilan, dan lain-lain.

Apakah semua ini masih membenarkan kita untuk mengatakan adanya suasana damai dalam sistem hubungan internasional yang berlaku sekarang? Memang tidak, sebab tidak ada peperangan tidak dengan sendirinya berarti ada perdamaian. Tetapi walaupun begitu, walaupun penyelesaian pasca-Perang Dunia II ini bersifat sangat artifisial dan penuh ketidakadilan, kenyataan bahwa ia dapat bertahan selama hampir setengah abad-20, tidak mencetuskan suatu

perang dunia dan karena itu memungkinkan sebagian besar umat manusia melakukan usaha-usaha pembangunan di tempatnya masing-masing, kiranya cukup menarik untuk dikaji. Memang hal ini bukan merupakan dasar yang baik untuk bergembira, tetapi pasti merupakan hal yang pantas untuk dipelajari. Sebab biar bagaimanapun kita perlu berusaha memahami mengapa kekuatan besar yang disebut damai ini mampu *survive* selama lebih dari 40 tahun, mengapa perang besar-besaran (Perang Dunia III) tidak terjadi, berhadapan dengan provokasi yang begitu banyak. Dengan pemahaman tersebut kita lalu berusaha memikirkan apa-apa yang harus kita lakukan untuk meningkatkan situasi perdamaian yang diidam-idamkan.

Usaha pemahaman ini terang tidak mudah. Masalahnya pasti mengandung kesukaran-kesukaran metodologis tertentu karena biar bagaimanapun selalu relatif lebih mudah menyelami hal-hal yang memang terjadi ketimbang yang tidak terjadi.

Maka tulisan ini berturut-turut akan membahas kompleksitas sistem hubungan internasional pasca-Perang Dunia II, kemudian unsur-unsur stabilitas dalam sistem tersebut dan akhirnya pokok-pokok renungan strategi nasional.

KOMPLEKSITAS SISTEM HUBUNGAN INTERNASIONAL

Hubungan-hubungan antar negara-bangsa sejak akhir Perang Dunia II semakin lama menjadi semakin kompleks. Kompleksitas ini disebabkan oleh tiga hal pokok. Pertama, multiplikasi pelaku-pelaku di bidang

internasional, di antara mana persengketaan mungkin timbul; multiplikasi ini tidak hanya dalam artian jenis pelaku tetapi juga jumlah setiap jenis pelaku. Kedua, multiplikasi masalah yang dapat menjadi sebab dari persengketaan. Ketiga, multiplikasi cara dan peralatan yang dapat digunakan untuk memecahkan persengketaan di masa depan.

MULTIPLIKASI PELAKU

Negara-Bangsa

Sampai akhir Perang Dunia I, sebagai pelaku di bidang hubungan internasional, kita hanya mengenal apa yang kini disebut sebagai negara-bangsa yang merdeka dan berdaulat. Kalau kita batasi pada faktor ini sebagai pelaku, jumlahnya kini sudah berlipat ganda. Kalau pada akhir Perang Dunia II jumlah negara-bangsa di sekitar angka 50, dewasa ini jumlahnya tidak kurang dari 159, jadi sudah berlipat ganda menjadi tiga kali, di satu bulatan bumi yang besar dan luasnya tidak berubah.

Lembaga-lembaga Internasional

Pelaku kedua di bidang hubungan internasional adalah lembaga-lembaga internasional yang kini jumlahnya ditaksir tidak kurang dari 200 buah dan mempekerjakan kira-kira 500.000 pejabat internasional yang tidak tunduk pada hukum dan ketentuan nasional dari mana mereka datang. Mereka ini sudah merupakan satu kelas pekerja tersendiri yang hidup dan bekerja menurut ketentuan-ketentuan yang banyak sedikitnya mereka rumuskan sendiri dan kemudian mendapat sanksi dari lembaga internasional yang bersangkutan.

Badan-badan Transnasional

Pelaku yang ketiga adalah badan-badan transnasional seperti multinational corporation (MNC), gerakan politik yang mendasarkan diri pada ideologi ataupun doktrin politik yang sama, kelompok keagamaan, Amnesty International, dan lain-lain.

Lembaga-lembaga Penelitian

Pelaku yang keempat berupa lembaga-lembaga penelitian di berbagai bidang kehidupan manusia: ekonomi, bisnis, teknologi, sosial, politik, kebudayaan, yang cara bekerjanya banyak sedikitnya bersifat akademis, walaupun tidak ilmiah, dan jumlahnya kini ditaksir tidak kurang dari 10.000 buah.

Perseorangan

Pelaku kelima adalah perseorangan, baik yang tergabung dalam gerakan revolusioner ataupun teroris sehingga, secara analitis, dapat digolongkan sebagai *sub-national actors*, tetapi aksi dan tindakannya bersifat lintas nasional, maupun yang tergabung dalam gerakan analisis dan pemikiran seperti "Club of Rome." Belakangan ini muncul "The Great Peace Journey," suatu gerakan perdamaian yang dibentuk oleh perseorangan, yang diterima oleh pejabat Dirjen Politik Deplu pada tanggal 20 Oktober 1986, untuk mendengarkan gagasan yang mereka sebut sebagai "The Five Questions."

Manusia-manusia pribadi ini bertindak atas nama dan menurut keyakinan dan pertimbangan pribadi masing-masing yang kadangkala belum tentu sejalan dan sesuai dengan pandangan dan pendirian yang dipe-

gang oleh negara-bangsa dari mana mereka berasal. Namun tindakan ataupun buah pikiran mereka langsung menyangkut hal ataupun masalah yang menjadi kepentingan negara-bangsa masing-masing. Dipandang dari sudut ini, kehadiran dan kegiatan pelaku perseorangan di bidang hubungan internasional ini telah membuat diplomasi tidak hanya berupa diplomasi etatik, diplomasi antar negara, tetapi diplomasi individual.

Pada tahun 1977, di kota Jenewa saja, menurut taksiran telah terjadi 1.026 pertemuan berupa seminar, konperensi, simposium, di bidang ilmu dan teknologi dan melibatkan tidak kurang dari 52.000 orang sarjana dan tenaga ahli. Mereka ini sesedikitnya telah menyelesaikan 14.000 pertemuan kerja berupa diskusi atas dasar tanggungjawab pribadi masing-masing, bersama-sama 20.000 pejabat lembaga internasional yang datang dari 110 lembaga internasional.

MULTIPLIKASI ISYU DAN MASALAH

Multiplikasi ini sebagian merupakan akibat dari multiplikasi pelaku yang disebut di atas tadi. Demikian rupa sehingga sebagian masalah dan isyu timbul dan berkembang sebagai akibat interaksi antara pelaku dan akibat yang ditimbulkannya.

Kekaburan Batas

Untuk bagian lainnya, multiplikasi masalah dan isyu ini timbul, pertama, dari kenyataan bahwa batas politik sesuatu negara-bangsa, di dalam mana ia berdaulat dan mempunyai wewenang sepenuhnya, tidak lagi bersamaan dengan batas ekonomi

yang terus bergeser sampai melewati batas (ekonomi) nasional masing-masing.

Interdependensi

Multiplikasi masalah, kedua, timbul dari kenyataan bahwa manfaat yang dapat ditarik dari masing-masing negara dari perkembangan ekonomi dunia tidak sebanding; interdependensi yang semakin mendalam mengakibatkan tingkat kepekaan dan kerawanan yang berbeda-beda. Interdependensi yang asimetrik membuat derajat saling ketergantungan tidak sama.

Internasionalisasi Masalah Nasional

Ketiga, timbul dari kenyataan bahwa ada isyu yang dahulu dianggap semata-mata sebagai masalah nasional, kini dijadikan masalah internasional. Misalnya masalah di bidang makanan, sumber energi, pendidikan, ilmu pengetahuan, penduduk, hutang, dan lain-lain.

MULTIPLIKASI CARA PEMECAHAN MASALAH

Aneka Ragam Cara dan Alat

Dengan multiplikasi cara dan peralatan dimaksudkan kenyataan bahwa semakin banyak negara-bangsa yang memiliki peralatan dan berkemampuan untuk menggunakan kekuatan peralatannya terhadap negara-bangsa lain sebagai cara memecahkan masalah seperti yang dikehendakinya. Di samping peralatan berupa senjata yang semakin meningkat jenisnya dan peningkatan daya menghancurkan dari setiap jenis senjata,

mereka dapat pula menggunakan sarana lain, ekonomi misalnya: dari pembatasan di bidang impor yang sudah merupakan cara tradisional untuk keperluan ini sampai pembatasan di bidang transaksi moneter dan kredit, dari embargo di bidang bahan baku dan bahan mentah sampai ke embargo bahan makanan untuk kepentingan politik dan diplomasi internasional.

Intensifikasi Kekuasaan dan Kerawanan

Alasan lain mengapa multiplikasi cara dan peralatan di bidang hubungan internasional perlu disadari adalah pertama, karena penyebaran dan intensifikasi kekuasaan yang dapat ditimbulkannya; kedua, meningkatnya kerawanan banyak negara-bangsa terhadap pengaruh ataupun tekanan dari luar dirinya. Kedua perkembangan ini memang sepintas lalu sering mengimbangi atau saling menetralisasi berhubung yang pertama memungkinkan sesuatu negara untuk menjadi lebih peka karena ia menjadi lebih tergantung pada perkembangan di luar dirinya sendiri.

UNSUR-UNSUR STABILITAS DALAM SISTEM HUBUNGAN INTERNASIONAL

Teori sistem dapat memberikan kepada kita suatu pangkal tolak yang berguna untuk merenungkan sifat dan pembawaan hubungan-hubungan internasional sejak tahun 1945. Menurut para ilmuwan politik, suatu sistem internasional terwujud bila bertemu dua kondisi. Pertama, terdapat interkoneksi antara unit-unit di dalam sistem yang bersangkutan sehingga perubahan-perubahan yang terjadi di beberapa bagiannya akan mengubah pula bagian-bagian lainnya. Ke-

dua, tingkah-laku kolektif dari sistem sebagai keseluruhan berbeda dari harapan dan prioritas dari unit-unit individual yang membentuk sistem tersebut.

