

Kendala-kendala Parametrik dalam Perundingan Perlucutan Senjata Amerika Serikat – Uni Soviet

J. Kusnanto ANGGORO*

Perlucutan senjata dan pengendalian senjata merupakan suatu masalah yang sangat pelik.¹ Keduanya tidak saja memerlukan perhitungan dari segi strategi militer, tetapi juga melibatkan persoalan lain dalam cakupan yang jauh lebih luas. Secara umum, perlucutan senjata (*disarmament*) dapat ditafsirkan sebagai upaya untuk memusnahkan atau mengurangi jenis-jenis persenjataan tertentu. Sedangkan pengendalian senjata (*Arms Control*) merupakan pembatasan atas pengembangan dan/atau pengeluaran jenis-jenis persenjataan tertentu. Oleh karena itu tidak mengherankan jika pembatasan yang kurang menyeluruh, mungkin justru memberi peluang munculnya jenis-jenis persenjataan baru. Sebagai contoh, ketika persetujuan SALT I melarang pengeluaran rudal balistik antar benua ditembakkan dari silo-silo pindah (*mobile-silos*), maka Uni Soviet segera mengubah disain SS-16 menjadi SS-20.

Sebenarnya harus dibedakan pula antara perlucutan senjata dan pengendalian senjata pada tingkat global dengan pengaturan yang sama pada tingkat lokal. Persetujuan Non-Proliferasi Senjata-senjata Nuklir misalnya, merupakan salah satu contoh pengaturan pada tingkat global. Sedangkan MBFR (*Mutual and Balanced Force Reduction*) dan perundingan mengenai INF (*Intermediate-range Nuclear Force*), adalah pengaturan pada tingkat lokal yang masing-masing bertujuan untuk mengurangi senjata-senjata konvensional dan senjata nuklir jarak sedang di mandala Eropa.

*Staf pengajar FIS, UI.

¹Tentang pengertian perlucutan senjata dan pengendalian senjata, lihat Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations* (New York: Alfred A. Knopf, 1973), Bab 23; sebagai rujukan Milton L. Rakove (ed.), *Arms and Foreign Policy in the Nuclear Age* (New York: Oxford University Press, 1972). *passim*.

Tetapi istilah apa pun yang dipergunakan, baik perlucutan senjata maupun pengendalian senjata, dimaksudkan untuk mewujudkan stabilitas strategis (*strategic stability*).² Sebagai suatu konsep, stabilitas strategis terdiri dari dua unsur, yaitu stabilitas krisis (*crisis stability*) dan stabilitas pacuan senjata (*arm-race stability*). Stabilitas krisis pada umumnya ditafsirkan sebagai suatu kondisi di mana tidak ada satu pihak pun yang dapat mengambil keuntungan, baik secara strategis maupun politis, dengan melakukan pukulan pertama (*first-strike*). Sedangkan stabilitas pacuan senjata, ditafsirkan sebagai suatu kondisi di mana tidak ada satu pihak pun yang lebih dulu mengembangkan dan atau menggelarkan jenis-jenis persenjataan baru yang dapat mengancam stabilitas krisis.

Pada prinsipnya, kecenderungan untuk melakukan pukulan pertama sangat mungkin terjadi apabila salah satu pihak memiliki rasio target cukup besar dan/atau apabila jalur senjata ofensif yang dimilikinya dianggap rawan terhadap pukulan pertama pihak lawan. Rasio target (*target-ratio*) itu sendiri merupakan perbandingan antara jumlah senjata milik lawan yang dapat dilumpuhkan dengan jumlah senjata yang harus diluncurkan, dari pihaknya, untuk melumpuhkan senjata-senjata milik lawan itu. Oleh karenanya, semakin besar rasio target akan semakin meningkatkan kecenderungan untuk melakukan pukulan pertama. Sementara itu, kerawanan senjata ofensif di pihaknya sendiri juga merupakan faktor pendorong untuk melakukan pukulan pertama. Sebab jika tidak demikian, tidak mustahil apabila pihak lawan justru mendahului melakukan pukulan pertama. Pihak yang memiliki kerawanan senjata-senjata ofensifnya sering berada dalam dilema antara memukul lebih dahulu, atau kehilangan kesempatan sama sekali untuk menggunakan senjata-senjata itu.