Tambahan lagi teori sistem memberikan kepada kita kriteria untuk membedakan konfigurasi politik yang stabil dan yang tidak stabil. Ia kiranya dapat pula membantu menjelaskan fakta mengapa sistem-sistem internasional tertentu dapat bertahan lebih lama dari yang lain-lainnya. Karl Deutsch dan J. David Singer mendefinisikan *stabilitas* sebagai "kemungkinan bahwa sistem yang berlaku tetap memiliki semua ciri-ciri pokoknya: tidak satu pun bangsa menjadi dominan; hampir semua anggotanya terus hidup; perang besar-besaran tidak terjadi."

Ciri khas lainnya lagi dari sistem tersebut, menurut mereka, adalah bahwa ia memiliki kemampuan mengatur sendiri (*self-regulation*), yaitu kesanggupan membalikkan stimuli yang pada mulanya mengancam keselamatannya. Bekerjanya *self-regulation* ini dapat dikatakan sama dengan pembawaan *negative feedback*. Berbeda dengan *positive* atau *amplifying feedback*, *negative feedback* berkenaan dengan gejala *self-correction*, yaitu bila stimuli ke suatu arah tertentu meningkat, sistem yang bersangkutan membangkitkan respons yang menurun terhadap stimuli itu dan semakin lama semakin memperkuat kecenderungan membalikkannya kembali.

Bila *self-regulating system* berkemampuan mengatur sendiri, seperti yang dilakukan oleh pilot otomatis di sebuah pesawat terbang atau oleh alat pengatur mesin uap, kebalikannya *self-aggravating system* berpembawaan membuat semakin parah keadaan, yaitu situasi yang tidak lagi terendalikan seperti: kebakaran hutan, kecandu-

an narkotik, peningkatan inflasi, fisi nuklir dan perang habis-habisan. Mekanisme pengaturan sendiri akan berfungsi dengan baik bila struktur dari sistem itu memang mencerminkan cara pembagian kekuasaan yang sepadan di antara negara-negara anggotanya, bila terdapat persetujuan yang mendasar di antara negara-negara terkemuka di dalam sistem mengenai tujuan-tujuan yang ingin mereka pertahankan dengan berpartisipasi di dalamnya, bila terdapat prosedur yang telah disepakati bersama mengenai cara mengatasi perbedaan-perbedaan di antara sesama mereka.

Selain dengan stabilitas, perdamaian berkaitan pula dengan sekuriti (keamanan/kepastian), karena ia adalah dasar dari gagasan damai itu. Sekuriti ini mendorong pencarian naluriah manusia untuk menciptakan suatu suasana manusiawi dan suatu lingkungan yang melindungi. Maka itu sejak zaman prasejarah makhluk manusia telah berusaha menemukan tempat dan cara berlindung dari kebuasan binatang, dari bahaya alam dan dari gangguan-gangguan yang berasal dari sesamanya.

Menurut Ibnu Khaldun manusia adalah satu-satunya makhluk yang memerlukan suatu otoritas untuk hidupnya. Tanpa otoritas ini manusia tidak akan dapat sejahtera dan bahkan tidak akan dapat hidup, sebab peranan otoritas adalah menyelenggarakan baik pertahanan ekstern maupun tata-tertib intern.

Dalam menentang Freud, psikoanalisis Adler berpendapat bahwa lubuk jiwa manusia bukan dikuasai oleh kesenangan (libido) tetapi oleh hasrat sekuriti. Memang manusia adalah makhluk yang mencari kepuasan tetapi kepuasannya yang terbesar adalah memperoleh sekuriti. Trauma, ketakutan,

kekerasan, agresi, penghinaan, mengancam sekuriti dan pangkal dari sebagian terbesar gangguan jiwa (neurosis) dan rasa rendah diri. Rasa seperti itu menggerakkan reaksi, tingkah-laku dan kebutuhan terhadap kompensasi, perlindungan dan perbaikan.

Maka bila stabilitas dan sekuriti dianggap dasar dari gagasan perdamaian dalam hubungan antar bangsa, pengkajian kita harus dimulai dengan membedakan struktur sistem internasional yang ada dari sudut kelakuan bangsa-bangsa yang membentuk sistem itu. Sebab kelakuan saja tidak akan menjamin stabilitas jika prasyarat-prasyarat struktural yang diperlukan tidak ada, tetapi sebaliknya dalam kondisi-kondisi tertentu struktur dapat memaksakan stabilitas walaupun tingkah-laku yang diperlukan sebagai prasyarat untuk itu sangat diragukan keadaannya. Hal ini kiranya menjadi jelas bila kita bandingkan penyelesaian Perang Dunia II di tahun 1945 dengan penyelesaian yang pernah dilakukan untuk Perang Dunia I di tahun 1919.

Andaikata yang menentukan itu hanya sikap dan tingkah-laku para negarawan, maka Konperensi Perdamaian Paris 1919 pasti akan membawa Eropa memasuki suatu zaman yang stabil seperti yang pernah dilakukan hampir seabad sebelumnya oleh Kongres Wina. Semua diplomat yang datang berunding ke Paris ketika itu sudah menyadari sepenuhnya bahwa perang bukan sekali-kali merupakan wasit dalam persengketaan antar bangsa. Lebih-lebih tokoh yang paling berpengaruh di antara mereka, Woodrow Wilson, sudah bertekad untuk melangkah lebih jauh lagi dari praktek "diplomasi klasik" dengan jalan memadukan moralitas dan asas-asas keadilan pada kekuatan dan kekuasaan.

Sayangnya dalam berbuat begitu Perse-tujuan Versailles mengabaikan realitas ke-kuatan. Perse-tujuan ini memecah-belah Kerajaan Austro-Hongaria -- yang memang sesuai benar dengan aspirasi kebangsaan dari kelompok-kelompok tertentu yang sela-ma ini hidup di wilayah Kerajaan tua itu -- tetapi lalai melengkapi negara-negara peng-gantinya seperti Polandia, Cekoslovakia, Austria dan Hongaria, dengan kekuatan mi-liter dan ekonomi yang diperlukan untuk menopang kedaulatan yang baru mereka tegakkan itu. Tambahan lagi perse-tujuan tersebut tidak berusaha melayani kepenting-an dari dua bangsa, dalam hal ini Rusia dan Jerman, yang penduduk dan kekuatan in-dustrinya pasti mampu memberikan kepada mereka pengaruh yang besar atas perkem-bangan Eropa. Maka itu tidak mengheran-kan bila keruntuhan sistem Versailles di tahun 1939 adalah hasil dari tawar-menawar dengan mengorbankan Eropa Timur oleh kedua negara besar tersebut, yang kekuatannya telah diabaikan 20 tahun sebelumnya demi tegaknya keadilan.

Lain halnya dengan penyelesaian Perang Dunia I (1919) tersebut di atas, penyelesaian Perang Dunia II (1945) tidak berpretensi se-bagai wujud kemenangan asas keadilan. Pe-nyelesaian ini malah dengan seenaknya membagi-bagi negara-negara berdaulat se-perti Jerman, Austria, dan Korea, bukan karena pembagian ini dianggap tepat, tetapi karena antara Amerika Serikat dan Uni So-viet tidak pernah ada kata sepakat mengenai tentera siapa yang harus ditarik lebih dahulu dari ketiga negeri yang mereka duduki ber-sama-sama. Penyelesaian ini juga tidak men-cegah dimasukkannya beberapa negeri yang kemerdekaannya diakui oleh penyelesaian tahun 1919 ke dalam lingkungan pengaruh Rusia hingga saat ini, termasuk Polandia,

yang untuk mempertahankan kemerdekaannya itu Inggris bersedia menghunus senjata di tahun 1939. Sebagai imbangannya, penye-lesaian ini membiarkan pula pembentukan lingkungan pengaruh Amerika di Eropa Barat, Lautan Tengah dan Lautan Teduh, walaupun negara-negara yang tercakup di dalamnya jauh lebih bebas, merdeka dan berdaulat daripada yang termasuk dalam lingkungan pengaruh Rusia.

Ternyata sistem internasional hasil pe-nyelesaian tahun 1945 dapat bertahan sam-pai sekarang, jadi sudah berumur dua kali umur sistem yang diciptakan oleh penyele-saian tahun 1919. Maka ada baiknya kita tinjau unsur-unsur struktural dan unsur-unsur kelakuan dari stabilitas.

UNSUR-UNSUR STRUKTURAL DARI STABILITAS

Unsur-unsur struktural dari stabilitas dalam sistem internasional yang berlaku se-karang ini adalah bipolaritas, kemandirian dan pengaruh dalam negeri pada pelaksana-an diplomasi.

Bipolaritas

Cara Perang Dunia II diselesaikan oleh para negara pemenang di tahun 1945 mem-buat situasi internasional "menciut menjadi suatu tontonan primitif dari dua raksasa yang saling mengawasi dengan tatapan yang penuh curiga," demikian tulis Hans Morgen-thau di tahun 1948. "... Maka hadang atau dihadang, kuasai atau dikuasai, hancurkan atau dihancurkan menjadi pegangan dari diplomasi baru."

Polarisasi kekuatan ini begitu sungguhan

sehingga dapat dikatakan yang pertama kali terjadi dalam sejarah modern. Pengalaman dunia memang agak terbatas mengenai sistem bipolar di zaman lampau. Dahulu memang ada rivalitas antara Athena dan Sparta, ada antagonisme antara Roma dan Kartago. Tetapi semua ini merupakan konflik regional, bukan global. Baru mulai tahun 1945 dapat dikatakan bahwa dunia ini terbagi antara dua lingkungan pengaruh yang saling bersaing atau bahwa ada dua adikuasa yang mengontrol kedua lingkungan tersebut.

Sebenarnya sejak saat itu sampai sekarang ini ada yang berpendapat bahwa bipolaritas merupakan suatu cara yang berbahaya dalam mengorganisasikan politik dunia. Logika geometri yang sederhana saja dapat mengatakan bahwa suatu sistem yang bersendikan tiga atau lebih penopang akan jauh lebih stabil daripada yang hanya bertopang pada dua sendi. Namun politik bukan geometri. Perjalanan waktu dan tumpukan pengalaman ternyata mengungkapkan adanya beberapa unsur struktural dari stabilitas dalam sistem bipolar dari hubungan internasional yang tidak terdapat dalam sistem multipolar yang telah mendahuluinya sebelum Perang Dunia II dan Perang Dunia I.