Dengan demikian maka stabilitas krisis akan senantiasa terjamin apabila setiap pihak masih memiliki keyakinan bahwa ia masih dapat melakukan pukulan balasan secara berarti. Upaya untuk meningkatkan stabilitas ini mungkin dapat dilakukan dalam bentuk penggelaran rudal-rudal pada silo pindah atau dengan menggelarkan sistem pertahanan anti rudal (*ballistic missile defense*), maupun dengan menggelarkan rudal-rudal berpeledak-tunggal (*single war-head*).

Semua faktor yang mengancam stabilitas krisis itu, tampaknya juga merupakan ancaman terhadap stabilitas pacuan senjata. Meskipun demikian, pacu-

²Untuk pengertian lebih lengkap mengenai konsep stabilitas strategis, lihat Jerome H. Kahan, *Strategy in the Nuclear Era* (Washington, D.C.: The Brookings Institutions, 1975); pembahasan yang cukup menyeluruh tentang konsep ini pada masa sebelum munculnya senjata-senjata nuklir, lihat George Quester, *Deterrence Before Hiroshima* (New York: John Wiley and Sons, 1966). Tetapi pengertian yang lebih operasional, dengan pembedaan antara stabilitas krisis dan stabilitas pacuan senjata adalah C. Johnston Conover, "Strategic Stability and U.S. Strategy in the Third Post-War Era," kertas kerja yang disampaikan dalam Seminar mengenai Pengendalian Senjata dan Politik Luar Negeri, California, 1978.

an senjata tidak selamanya hanya disebabkan oleh ancaman terhadap stabilitas krisis. Dorongan kompleks industri militer (*Military Industrial Complex*), kelemahan lingustik dalam persenjataan yang semula disepakati, serta penemuan-penemuan baru di bidang teknologi persenjataan, adalah beberapa ancaman terhadap stabilitas pacuan senjata.

Banyak faktor yang dapat disebut mengapa perlucutan dan pengendalian senjata menjadi sumbu utama hubungan Amerika Serikat dengan Uni Soviet. Dengan berpijak pada konsep stabilitas strategis itu, misalnya, Jerome H. Kahan menyebutkan bahwa perlucutan dan pengendalian senjata dimaksudkan untuk: mengurangi risiko perang nuklir, mengurangi kemungkinan terjadinya perang nuklir, dan mengurangi alokasi anggaran pertahanan untuk senjata nuklir.³ Tetapi kenyataan bahwa kedua negara adikuasa tidak saja terlibat dalam perundingan dwipihak, melainkan juga dalam forum banyak-pihak -- seperti Persetujuan Non-Proliferasi dan perundingan untuk mengurangi senjata konvensional di mandala Eropa (MBFR-Mutual and Balance Force Reduction) -- tampaknya menunjukkan bahwa ada pertimbangan lain bagi mereka berdua, misalnya untuk melanggengkan dominasi kedua negara adikuasa terhadap negara-negara nuklir ketiga.

Tulisan ini hanya akan membahas pengendalian senjata dwipihak yang berlangsung antara kedua negara adikuasa. Dengan bercermin pada pengalaman perundingan sebelumnya, SALT I dan SALT II (*Strategic Arms Limitation Talks*) serta START (*Strategic Arms Reduction Talks*), akan ditunjukkan betapa masalah-masalah serupa masih juga menjadi kendala utama dalam perundingan yang sekarang masih berlangsung di Jenewa. Usulan-usulan yang selama ini diajukan dalam forum tersebut, baik yang berasal dari Amerika Serikat maupun Uni Soviet, tampaknya masih lebih dijiwai oleh konsep stabilitas krisis, dan sebaliknya kurang diwarnai pertimbangan-pertimbangan yang menyangkut stabilitas dinamis. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila perundingan berlangsung sangat alot; bahkan persetujuan-persetujuan yang pernah dihasilkan pun tidak sepenuhnya mampu menciptakan stabilitas strategis.