Unsur-unsur tersebut adalah:

(i) Sistem bipolar pasca-1945 secara realistis mencerminkan kenyataan tentang keberadaan kekuatan militer pada akhir Perang Dunia II dan yang tetap tidak berubah hingga kini. Hal ini jelas berbeda dengan penyelesaian tahun 1919 yang hampir tidak berusaha melayani kepentingan-kepentingan Jerman dan Rusia.

(ii) Struktur bipolar yang ada ini relatif begitu sederhana sehingga untuk memperta-

hankannya tidak memerlukan kepemimpinan yang canggih. Runtuhnya sistem besar multipolar dari abad-19 justru karena keadaannya yang serba ruwet. Untuk mempertahankan keutuhannya diperlukan seorang Metternich atau seorang Bismarck. Begitu tokoh-tokoh sekaliber ini tidak ada lagi, sistem yang ruwet itu menjadi berantakan.

(iii) Karena strukturnya yang relatif sederhana, persekutuan dalam sistem bipolar cenderung menjadi lebih stabil ketimbang aliansi yang pernah ada di abad-19 dan di periode 1919-1939. Organisasi Persekutuan Atlantik Utara (NATO), misalnya, ternyata dapat menyamai usia aliansi yang terlama dari semua aliansi sebelum Perang Dunia I, yaitu antara Jerman dan Austro-Hongaria. Usianya sekarang ini bahkan telah lebih dari dua kali usia aliansi Perancis-Rusia yang dahulu dan pasti mengatasi usia semua persekutuan yang pernah dibentuk antara Perang Dunia I dan Perang Dunia II. Usia lawan pokoknya, Pakta Warsawa, dapat dikatakan sama saja. Kemantapan ini kiranya disebabkan oleh kenyataan bahwa aliansi adalah produk dari ketidakamanan (insecurity). Selama Amerika Serikat dianggap merupakan sumber ketidakamanan dunia oleh dan bagi Uni Soviet atau sekutu-sekutunya dan demikian pula sebaliknya, maka kedua adikuasa tidak akan mengalami kesulitan untuk mempertahankan keutuhan aliansi masing-masing. Di dalam suatu sistem multipolar, sumber ketidaksamaan dapat berubah dengan cara yang sangat kompleks. Maka itu kita lihat aliansi berubah-ubah demi penyesuaian diri pada variasi yang ada.

(iv) Bipolaritas tidak menutup kemungkinan pembelotan anggotanya. Sejauh yang mengenai Amerika Serikat: Cina, Kuba, Vietnam, Iran, dan Nikaragua. Yang mem-

belot dari Uni Soviet: Yugoslavia, Albania, Mesir, Somalia dan Cina. Mungkin karena stabilitas yang menyeluruh dari sistem persekutuan pokok ini pembelotan-pembelotan dari masing-masing kubu, yang memang ada terjadi selama berlangsungnya Perang Dingin, dibiarkan saja karena tidak terlalu mengganggu seperti halnya pada suatu sistem multipolar yang keseimbangannya relatif rawan.

Bila struktur bipolaritas dalam dirinya mendorong stabilitas, ada ciri-ciri inheren dari hubungan bilateral Amerika-Soviet yang kiranya tambah memperkuat dorongan itu, yaitu mengadakan hubungan tanpa menjadi saling tergantung dan adanya kaitan antara struktur dalam negeri dan diplomasi.

Hubungan Amerika-Soviet merupakan suatu hubungan dengan tetap mempertahankan kemandirian masing-masing dan bukan untuk menjadi saling tergantung satu dengan lainnya, walaupun kedua negara-bangsa ini begitu luas terlibat dengan seluruh bagian dunia. Jadi yang mereka pupuk dan jaga adalah suatu hubungan dalam independensi dan bukan hubungan dalam interdependensi.

Bentuk hubungan yang seperti itu kiranya berkaitan dengan tempat kedudukan kedua negeri di sisi yang berlainan dari bumi ini: jarak pemisah geografis yang relatif jauh di antara mereka memberikan sedikit sekali kemungkinan untuk mempersengketakan wilayah perbatasan seperti yang pernah terjadi mengenai Alsas-Lorraine, Korridor Polandia, Tepian Barat (Sungai Jordan), Gaza Strip dan Yerusalem. Di daerah-daerah di mana tentera Rusia dan Amerika, atau dari sekutu masing-masing, langsung saling berhadapan, mereka mendirikan

batas-batas artifisial, seperti zona militer di Korea dan Tembok Berlin. Di bidang ekonomi, walaupun Uni Soviet mengimpor sejumlah besar bahan makanan dari Amerika, tetap tidak dapat dikatakan bahwa hidupnya menjadi sangat tergantung pada komoditi tersebut. Dipandang dari sudut stabilitas internasional kiranya baik sekali bahwa kedua bangsa yang paling kuat di dunia ini adalah juga yang paling berswasembada.

Ada hubungan antara struktur dalam negeri dengan tingkah-laku terhadap luar negeri atau diplomasi. Di Amerika Serikat ada kehendak yang disebut *open door expansionism*, yaitu mengkaitkan struktur ekonomi nasional dengan politik luar negeri mengingat kehidupan kapitalisme menuntut kegesitan mencari bahan-bahan baku, pasar dan kesempatan-kesempatan investasi di luar negeri. Sejalan dengan ini ada pula usaha-usaha komplementer berupa "corporatism," yaitu kerjasama antara dunia usaha, tenaga kerja dan pemerintah untuk menciptakan suatu lingkungan, atau paling sedikitnya suasana, yang sepadan di luar negeri. Bila diteliti lebih dalam *open door expansionism* ternyata mengelakkan konfrontasi militer. Gagasan kerjanya merupakan suatu cara meluaskan sistem internal Amerika ke seluruh penjuru dunia tanpa kekerasan dan tanpa inefisiensi dari kolonialisme tradisional. Dengan perkataan lain, ia dirumuskan dan didisain untuk meraih kemenangan tanpa peperangan. "What is good for General Motor is good for the United States, what is good for the United States will be good for the whole world," demikian pemeunya. Sejalan dengan pikiran ini "corporatism" menitikberatkan akibat-akibat yang *stabilizing* dan bukan yang *destabilizing* dalam setiap intervensi Amerika di Eropa.

Di Uni Soviet struktur internalnya dibentuk begitu rupa untuk mendukung kehendak pimpinan nasional menciptakan musuh-musuh eksternal agar ia tetap didukung untuk berkuasa karena diperlukan demi *survival* negara-bangsa. Namun pelebagaan kecurigaan dan kewaspadaan nasional ini kiranya datang dari kelemahan dan bukan dari kekuatan. Berhubung dengan itu struktur dalam negeri Rusia, walaupun diarahkan untuk menanggapi dunia dengan citra yang seburuk-buruknya, dari dirinya sendiri mungkin tidak akan (mampu) mencetuskan peperangan. Bila demikian Kremlin tidak akan memulai aksi militer terhadap kubu lawan utamanya.

Hubungan internasional, sama dengan hidup dan kehidupan itu sendiri, keadaan yang sebenarnya jauh lebih kompleks dari yang sanggup digambarkan oleh berbagai model teoretis. Namun sejauh yang mengenai hubungan antara kedua adikuasa, usaha kedua belah pihak untuk mengkaitkan struktur internal dengan tingkah-laku eksternal kiranya tidak menunjukkan kecenderungan untuk menempuh risiko berperang. Struktur internal mereka sama-sama mengandung suatu *military-industrial complex*, tetapi keseluruhan *theory of deterrence* sebenarnya didasarkan pada hipotesa bahwa *paranoia* dan *prudence* dapat hadir berdampingan.

Walaupun terdapat perbedaan-perbedaan yang betul-betul mendasar, baik struktur dalam negeri Amerika maupun Uni Soviet kelihatannya tidak mengajukan hambatan-hambatan yang lebih besar bagi usaha-usaha mempertahankan suatu sistem internasional yang stabil daripada yang dikandung oleh struktur bipolaritas itu sendiri atau oleh ciri-ciri khas dari hubungan bilateral Amerika-Rusia. Walaupun perbedaan-perbedaan

struktur internal masing-masing begitu menyolok, bila perlu sesekali melaksanakan diplomasi usir-mengusir diplomat, ia ternyata mampu membedakan kemungkinan permusuhan dengan kemungkinan peperangan.

UNSUR-UNSUR KELAKUAN DARI STABILITAS

Sebagaimana telah dikatakan sedikit sebelum ini, stabilitas dalam sistem internasional hanya sebagian saja yang merupakan fungsi dari struktur. Sebagian lainnya ditentukan oleh kelakuan yang sadar dari bangsa-bangsa yang membentuk sistem itu. Walaupun penyelesaian Perang Dunia II sudah disesuaikan dengan pembagian kekuatan yang ada di dunia, walaupun hubungan Amerika-Rusia merupakan hubungan interdependensi yang seminimal mungkin, walaupun kendala-kendala dalam negeri tidak menciptakan kesulitan-kesulitan, stabilitas di masa pasca-perang sekarang ini tidak akan ada bila di kalangan pemegang kekuasaan yang mendominasi sistem memiliki kemauan berperang yang sama seperti yang terjadi di sistem lain yang pernah ada di masa lampau.

Maka ada baiknya kita kaji unsur-unsur kelakuan yang *condusive* bagi stabilitas, yaitu senjata nuklir, revolusi pengamatan, pelunakan ideologi dan aturan permainan adikuasa.

Senjata Nuklir

Para negarawan dari negara-negara adikuasa pasca-1945, bila dibandingkan dengan para pendahulu mereka di periode sebelumnya, ternyata sangat berhati-hati dalam mengambil keputusan memerangi lawannya.

Seusai Perang Dunia II hingga saat ini dalam hubungan Amerika-Soviet sebenarnya tidak sedikit terbuka "kesempatan" yang menantang kedua belah pihak untuk segera bertaring: Iran (1946); Yunani (1947); Berlin dan Cekoslovakia (1948); Korea (1950); kerusuhan di Berlin Timur (1953); pemberontakan Hongaria (1956); krisis Berlin lagi (1958-59); insiden pesawat U-2 (1960); Berlin lagi (1961); krisis peluru kendali Kuba (1962); lagi-lagi Cekoslovakia (1968); perang Yom Kippur (1973); Afghanistan (1979); Polandia (1981); insiden pesawat terbang Korea (1983); sekarang ini usir-mengusir diplomat (1986).

Maka kalaupun sampai sekarang perang besar belum pecah pasti bukan karena masing-masing negara adikuasa kurang pengalaman dalam berperang. Amerika Serikat antara 1815-1980 telah turut aktif dalam delapan peperangan internasional yang melibatkan kira-kira seribu pertempuran sengit di medan yang mematikan. Selama periode yang sama Uni Soviet mengalami sembilan belas kali peperangan. Kiranya bukan pula karena mutu yang luar biasa dari kepemimpinan di kedua belah pihak, mengingat wawasan dan kemampuan para negarawan pasca-perang dari Amerika dan Uni Soviet kelihatannya tidak banyak berbeda daripada pendahulu mereka. Mestinya bukan pula karena kedua belah pihak sudah terlalu lelah untuk mengangkat senjata. Sebab dalam periode pasca-perang ini kedua bangsa tersebut telah mati-matian menggunakan kekuatan militer masing-masing menghantam pihak ketiga: Amerika menggunakannya di Korea dan Vietnam, sedangkan Uni Soviet di Afghanistan.

Tentu ada alasan-alasan lain yang lebih menentukan mengapa kedua negara adikuasa tidak begitu gegabah menempuh risi-

ko perang. Alasan itu, menurut hemat saya, adalah mekanisme "gertakan nuklir" (nuclear deterrence). Kehadiran senjata ampuh ini kiranya membuat setiap keputusan untuk berperang tidak optimis. Optimisme dalam menyiapkan peperangan inilah yang dahulu telah merintis jalan yang mudah untuk berperang. Sedangkan kehadiran senjata nuklir membuat pesimisme menjadi pengiring yang permanen dalam pemikiran perang dewasa ini. Bukan kebetulan kalau seorang pengamat dan analis politik internasional, Geoffrey Blainey, sampai mengatakan bahwa segala sesuatu yang menekan optimisme dan mengembangkan pesimisme itulah yang merupakan sebab dari perdamaian.

Pesimisme ini merupakan dorongan kuat bagi negara-negara adikuasa untuk mengontrol krisis yang ditimbulkan oleh pengambilan risiko dari pihak ketiga. Perang Dunia I pecah karena ketidakmampuan mengelola situasi yang tidak diciptakan dan tidak pula dikehendaki oleh pelaku-pelaku terkemuka di sistem internasional yang berlaku. Ketika itu tidak ada mekanisme yang menyetop eskalasi, yang dalam dirinya dapat memaksa setiap bangsa untuk membandingkan hasrat jangka pendek memanfaatkan kesempatan dengan bahaya jangka panjang berupa krisis-krisis yang tidak terkendalikan. Gertakan nuklir kini memberikan mekanisme yang diperlukan itu sehingga Amerika Serikat dan Uni Soviet dapat mengelola serangkaian krisis, terutama yang terjadi di Timur Tengah, yang timbul dari tindakan-tindakan pihak lain tetapi dapat melibatkan kedua adikuasa.

Maka tidak berlebihan bila dikatakan bahwa perkembangan senjata nuklir telah menimbulkan suatu *stabilizing effect* pada jalannya sistem internasional pasca-perang dewasa ini.

Revolusi Pengamatan

Di samping gertakan nuklir, yang dalam dirinya memang merupakan mekanisme tingkah-laku yang paling penting dalam menunjang sistem internasional pasca-Perang Dunia II, ada faktor lain lagi yang juga cukup ampuh dalam menegakkan stabilitas atau mencegah meletusnya perang. Teknologi yang telah memungkinkan pengangkutan senjata nuklir sehingga ia dapat diterapkan di mana saja di muka bumi ini ternyata mampu juga mengurangi sebesar-besarnya bahaya serangan mendadak. Dengan begitu ia menambah kesanggupan mengatur sendiri dari gertakan nuklir dengan kepastian yang berasal dari kemampuan mengetahui lebih banyak dari yang dapat diketahui di masa lampau tentang kesanggupan lawan. Kemampuan ini disebut oleh John Lewis Gaddis sebagai "revolusi pengamatan" (*reconnaissance revolution*), suatu kemajuan yang kepentingan artinya dapat menyaingi "revolusi nuklir," tetapi yang selama ini kurang diperhatikan sebagaimana mustinya di dalam analisis.

Dengan adanya revolusi pengamatan bukan berarti bahwa kedua negara adikuasa sekarang lebih mampu membaca *niat* masing-masing. Bagi Uni Soviet serbuan Amerika ke Grenada tetap merupakan suatu kejutan; sama halnya dengan Amerika yang juga kaget, karena tidak menduga sebelumnya, tentang serbuan Rusia ke Afghanistan. Namun berkat revolusi pengamatan ini kedua pihak sekarang sanggup saling menilai *kemampuan* masing-masing dengan tingkat ketepatan yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam hubungan antar negara-negara besar. Kesanggupan menilai ini dimungkinkan oleh satelit-satelit pengamatan, yaitu alat pengintai yang kata orang dapat

membaca nomor plat mobil atau *headlines* surat kabar dari jarak ketinggian 200 km atau lebih dan berkat "toleransi" negara-negara adikuasa itu sendiri untuk membiarkan satelit-satelit tersebut terbang melintasi wilayah nasionalnya masing-masing tanpa diganggu.

Maka masing-masing pihak sekarang ini dapat mengetahui secara lebih tepat data tentang kemampuan militer -- dan sampai tingkat tertentu juga kemampuan ekonomi -- dari lawannya, yang dalam sejarah spionase dapat diberikan hanya oleh kawan spion ulung. Revolusi pengamatan sampai tingkat tertentu mengoreksi pula asimetri dalam hubungan Amerika-Soviet yang didesakkan oleh bentuk-bentuk organisasi politik dan sosial yang sangat berbeda dari kedua negara-bangsa tersebut. Selama periode Perang Dingin ini Uni Soviet dapat betul-betul memanfaatkan ketertutupan masyarakatnya dalam menyembunyikan semua kemampuannya dari pemantauan Barat. Sebaliknya Amerika Serikat, dan sekutu-sekutunya, mengalami kesulitan dalam menutup-nutupi terlalu lama segala sesuatu yang wajar dirahasiakan dalam keadaan tegang seperti itu.

Jadi inovasi teknologis tidak selalu merupakan kekuatan yang *destabilizing* dalam hubungan Amerika-Soviet. Sudah ada, dan pasti akan terus ada, hal-hal di mana kemajuan teknologi dapat mengurangi bahaya perang dan bukan meningkatkannya. Memang semua itu akan tergantung pada penggunaan teknologi yang bersangkutan dan alternatif-alternatif dari penggunaan itu sungguh tak mudah meramalkannya. Dalam *jargon* militer kedua adikuasa revolusi pengamatan ini disebut *warfare in the fourth dimension*.

Pelunakan Ideologi Jika teknologi mempunyai potensi untuk memantapkan atau merusak stabilitas sistem internasional, ideologi kiranya juga berpotensi begitu. Bila kita pelajari sejarah panjang dari gerakan kemerdekaan nasional, atau revolusi melawan tata sosial yang mapan, atau konflik rasial dan religius, akan terungkap betapa gagasan mempunyai kemampuan untuk terus-menerus menggerakkan bangsa-bangsa atau kelompok-kelompok di dalam suatu bangsa guna bertarung satu terhadap lainnya.

Hubungan Amerika Serikat dan Uni Soviet tidak bebas dari persaingan, bahkan permusuhan ideologi. Betapa tidak. Kedua adikuasa dapat dikatakan merupakan bangsa yang paling berideologi di muka bumi ini. Ideologi mereka sejak awal pembentukan negara-bangsa masing-masing secara fundamental sudah antithetis mengingat pernyataan niat mereka untuk saling menjatuhkan. Namun sejak tampil sebagai adikuasa, kedua bangsa ini telah menunjukkan kearifannya untuk mensubordinasikan kepentingan ideologis yang antagonis pada suatu tujuan bersama berupa pemantapan tata internasional.

Tentunya ada berbagai hal yang menyebabkan pergeseran pendirian (posisi) tersebut. Pertama, bipolaritas itu sendiri, yang merupakan ciri khas dalam sistem internasional pasca-perang, sebenarnya mengandung pengakuan yang sulit dibantah terhadap Uni Soviet sebagai suatu kekuatan besar; pengakuan implisit ini tidak dianggap remeh oleh pimpinan negeri ini. Kedua, situasi internasional di tahun 1950 dan awal 1960 kelihatannya membantu perluasan pengaruh Rusia di dunia, terutama karena runtuhnya kolonialisme dan tampilnya bangsa-

bangsa yang baru merdeka yang tetap mencurigai Barat. Ketiga, proliferasi kemampuan nuklir memperkuat kesimpulan Malenkov bahwa dalam peperangan masa depan di antara negara-negara besar tidak akan ada pemenang, baik kapitalis maupun komunis. Yang ada hanya kehancuran bagi keduanya. Kesimpulan Malenkov tersebut kiranya terus dipegang hingga saat ini oleh kepemimpinan Uni Soviet, walaupun terus ditentang oleh pihak militer. Angkatan bersenjata Rusia yakin bahwa secara teknis Uni Soviet dapat keluar sebagai pemenang dalam suatu peperangan nuklir melawan Amerika Serikat. Marsekal Nikolay Ogarkov yang mewakili pendapat pihak militer ini, pada tanggal 6 September 1984, oleh kepemimpinan Rusia dibebaskan dari jabatannya sebagai Kepala Staf Umum angkatan bersenjata.