Parameter adalah peubah (*variable*) yang mempunyai sifat-sifat khusus, yaitu bahwa pada saat dan kondisi tertentu, ia memiliki nilai tertentu pula. Oleh karena itu, pembedaan antara parameter statis, parameter dinamis dan parameter residual, sesungguhnya hanya dimaksudkan untuk analisis, tanpa pretensi bahwa parameter yang satu lebih penting dari parameter yang lain. Peubah yang sering dianggap sebagai penentu corak hubungan strategis antara kedua negara adikuasa ini bersifat parametrik dalam pengertian bahwa ketiganya merupakan peubah-peubah yang saling berkaitan.

PENGENDALIAN SENJATA DALAM REKAMAN HISTORIS

Upaya untuk membendung pembiakan senjata-senjata nuklir sesungguhnya hampir setara senjata-senjata nuklir itu sendiri. Beberapa saat setelah berakhirnya Perang Dunia Kedua, setelah Hiroshima dan Nagasaki menjadi monumen "percobaan kiamat," Amerika Serikat mengajukan usulan pengendalian senjata nuklir. Usulan yang dikenal sebagai Rencana Baruch (Juni 1946) ini diajukan kepada Komisi Tenaga Atom PBB (*Perserikatan Bangsa-Bangsa*) untuk memperoleh pengesahan dari Majelis Umum PBB. Menurut rencana itu, pengawasan mengenai pengembangan dan penggunaan teknologi nuklir hendaknya dilimpahkan kepada suatu badan internasional yang mempunyai wewenang mutlak.

Usulan ini kemudian kandas karena perbedaan titik-tolak antara kedua negara adikuasa. Di satu pihak, Amerika Serikat menghendaki agar terlebih dahulu diselenggarakan pengendalian sebelum memusnahkan senjata-senjata nuklir; sedangkan di pihak lain, Uni Soviet malahan mengusulkan sebaliknya -- pemusnahan senjata nuklir terlebih dahulu, dan kemudian baru mengendalikannya. Uni Soviet tampaknya khawatir bahwa pelaksanaan Rencana Baruch, seperti diusulkan oleh Amerika Serikat, akan melanggengkan keunggulan negara yang disebut belakangan ini.

Kegagalan Rencana Baruch itu tampaknya merupakan titik awal pacuan senjata antara keduanya. Sedikitnya sampai akhir dasawarsa 1950-an, Amerika Serikat masih lebih unggul, baik dalam senjata nuklir taktis, maupun dalam kategori nuklir strategis (*antar benua*). Seirama dengan meningkatnya penguasaan teknologi nuklir kedua belah pihak, pacuan senjata menjadi semakin tajam pada dasawarsa berikutnya. Jika pada tahun 1960 Amerika Serikat baru memiliki 18 rudal landas darat (*ICBM, Intercontinental Ballistic Missile*) dan 32 rudal landas kapal selam (*SLBM, Sub-marine Launched Ballistic Missile*), maka tujuh tahun kemudian kedua sistem persenjataan nuklir itu telah membiak, masing-masing menjadi 1.054 dan 656. Sedangkan Uni Soviet -- walaupun unggul pada tahap uji coba -- secara relatif masih ketinggalan dari Amerika Serikat. Sebab itu mudah dipahami jika Beruang Merah itu menolak ajakan Presiden Kennedy untuk membekukan pemilikan senjata-senjata nuklir; dan sebaliknya, ia berusaha untuk mengembangkan rudal-rudal taktis maupun strategis.