Pertimbangan-pertimbangan ideologis secara tradisional kurang berperan dalam membentuk politik luar negeri Amerika. Namun bukan berarti kehadirannya tidak ada samasekali, walaupun tidak terlalu ditonjol-tonjolan seperti halnya pada Uni Soviet. Selama Perang Dunia II di Amerika tumbuh kebencian yang luar biasa pada "totaliteranisme" pada umumnya. Maka itu kepemimpinan di situ berpendapat bahwa pemerintahan yang bersandikan kekuatan untuk mempertahankan kekuasaannya tidak perlu ditenggang bila kekuatan perlu diterapkan di mana pun di dunia ini. Tuntutan supaya "menyerah tanpa syarat" kepada Jerman dan Jepang jelas mencerminkan posisi ideologis ini. Dengan perkataan lain tidak ada kompromi dengan rezim yang menggunakan kesewenang-wenangan sebagai pandangan hidup.

Dipandang dari sudut ideologi demokrasi Amerika, Uni Soviet kiranya dapat dianggap sebagai suatu rezim totaliter, sama se-

perti yang di Jerman dan Jepang sebelum Perang Dunia II. Walaupun begitu teriakan "menyerah tanpa syarat" tidak pernah dialamatkan kepada Uni Soviet. Memang Amerika belum pernah berperang langsung dengan Soviet tetapi ketegangan antara kedua adikuasa sudah dimulai sejak akhir tahun 40-an begitu rupa sehingga rencana perang dalam keadaan terpaksa sudah disiapkan baik di Washington maupun di Moskwa. Namun yang pertama di antara rencana-rencana yang disetujui oleh Presiden Truman di akhir tahun 1948 tegas mengatakan bahwa bila perang memang tidak dapat dielakkan, tidak akan ada niat menuntut penyerahan tanpa syarat kepada Uni Soviet.

Alasan-alasan mengapa Amerika tidak ingin memerangi totaliterisme Rusia dengan tekad yang sama tegasnya seperti yang pernah dilakukannya terhadap totaliterisme Jerman dan Jepang, kiranya adalah: pertama, gambaran yang cukup mengerikan bila kelak harus menduduki wilayah Rusia yang jauh lebih luas dari wilayah musuh-musuh yang pernah didudukinya selama Perang Dunia II; kedua, walaupun permusuhan terhadap Uni Soviet sudah dimulai sejak tahun 1945, kepemimpinan Amerika tidak menganggapnya sebagai tidak dapat diubah. Maka itu tujuan hadangannya (*containment*) adalah mengubah *psikologi* kepemimpinan Rusia dan bukan mengubah kepemimpinan itu sendiri; akhirnya, anggapan bahwa tekad untuk memukul habis-habisan Jerman dan Jepang sebenarnya telah merusak keseimbangan kekuatan pasca-perang. Pendapat ini berasal dari kelompok "geopolitisi realis" yang memandang stabilitas internasional dalam artian toleransi disertai kewaspadaan terhadap lawan dan tidak dalam artian melenyapkannya dari peta bumi.

Tanpa pelunakan tujuan-tujuan ideologis, sulit dibayangkan adanya stabilitas yang telah menjadi ciri khas dalam hubungan negara-negara kuat sejak akhir Perang Dunia II. Di pihak lain, semua hal yang telah memungkinkan terwujudnya stabilitas itu kiranya memperkuat pendapat bahwa kepentingan sistemik kini semakin cenderung mengatasi kepentingan ideologis.

Aturan Main Para Adikuasa

Keadaan sistem internasional pasca-Perang Dunia II sepiintas lalu cukup mengherankan: bagaimana mungkin tata-tertib dapat terwujud sejak tahun 1945 tanpa kehadiran suatu otoritas supranasional yang efektif berupa apa pun?! Betapa tidak mengherankan: sedangkan suatu *self-regulating mechanism*, seperti pilot otomatis atau pengatur mesin, tidak mungkin bekerja tanpa digerakkan oleh seseorang. Maka itu hal yang mengherankan ini mengundang para pengamat politik internasional untuk menyelidiki sebab-sebabnya.

Di balik paradox tata-tertib tanpa kehadiran hierarki ini ternyata terdapat "aturan main" yang menetapkan batas-batas dari tingkah-laku yang dapat diterima oleh bangsa-bangsa yang hanya mengakui dirinya sendiri sebagai hakim tingkah-laku itu. Aturan main ini tentunya lebih bersifat implisit ketimbang eksplisit. Ia berkembang dari rumusan unsur-unsur kebiasaan, pre-seden dan kepentingan bersama dan bentuk perkembangan ini terpisah samasekali dari bidang retorika umum, diplomasi dan hukum internasional. Untuk menjadi efektif ia memerlukan waktu dan anggapan dari satu generasi kepemimpinan ke generasi selanjutnya tentang kegunaannya. Adapun aturan

main tersebut, yang antara lain disimpulkan oleh John Lewis Gaddis berdasarkan pengamatannya atas sistem internasional yang berlaku sekarang, adalah seperti berikut:

(i) Hormati lingkungan pengaruh lawan. Baik Amerika maupun Uni Soviet secara resmi tentu tidak mengaku mempunyai lingkungan seperti itu tetapi keseluruhan sejarah Perang Dingin sesudah Perang Dunia II sebenarnya dapat ditulis dalam artian usaha-usaha kedua adikuasa untuk terus-menerus memperluas dan memantapkan lingkungan pengaruh masing-masing tersebut. Walaupun setiap adikuasa tidak pernah mengakui di depan umum hak lawannya atas lingkungan pengaruh itu, ia juga tidak pernah secara langsung dan terbuka menggugat hal tersebut.

Pembelotan dari lingkungan pengaruh satu adikuasa akan dimanfaatkan sepenuhnya oleh adikuasa lawannya hanya bila adikuasa yang pertama tidak mampu atau tidak mau mengontrol pembelot itu. Amerika Serikat, misalnya, memanfaatkan pembelotan Yugoslavia dan RRC dari kubu Uni Soviet, tetapi tidak berusaha berbuat begitu dalam peristiwa Hongaria (1956), Cekoslovakia (1968) dan Polandia (1981). Demikian juga Uni Soviet, ia telah memanfaatkan pembelotan Kuba dari lingkungan pengaruh Amerika sesudah tahun 1959, tetapi tidak berusaha menentang usaha Amerika menegakkan kembali pengaruhnya di Iran di tahun 1953, di Guatemala pada tahun 1954, di Republik Dominika pada tahun 1965 dan di Grenada pada tahun 1983.

(ii) Mengelakkan konfrontasi militer langsung. Selama sejarah panjang Perang Dingin pasukan Amerika dan Uni Soviet tidak pernah melibatkan diri secara langsung dalam persengketaan yang berlarut-larut.

Kedua negara adikuasa memang telah melakukan tiga perang besar terbatas sejak tahun 1945, tetapi tidak pernah antara mereka berdua. Kemungkinan terbesar pertarungan militer langsung antara Amerika dan Uni Soviet terbuka selama Perang Korea, tetapi perang itu tidak pernah terjadi. Demikian pula ketika kesempatan datang lagi di Vietnam dan kemudian di Afghanistan. Dalam berbagai keadaan di mana pasukan kedua pihak sudah langsung saling berhadapan -- blokade Berlin di tahun 1948, konstruksi Tembok Berlin di tahun 1961 dan krisis peluru kendali Kuba di tahun berikutnya -- kedua belah pihak berusaha keras mencegah timbulnya perang langsung antara mereka.

(iii) Senjata nuklir baru dipakai kalau betul-betul terpaksa. Sejak tahun 1945 telah diadakan pembedaan yang tegas antara senjata konvensional dan senjata nuklir. Selanjutnya penggunaan militer dari senjata nuklir ini hanya dibenarkan pada tingkat terakhir dari suatu peperangan total. Pemerintahan Eisenhower memang pernah mengungkapkan kesediaannya menggunakan senjata nuklir di dalam suatu peperangan terbatas. Henry Kissinger mendukung sepenuhnya penggunaan tersebut di tahun 1957 agar komitmen persekutuan tetap dipercaya. Di pihak lain para ahli strategi Uni Soviet tetap bertekad akan menggunakan baik senjata konvensional maupun senjata nuklir di dalam peperangan. Namun kenyataannya, sejak Hiroshima dan Nagasaki 41 tahun yang lalu belum pernah ada ledakan bom nuklir dalam setiap perang yang pernah ada hingga kini. Jadi ada penyimpangan antara praktek bangsa-bangsa dari doktrin resmi yang diumumkan dan penyimpangan seperti ini memang jarang terjadi.

(iv) Lebih baik keanehan yang sudah dikenal ketimbang rasionalitas yang sulit

diduga. Selama berlangsungnya Perang Dingin kedua adikuasa, atau para sekutunya, kelihatannya membiarkan saja berbagai cara penyelesaian yang aneh, artifisial dan sepiantas lalu tidak stabil, seperti: pembagian Jerman dan Korea, Tembok Berlin, posisi Berlin Barat di dalam Jerman Timur, kehadiran satelit Rusia kira-kira 90 km dari pantai Florida dan tetap berfungsinya sebuah basis yang penting dari angkatan laut Amerika di situ. Semua pengaturan ini sungguh merupakan improvisasi yang tidak logik dan memang tidak satu pun di antaranya merupakan hasil disain yang telah masak dipikirkan sebelumnya. Namun karena nyatanya semua itu masih tetap berlaku tentu mempunyai "logikanya" sendiri, yaitu: keengganan para adikuasa untuk menukar apa yang sudah dikenal dengan sesuatu yang sulit diramalkan sebelumnya.

(v) Jangan mengganggu kepemimpinan lawan. Sejak akhir Perang Dunia II hingga saat ini baik Amerika maupun Uni Soviet sudah berkali-kali mengalami krisis kepemimpinan. Namun kedua belah pihak bukan saja tidak berusaha tambah mempersulit krisis tersebut, tetapi bahkan sungguh-sungguh ikut prihatin terhadap kesulitan kepemimpinan yang sedang diderita oleh lawannya itu. Dipandang dari sudut "teori permainan," pengakuan terhadap keabsahan kepemimpinan kedua belah pihak terang mempunyai dasar yang kuat, yaitu: agar permainan dapat berlangsung diperlukan adanya pemain-pemain pilihan masing-masing.

STRATEGI NASIONAL MENGENAI PERDAMAIAN

Strategi nasional mengenai perdamaian sebenarnya merupakan satu tema yang cu-

kup kompleks dan luas untuk dibahas secara tersendiri. Hal ini bukan berarti mengabaikan adanya hubungan timbal-balik antara perkembangan perdamaian di luar negeri dengan perkembangan perdamaian di dalam negeri. Yang sebaiknya kita lakukan sekarang adalah memanfaatkan kestabilan relatif yang ada dalam sistem hubungan internasional, melalui diplomasi yang lebih bebas dan lebih aktif, untuk membangun dan memantapkan perdamaian intern. Selama pemerintahan Orde Baru kita banyak sedikitnya sudah melakukan itu dan kebijakan seperti ini kiranya perlu terus ditingkatkan.

Dalam mengembangkan perdamaian intern melalui suatu strategi hendaknya disadari bahwa strategi perdamaian ini tidak berdiri sendiri. Ia merupakan bagian dari strategi besar pembangunan nasional melalui faktor stabilitas yang menjadi salah satu dasarnya dan yang sudah termasuk program pembangunan nasional. Ia berkaitan pula dengan strategi hankamnas melalui faktor sekuriti yang merupakan pula salah satu dasarnya dan yang telah merupakan urusan strategi hankamnas itu. Adapun kaitan-kaitan fungsional antara ketiga strategi ini yang begitu kompleks tidak akan dibahas di sini mengingat ruangan. Juga tidak akan dikaji apa isi dari strategi perdamaian intern pada setiap tahap perkembangan strategiknya (perumusan, pemutusan, pelaksanaan, penilaian akhir), dan aspek ekstern dari isi strategi, betapapun pentingnya semua faktor itu.

Yang akan diajukan di sini untuk direnungkan adalah beberapa pokok sasaran-antara dari strategi perdamaian intern yang pencapaiannya diperlukan demi realisasi dari perdamaian itu. Pengertian perdamaian itu sendiri sebaiknya didekati dari sudut kebudayaan. Bila demikian yang dimaksud-

kan dengan perdamaian (secara nasional) adalah keadaan sekelompok manusia (bangsa) yang puas karena telah berkesempatan menghayati nilai-nilai atau setelah ada kepastian/harapan yang meyakinkan bahwa penghayatan tersebut akan terlaksana, sedangkan kematian biologis tidak mengandung unsur bunuh diri kolektif yang terorganisasi, dipimpin dan terpaksa.

Pengertian perdamaian yang seperti ini dapat dikatakan identik dengan pengertian sekuriti karena yang terakhir disebut ini memang merupakan dasar dari "rasa damai" dan kedua-duanya juga didekati dari sudut kebudayaan, berhubung kebudayaan adalah sistem nilai yang dihayati. Jadi menurut pendekatan budaya terhadap (masalah) perdamaian ini, pada dasarnya perdamaian tidak diartikan secara negatif, yaitu tidak adanya ancaman atau gangguan, tetapi diartikan secara positif, yaitu berupa kepuasan berkat adanya kemungkinan untuk menghayati dan mengamalkan nilai-nilai atau berupa keyakinan bahwa penghayatan dan pengamalan tersebut dapat dilaksanakan. Dengan perkataan lain, tidak akan ada "rasa damai" bila untuk mencegah kehancuran fisik karena serangan dari luar (ancaman ekstern), atau demi "ketenteraman nasional" (ancaman intern), seluruh kesatuan hidup (masyarakat dan bangsa) harus berkompromi menerima nilai-nilai yang lain dari yang selama ini dihayati dan diamankan dengan penuh kepuasan. Untuk bangsa Indonesia sebagai satu kesatuan hidup, nilai-nilai yang dihayati untuk diamankan itu adalah Pancasila, di samping kemerdekaan dan kedaulatan nasional, UUD 1945 dan kebudayaan nasional pada umumnya.

Pengertian perdamaian seperti yang disebut di atas tadi hendaknya tidak ditanggapi sebagai suatu definisi yang lazim dalam pe-

nyajian sesuatu teori. Pengertian tersebut lebih banyak merupakan deskripsi tentang keadaan ideal yang seharusnya dapat diwujudkan oleh strategi nasional mengenai perdamaian intern. Keadaan tersebut disebut ideal karena ia menggambarkan sekaligus keadaan hidup dan keadaan matinya bangsa. Keadaan hidupnya ditandai oleh adanya kepuasan karena dimungkinkan menghayati nilai-nilai yang diyakininya dan keadaan matinya tidak merupakan bunuh diri kolektif yang banyak sedikitnya terpaksa.

Dengan pengertian perdamaian yang seperti ini, maka sasaran-sasaran-antara yang seharusnya (turut) dipikirkan dan diurus oleh strategi perdamaian intern itu adalah:

Pertama, sebagai bagian dari strategi besar pembangunan nasional, turut mensukseskan pembangunan sebagai pengamalan Pancasila karena keberhasilan pembangunan memberikan dasar material bagi perdamaian.

Kedua, karena berkaitan fungsional dengan strategi hankamnas, meningkatkan pengintegrasian tanah air real, tanah air formal dan tanah air mental begitu rupa sehingga menjadi satu kesatuan citra yang terpadu dalam pikiran dan perasaan (sanubari) setiap warga negara (metastrategi).

Ketiga, turut menampung dan mengelola akibat-akibat sampingan dari pelaksanaan pembangunan (perubahan, kepenuhsesakan dan ketidakseimbangan), sebab bila diabaikan akibat-akibat sampingan ini dapat mengganggu perdamaian melalui *destabilizing effects* yang dikandungnya.

Paus Paulus dalam ensiklik *Popularum Progressio* mengatakan bahwa "pembangunan adalah nama baru dari perdamai-

an." Memang benar pembangunan, terutama bagi bangsa-bangsa yang baru merdeka, merupakan tumpuan harapan yang mempunyai arti luar biasa besarnya. Namun justru karena ini pula ia dapat berubah menjadi kekecewaan yang luar biasa hingga menjurus ke tingkah-laku yang mengganggu ketenteraman bila akibat-akibat sampingan pembangunan yang disebut di atas tidak ditangani sebagaimana mustinya.

Keempat, membina kekuatan nalar dengan pembentukan tipe ideal "pekerja otak" melalui proses pendidikan nasional. Perkembangan kekuatan nalar diperlukan karena: (i) nalar sebagai dasar yang kukuh dari demokrasi; (ii) pembangunan sebagai pengamalan Pancasila yang masih harus ditafsirkan setiap perwujudannya; (iii) demi kelancaran stabilitas yang dinamik dalam masyarakat yang terus berkembang (skema tetragram: order, disorder, interaksi organisasi); (iv) memperkuat *stabilizing capacity* dari pola berpikir masyarakat (generalisasi ilmiah [konvergen]), fakta-fakta empiris, pengertian mitologis dan religius, gagasan politik dan etik (divergen); (v) dialog antar bagian-masyarakat; dan (vi) partisipasi aktif dalam pembentukan ekonomi dunia.

Sasaran yang keempat ini, yaitu yang berurusan dengan (pembinaan) nalar, kiranya perlu penjelasan lebih lanjut karena bila tidak, besar kemungkinan diabaikan oleh strategi perdamaian intern. Diabaikan karena hal ini sepintas lalu merupakan bidang garapan kebijakan pendidikan semata-mata. Memang pembinaan ini termasuk bidang pendidikan, tetapi ia juga seharusnya disadari merupakan unsur penentu bagi ada atau tidak-adanya perdamaian intern. Paling sedikitnya kini jelas betapa erat pula kaitan antara strategi pendidikan dengan strategi

perdamaian intern.

Semua unsur yang disebut dalam sasaran keempat, dipandang dari sudut perkembangan perdamaian intern, merupakan sebab-sebab sekunder. Ibarat gunung es yang terapung di lautan, ia adalah bagian daripadanya yang terdapat di bawah permukaan air, tidak kelihatan dan karena itu bisa luput dari pandangan. Padahal potensi bahaya lebih banyak datang dari bagian yang tidak kelihatan itu. Maka itu terlalu riskan bila strategi perdamaian intern sampai mengabaikan sebab-sebab sekunder tersebut. Sedangkan perhatian analisis kebijakan ternyata kerap kali mengabaikan berbagai sebab sekunder dalam membuat pengkajian sebab-akibat. Hal ini bisa terjadi karena tanpa disadari sisa-sisa *mentalitas sihir* (magic mentality) masih terdapat dalam cara berpikir ilmiah atau dalam pembentukan logika pengambilan keputusan.

Sisa-sisa mentalitas sihir itu terutama berupa perluasan secara berlebih-lebihan dari cara hubungan dan cara komunikasi institusional -- yaitu hal-hal yang bersifat hierarkis, juridis dan politis -- ke dunia gejala-gejala. Bila yang pertama disebut tadi termasuk dalam bidang kekuasaan, komando, paksaan dan sanksi, yang terakhir disebut itu merupakan bidang yang tunduk pada hukum-hukum alam yang terbentuk dari pembawaan alami benda/hal yang ada.

Setelah mentalitas sihir dicampakkan dari ilmu-ilmu alam dan ilmu biologi karena cukup lama mengganggu perkembangan yang murni dari disiplin-disiplin ilmiah tersebut, ia menyusup ke dalam tubuh ilmu-ilmu sosial dan manusiawi yang kini banyak dipakai dalam studi perdamaian. Untuk mendapatkan tempat dan bertahan dalam kelompok disiplin-disiplin ilmiah yang

kedua ini, mentalitas sihir membelai-belai kepekaan perasaan dan menyanjungnyanjung bobot ketidaksabaran manusia.