Angin segar baru bertiup setelah pertemuan puncak antara Presiden Johnson dengan PM Kosygin di Glassboro (1967), ketika Wakil Menlu Uni Soviet, V.V. Kuznetsov, menyatakan bahwa pihaknya bersedia untuk memasuki meja perundingan. Tetapi angin segar ini kembali kandas. Penyerbuan Uni Soviet ke Cekoslovakia -- yang lebih dikenal sebagai Musim Semi Praha

(1968) -- dan pergantian presiden di Amerika Serikat adalah sebagian dari beberapa faktor yang membendung momentum Glassboro itu. Kebuntuan ini sedikit disingkap oleh Presiden Nixon. Beberapa saat setelah pembukaan perundingan dwipihak di Helsinki dalam bulan Februari 1970, presiden baru Amerika Serikat itu menyatakan bahwa: "Tidak ada masalah lain yang lebih penting bagi kedua negara kecuali keinginan bersama untuk mencapai persetujuan mengenai pengendalian senjata."

Setelah melewati berbagai hambatan, pada akhirnya Nixon dan Brezhnev berhasil menandatangani persetujuan SALT I di Moskwa (Mei 1972). Persetujuan ini tidak saja membekukan pemilikan senjata-senjata ofensif strategis seperti tertuang dalam Persetujuan Sementara (*Interim Agreement*) yang berlaku selama lima tahun, tetapi juga membatasi pengeluaran sistem persenjataan antirudal (*Anti Ballistic Missile, ABM Treaty*) yang berlaku untuk jangka waktu tidak terbatas.⁴ Kelemahan-kelemahan utama yang melekat dalam persetujuan ini adalah: *pertama*, keterbatasan ruang lingkup, oleh karena SALT I hanya membekukan rudal-rudal strategis, itu pun tanpa perincian yang jelas mengenai rumusan "strategis"; *kedua*, tidak melembagakan perimbangan kekuatan maupun perimbangan tingkat kerawanan, terutama oleh karena SALT I tidak memperhitungkan sistem pertahanan depan (*forward-based system*) milik Amerika Serikat yang digelar di mandala Eropa; dan *ketiga*, titik-berat pada pembekuan senjata-senjata ofensif tidak dengan sendirinya mengakhiri pacuan senjata. Sebagai contoh, kelemahan itulah yang membuahkan masalah *Backfire* dan sengketa antara Kongres dan Pemerintah di pihak Amerika Serikat, serta membengkaknya rudal-rudal balistik dengan peledak majemuk (*MIRV, Multiple-independently targeted Re-entry Vehicle*) -- terutama bagi pihak Uni Soviet.

Agaknya menyadari berbagai kelemahan itulah, di samping keterbatasan jangka waktu persetujuan sementara, maka kedua negara sejak dini mempersiapkan SALT II. Pesawat pembom mulai mendapat perhatian dalam *Vladivostok Accord*,⁵ demikian pula pembatasan terhadap jumlah wahana penghantar dengan peledak-majemuk. Tetapi dalam "saling pengertian" yang ditandatangani oleh Gerald Ford dan Brezhnev (November 1974) itu, sekalipun mulai memperhatikan dimensi kualitatif, masih tercermin kelemahan -- di antaranya ialah, ketidak-sanggupan saling pengertian itu untuk mengatasi masalah *Backfire* serta rudal-rudal jelajah milik Amerika Serikat. Persoalan ini tidak kunjung teratasi juga sampai Oktober 1977, ketika secara formal masa laku persetujuan sementara berakhir. Tidak dapat lain, kedua negara hanya menyepakati masa laku persetujuan sementara sampai SALT II.

⁴Lihat naskah-naskah yang dimuat dalam Robert J. Pranger, *Detente and Defense* (Washington, D.C.: American Enterprise for Public Policy Research, 1977).

⁵*Ibid.*, hal. 148-152

Dalam dasawarsa 1970-an memang terdapat perbedaan intensitas penggelaran senjata-senjata nuklir. Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa Uni Soviet lebih intensif dalam pengembangan dan penggelaran senjata-senjata pemusnah itu dibanding Amerika Serikat. Munculnya rudal-rudal SS-18, SS-N-18, dan SS-19 yang dianggap mengancam stabilitas krisis bagi Amerika Serikat pun hanya terjadi dalam waktu antara 1977-1979 -- juga rudal jarak menengah SS-20.⁶ Sedangkan di pihak lain, Amerika Serikat sedikit terlambat mengantisipasi langkah-langkah Uni Soviet. Dalam kurun waktu yang sama, mereka tidak menghasilkan satu rudal pun, kecuali rudal-rudal jelajah yang dianggap tidak mengancam stabilitas krisis. Bahkan pihak Kongres menolak rencana Presiden Carter untuk memodernisasi peledak Minuteman III.