Bentuk modern dari kecenderungan mentalitas sihir dalam berbagai disiplin ilmiah itu adalah pengacauan antara teori dengan doktrin. Teori mengelompokkan fakta-fakta dan berhubungan dengan itu mengajukan penjelasan, tafsiran, hipotesis, kaitan serta hubungan fungsional dan hukum-hukum. Doktrin adalah sistem ideologis yang berpretensi jauh mengatasi fakta-fakta, tetapi secara esensial menyatakan preferensi pribadi, estetis atau wawasan dari para perumusanya.

Walaupun antara teori dan doktrin terdapat interaksi dan mungkin saling mengisi, kedua metode itu tetap sangat berbeda satu dari lainnya dan merupakan dua jalan yang sangat berlainan dalam mencapai sasaran. Imajinasi kreatif, hipotesis penalaran, penalaran melalui analogi, dan tujuan normatif merupakan sumber-sumber dari anjuran serta dorongan bagi penelitian ilmiah asalkan semua itu ditanggapi sebagaimana adanya. Sebab imajinasi mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan merumuskan hipotesis-hipotesis. Ia memberi bentuk pada ketidaktahuan manusia, membangkitkan keinginan untuk mengetahui dan menyiapkannya untuk menghadapi masalah-masalah, membantunya mengubah masalah (fakta) menjadi permasalahan (teori). Aristoteles memang pernah mengatakan bahwa ilmu pengetahuan lahir dari keheranan. Tetapi jawaban-jawaban terhadap keheranan tersebut hanya diperoleh melalui observasi, pengalaman, penalaran dan uji-coba.

Maka itu mencampuradukkan kedua metode hanya semakin mengkaburkan ilmu-ilmu sosial dan manusiawi serta memperlam-

bat perkembangannya. Ketinggalan yang dialami kedua kelompok disiplin ilmiah ini baik terhadap kemajuan disiplin-disiplin ilmiah yang membidangi materi maupun terhadap kemajuan teknologi yang dilahirkan oleh ilmu-ilmu pengetahuan tersebut merupakan bahaya besar yang mengancam kemanusiaan dan perdamaian. Dewasa ini senjata-senjata yang mematikan menjadi tersedia bagi doktrin dan ideologi yang rasionale perumusannya telah dibantu dan dikukuhkan oleh ilmu pengetahuan sosial dan manusiawi tertentu.

Bentuk modern yang lain lagi dari mentalitas sihir, seperti yang dahulu sudah diingatkan oleh Auguste Comte dan Stuart Mill, adalah kecenderungan bereaksi terhadap gejala-gejala melalui penyebab primernya tanpa memperhitungkan samasekali sebab-sebab sekunder yang ada. Ia juga berupa kecenderungan untuk menganggap bahwa hukum dari pikiran dan logika manusia adalah sama saja dengan hukum-hukum alam.

Ada kecenderungan, misalnya menganggap perpanjangan rata-rata usia manusia Indonesia sebagai petunjuk sintetis dari keberhasilan pembangunan sematamata dan karena itu segala pujian hanya untuk yang memimpin pembangunan itu. Tidak disadari atau, lebih buruk lagi, sengaja diabaikan rupanya keterlibatan kemajuan ilmu-ilmu dan teknologi medis, ilmu gizi, ilmu olahraga, pertanian, industri, sistem distribusi, dan lain-lain dalam perpanjangan usia rata-rata itu. Bila semua sebab sekunder tersebut belum mengalami kemajuan jauh sebelum diadakannya pembangunan, baik kebijakan, peraturan, ketentuan, undang-undang dan tindakan hukuman apa saja maupun pembangunan itu sendiri dalam dirinya tidak cukup ampuh untuk memper-

panjang harapan hidup rata-rata tersebut.

Memusatkan perhatian semata-mata pada sebab-sebab primer selalu berarti membatasi analisis atau pengambilan keputusan pada sophisme kausalitas yang mengarah ke tuduhan dan illusionisme juridis. Cara yang begitu mudah dan berdasarkan pemikiran yang begitu dangkal inilah di masa yang lalu, misalnya, telah mengasingkan para penderita lepra, melihat epidemi sebagai akibat suatu kutukan, menganggap erupsi gunung berapi sebagai pertanda kemarahan dewa. Dewasa ini cara itu pula yang kiranya telah menuduh spekulasi sebagai penyebab krisis ekonomi, menyalahkan sesuatu berita sebagai penyebab kegelisahan masyarakat. Tidak disadari bahwa sebab-sebab sekunder krisis ekonomi sudah lama ada, seperti salah urus, inefisiensi, pungutan-pungutan tak resmi, keputusan-keputusan yang simpang-siur, dan lain-lain. Demikian pula, tidak disadari bahwa sebab-sebab sekunder dari kegelisahan masyarakat sebenarnya sudah bertumpuk di bawah permukaan, seperti ketidakpastian, kemunafikan, ketidakadilan, kesenjangan yang semakin menyolok antara yang kaya dan yang miskin. Dari dahulu sampai sekarang ini ternyata memang selalu mudah menggantikan penjelasan ilmiah dengan tuduhan moral atau dengan tuduhan kekuasaan.

Karena tidak mampu menjelaskan penalaran dari kebijakannya, penguasa lalu menggunakan kekuasaan untuk melindunginya dari pandangan-pandangan kritis masyarakat dengan dalih artifisial demi kestabilan dan ketenteraman (perdamaian intern) masyarakat. Teguran-teguran dan pencabutan SIUPP terhadap media massa tertentu baru-baru ini adalah contoh yang jelas dari kehadiran mentalitas sihir berupa perluasan secara berlebihan dari cara hubungan

dan cara komunikasi institusional -- hierarkis, juridis, politis -- ke dunia gejala-gejala.

Betapa besarnya arti nalar -- sebagai sebab sekunder -- bagi perkembangan perdamaian intern, misalnya, terlihat pada pola berpikir masyarakat. Pada umumnya pola berpikir dalam sesuatu masyarakat, seperti telah disebut di atas, dibentuk oleh suatu ramuan dari: generalisasi ilmiah (nalar), fakta-fakta empiris, pengertian mitologis dan religius serta gagasan politik dan etik. Di antara unsur-unsur yang membentuk pola berpikir tersebut, hanya generalisasi ilmiah yang pembawaannya mendekat (*converge*). Yang lainnya semua bersifat menjauh (*diverge*). Sejarah keintelektualan dari kelompok-kelompok manusia, untuk sebagian besar, merupakan cerita tentang konflik dari aspek-aspek yang mendekat dan menjauh itu.

Maka sejarah manusia mengatakan bahwa tidak ada masyarakat yang mampu mengatasi konflik, apalagi *survive* dalam kedamaian, kecuali bila pola berpikirnya mengandung sebanyak mungkin unsur nalar, karena generalisasi ilmiah inilah yang merupakan satu-satunya unsur yang berpembawaan mendekat, yang berfungsi sebagai *stabilizing factor*. Sebaliknya bila pola berpikir masyarakat sudah dikuasai sepenuhnya oleh aspek-aspek yang berpembawaan menjauh, satu kejadian atau berita saja sebagai sebab primer sudah mampu menggerakkan sebab-sebab sekunder untuk mengubah tata-tertib (*order*) menjadi kekacauan umum (*disorder*). Selanjutnya apakah kekacauan umum ini akan berlangsung berlarut-larut, atau tidak lama kemudian akan "terorganisasi" begitu rupa sehingga menjurus ke arah tata-tertib kembali, tergantung sekali pada kehadiran faktor nalar itu. Sebab nalar inilah yang menuntun dialog. Sedangkan per-

damaian tidak akan ada selama tidak ada kesediaan berdialog yang serius, yang berpenalaran (reasonable) dan yang berkelanjutan. Dan sejauh konflik mempertengahkan "kebenaran," kebenaran ini pun memerlukan dialog yang berpenalaran. Jadi nalar ini perlu dipupuk sebagai cara mencapai perdamaian, melalui penanganan dan pengelolaan sebab-sebab sekunder. Dengan ini kiranya menjadi jelas hubungan antara strategi pendidikan dengan strategi perdamaian intern karena (pengembangan) nalar merupakan urusan dari kedua kegiatan budaya tersebut.

STUDI PERDAMAIAN

Sebagai sambutan atas seruan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk menjadikan tahun 1986 sebagai "Tahun Perdamaian," ada lembaga dan akademisi yang bermaksud mendirikan Pusat Studi dan Pengembangan Perdamaian (PSPP). Sesuai dengan adat orang beradab, memang ada keharusan supaya kata berjawab, gayung bersambut. Namun sebelum mulai mewujudkan niat luhur ini ada baiknya kita renungkan lebih dahulu kejelasan mengenai langkah yang akan diambil dan tindakan yang akan dibuat. Kejelasan ini kiranya perlu agar PSPP tidak sampai mengacaukan antara analisis ilmiah, doktrin dan khotbah perdamaian, di satu pihak, dan dapat membuat tahapan yang tepat tentang jenis-jenis penelitian yang dilakukan, di lain pihak. Yang terakhir ini penting mengingat dana dan tenaga yang relatif terbatas dan karena itu diperlukan pengumpulan literatur serta data yang tepat dan rekrutering serta pembinaan staf peneliti yang sesuai untuk setiap tahap studi.

Dalam setiap studi perdamaian pada dasarnya dapat dibedakan dua jenis penelitian pokok yang berbeda walaupun tetap berkaitan satu dengan lainnya, yaitu: penelitian perdamaian (peace research) dan penelitian tentang perdamaian (research on peace).

PENELITIAN PERDAMAIAN

Penelitian ini mengumpulkan fakta-fakta dan tingkah-laku yang benar-benar ada dan telah terjadi sepanjang sejarah, protosejarah dan bahkan prasejarah. Deskripsi dan analisis yang dibuatnya: (i) menunjukkan bagaimana manusia memahami dan menghayati perdamaian menurut peradaban masing-masing, peralatan dan mentalitas yang berpadanan dengan itu; (ii) menguraikan cara dan jalan yang ditempuh serta peralatan (teknis, pengetahuan, perlembagaan) yang dipakai sehingga berhasil atau gagal dalam membina atau mengorganisasikan perdamaian; dan (iii) memaparkan cara dan jalan yang ditempuh oleh manusia untuk mempertahankan perdamaian sekaligus terhadap nafsu angkara murka mereka sendiri dan terhadap serangan bersenjata dari kelompok-kelompok asing.

Bila disimpulkan, penelitian ini mengungkapkan bagaimana setiap kelompok manusia (masyarakat), besar atau kecil, berusaha secara empiris memperkuat diri guna menghadapi ambivalensi agressivitas, baik yang berasal dari dalam (auto-agressivity) maupun yang datang dari luar. Studi bentuk-bentuk oleh penelitian perdamaian ini dilakukan atas tingkah-laku yang konkrit. Studi ini memaparkan kenyataan-kenyataan yang dialami, kejadian-kejadian,

mentalitas dan perlembagaan. Karena itu selain merupakan suatu langkah historis-anthropologis, studi ini merupakan pula suatu langkah ethno-sosiologi deskriptif dan komparatif.

PENELITIAN TENTANG PERDAMAIAN

Jenis penelitian yang ini meliputi dua pendekatan pokok:

Pertama, bersifat pengetahuan (cognitive) dan penjelasan (explicative). Pada studi deskriptif dari gejala perdamaian dalam semua bentuknya di masa lalu dan masa kini, seperti disebut di atas, penelitian yang kedua ini menambahkan tafsiran-tafsiran dan pelajaran-pelajaran yang dapat disimpulkan dari kejadian-kejadian dengan segala bentuknya tersebut. Ia selanjutnya mengembangkan teori dan merumuskan hipotesis eksplikatif. Semua yang dilakukannya ini merupakan langkah-langkah ilmiah yang murni, yaitu sambil tetap dekat dengan kenyataan berusaha menjelaskannya, mencari sebab dan akibatnya, keseimbangan dan hukum-hukumnya.

Kedua, pendekatan yang bersifat spekulatif dan normatif. Ia cenderung merumuskan doktrin-doktrin (perdamaian). Pada umumnya ia ingin membentuk masa depan, baik dengan meramalkannya maupun melalui pembuatan model-model perdamaian. Pokoknya metode ini tidak membatasi dirinya pada pengembangan hipotesis-hipotesis eksplikatif, tetapi lebih jauh lagi: meramalkan dan memformalkan. Maka itu

kadangkala ia kelihatannya berpembawaan dogmatik dan eksklusif.

PERTANYAAN-PERTANYAAN MENDASAR

Peralihan dari ilmu kognitif ke ilmu terapan di bidang ini hampir selalu terjadi menurut skema penalaran yang sama, yaitu bila diyakini telah diketemukan suatu sebab dari masalah yang dihadapi maka melenyapkan sebab tersebut dianggap merupakan pemecahan dari masalah yang bersangkutan. Jika yang dianggap sebab ini adalah tindakan dari sekelompok pengacau, pemecahan yang akan dilakukan adalah melenyapkan pengacau-pengacau tersebut. Dengan demikian orang beralih dari yang eksplikatif dan kognitif ke yang normatif yang paling tegas dan ke keyakinan agresif yang dapat menjurus ke fanatisme.

Semua renungan spekulatif ini dan bahkan setiap penelitian tentang perdamaian dapat dikatakan dirangsang oleh suatu rangkaian pertanyaan-pertanyaan mendasar yang sejak ribuan tahun yang lalu sudah dirumuskan oleh para pemikir seperti Heraklitos (540-480 B.C.), yaitu: Mengapa giliran damai dan perang yang begitu fatal sampai sekarang silih berganti tak terelakkan? Apa arti dari semua ini? Apakah peranan dan fungsi respektif dari kedua gejala alternatif tersebut? Sisi lainnya dari pertanyaan-pertanyaan ini kiranya lebih historis ketimbang filosofis: Bagaimana terjadinya pergantian damai-perang-damai-perang ... ini? Bagaimana ritme kejadian-kejadian yang bergiliran silih berganti itu? Bagaimana proses mental dan material, baik individual maupun sosiologis, melalui mana terjadi rangkaian pergantian tersebut?

DARI SEDERHANA KE SERBA KOMPLEKS

Evolusi yang terjadi di bidang ini sama saja dengan yang terjadi pada disiplin-disiplin ilmiah lainnya. Apa yang pada mulanya kelihatan sederhana dan dalam beberapa hal dapat dikatakan monolitik, ternyata semakin lama menjadi semakin kompleks. Semua ilmu pengetahuan dalam pertumbuhannya bercabang dan beranting, mengikuti asas-asas yang berasal dari Descartes: setiap masalah dibelah-belah menjadi bagian-bagian yang memudahkan pemecahannya dan ditangani dari berbagai penjuru. Maka itu penelitian-penelitian tentang perdamaian dan peperangan yang sampai sekarang dapat disimpulkan ke dalam berbagai doktrin serta diskusi religius, metafisis dan filosofis, kini mulai bercabang ke sejumlah masalah yang semakin meningkat banyaknya.

Penelitian-penelitian ini sekaligus saling menjauh (*diverge*) karena perbedaan-perbedaan metode dan cara pendekatannya dan saling mendekat (*converge*) karena persamaan tujuan-tujuan dan keprihatinannya. Berhubung dengan itu walaupun bidang penelitian perdamaian dan tentang perdamaian ini memerlukan seorang spesialis demi perkembangannya yang efektif, dia seharusnya adalah orang yang mengkhususkan diri dalam membuat suatu perumusan yang menyeluruh, dalam membentuk suatu keseluruhan, *a specialist in the construction of the whole*.

PENUTUP

Sistem hubungan internasional semakin lama menjadi semakin kompleks. Kompleksitas ini disebabkan oleh berbagai multi-

pplikasi, baik mengenai pelaku aktifnya, masalah yang ditimbulkannya, maupun cara dan alat yang dipakai untuk memecahkannya.

Sistem yang menjadi semakin kompleks ini adalah hasil cara penyelesaian Perang Dunia II sejak tahun 1945. Ia sebenarnya bukan merupakan hasil dari satu pemikiran dan disain yang mendalam dengan memperhitungkan tuntutan moral dan asas-asas keadilan. Ia bahkan penuh dengan pengaturan-pengaturan yang serba aneh dan artifisial serta memperhitungkan sepenuhnya kehadiran faktor-faktor kekuatan seperti yang terdapat pada akhir Perang Dunia II. Tanpa terlalu disengaja ia mengembangkan dalam dirinya satu struktur bipolar yang cukup mengandung unsur-unsur stabilitas, baik secara struktural maupun secara behavioral, dengan kemampuan *stabilizing* yang lebih besar dari yang *destabilizing*.

Dalam rangka bipolaritas ini, kenyataan bahwa Amerika Serikat dan Uni Soviet lebih "independen" ketimbang "interdependen" satu terhadap lainnya, kenyataan bahwa begitu sedikit terjadi *leverage* ekonomi antara keduanya, kenyataan bahwa kedua bangsa yang begitu berbeda dalam ideologi berkesempatan begitu sedikit untuk saling berhubungan, kenyataan ini semua dalam dirinya merupakan satu penopang struktural bagi stabilitas hubungan kedua negeri tersebut, apa pun yang dilakukan oleh pemerintahnya masing-masing.

Dan stabilitas ini, bersama-sama dengan faktor sekuriti, kiranya merupakan dasar dari perdamaian dalam sistem hubungan internasional. Namun stabilitas ini rupanya sudah disadari lebih secara relatif ketimbang secara absolut: bahwa sekuritinya sendiri tidak tergantung hanya pada tindakan-tin-

dakan yang diambil demi sekuritanya sendiri itu, tetapi juga pada sejauh mana tindakan-tindakan tersebut menimbulkan rasa terganggu pada diri bangsa lain mengenai sekuritanya. Dan semua inilah yang kiranya telah membantu sistem hubungan internasional yang artifisial ini tidak runtuh, walaupun sudah berjalan selama lebih dari 40 tahun, tidak menimbulkan perang dunia dan memberikan suasana damai relatif.

Kita harus mampu memanfaatkan perdamaian relatif di lingkup internasional ini demi perkembangan perdamaian intern dengan suatu strategi yang betul-betul fungsional dalam rangka pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila. Sebab perdamaian itu, per definisi, berkaitan erat dengan kemungkinan penghayatan nilai-

nilai yang dikandung oleh Pancasila itu. Maka walaupun pimpinan dan para spesialis di bidang hankam ada mengatakan bahwa sampai tahun 2000 ancaman terhadap negeri kita lebih banyak akan berasal dari dalam ketimbang datang dari luar, ancaman itu kiranya akan berupa gangguan bukan terhadap kemerdekaan Indonesia tetapi terhadap Pancasila dan penghayatannya oleh seluruh warga kita. Bila demikian strategi perdamaian intern itu perlu, antara lain, memantapkan keterpaduan antara tanah air real, tanah air formal dan tanah air mental serta memantau dengan teliti semua sebab sekunder untuk kemudian dikelola begitu rupa sehingga tidak berfungsi lagi sebagai faktor-faktor *de-stabilizing* dan *self-aggravating* terhadap perdamaian intern.

BAHAN BACAAN

Curt Gasteyer, *New Dimensions of Conflict and Order* (Geneve: Sijthoff, 1977).

John Lewis Gaddis, "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System," *International Security*, Spring 1986.

Gaston Bouthoul, *La Paix* (Paris: PUF, 1974).

Raymond Aron, *Paix et Guerre* (Paris: Calmann-Levy, 1962).

Daed Joesoef, "Some Reflection on the Problem of Peace in the International System" (Seoul: UNESCO Conference on Peace, 1975).

Floyd D. Kennedy Jr., "The Evolution of Soviet Thought on Warfare in the Fourth Dimension,"

Naval War College Review (March/April, 1984).

UNESCO, *Peace on Earth: A Peace Anthology* (Paris: UNESCO, 1980).

Geoffrey Blainey, *The Causes of War* (London: MacMillan, 1973).

Karl W. Deutsch dan J. David Singer, "Multipolar Power Systems and International Stability," dalam James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory* (New York: Free Press, 1969).

David F. Trask, "Woodrow Wilson and International Statecraft: A Modern Assesment," *Naval War College Review*, Vol. XXXVI, no. 2, March-April, 1983.