SALT II memang pada akhirnya berhasil ditandatangani oleh Carter dan Brezhnev (Juni 1979). Tetapi kesepakatan yang ditandatangani di Wina itu ternyata tidak memperoleh ratifikasi Senat Amerika Serikat. Beberapa senator, seperti William Proxmire, Mark O. Hatfield dan George McGovern, maupun sebagian dari anggota perunding, seperti Paul H. Nitze dan Edward Rowney, menyatakan bahwa hasil persetujuan SALT II tidak cukup mampu untuk menciptakan stabilitas strategis. Tentu banyak alasan mengapa Amerika Serikat tidak meratifikasi persetujuan itu. Salah satu alasan yang sering disebut para pengamat ialah tindakan-tindakan Uni Soviet di Tanduk Afrika, Vietnam, Kamboja, dan terutama Afghanistan. Tetapi sesungguhnya tindakan-tindakan Uni Soviet itu tidak lebih jelek daripada perilaku Amerika Serikat sendiri di beberapa kawasan dunia; hanya untuk menyebut sebagai contoh ialah, campur tangan Amerika Serikat di Vietnam, Libanon, dan Amerika Tengah.

Dua hal yang tampaknya perlu digarisbawahi sehubungan dengan penolakan ratifikasi itu ialah: *pertama*, bahwa pemerintahan Presiden Carter mulai meninggalkan *appeasement policy*, dan mulai bergeser ke kanan; *kedua*, semakin meningkatnya peranan kelompok pro-militerisme di Amerika Serikat -- baik kelompok itu berasal dari kompleks industri militer, maupun mereka yang tergabung dalam *Committee on the Present Danger*. Kedua faktor itulah yang menggeser perhitungan-perhitungan di pihak Amerika Serikat dalam strategi nuklir.

Penolakan ratifikasi Senat Amerika Serikat itu sendiri, sekaligus mengawali masa permusuhan baru antara kedua negara adikuasa. Keputusan nega-

⁶Untuk ulasan yang cukup lengkap mengenai pengembangan dan penggelaran senjata-senjata nuklir Uni Soviet, lihat Robert P. Breman dan John C. Baker, *Soviet Strategic Forces* (Washington, D.C.: The Brooking Institutions, 1982); John M. Collins, *U.S. - Soviet Military Balance: Concepts and Capabilities* (New York: Crane and Russack, 1981). Sejak tahun 1981, kedua negara adikuasa juga saling menerbitkan pengembangan dan penggelaran senjata-senjata nuklir di pihak lawan, misalnya, *Whence the Threat to Peace* (Moscow: Military Publishing House, 1981) dan *Soviet Military Power* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1981).

ra-negara NATO (Desember 1979) untuk menggelarkan Pershing II dan rudal-rudal jelajah Tomahawk di lima negara Eropa, pemboikotan beberapa negara Barat terhadap Olimpiade Moskwa (1980), dan embargo gandum Amerika Serikat terhadap Uni Soviet, tampaknya merupakan mata rantai yang sulit dipisahkan.

Konservatisme ini semakin tegar dengan tampilnya Ronald Reagan sebagai presiden Amerika Serikat yang baru. Reagan tidak saja mewarisi pandangan klasik tokoh Republik bahwa "jurang ideologi antara Timur dan Barat senantiasa mempertajam konflik" tetapi juga menjadi tumpuan sebagian warga Amerika untuk "mengembalikan kejayaan Amerika yang besar." Bersamaan dengan politisasi "jendela kerawanan" yang dilemparkan oleh Komisi Scowcroft, telah semakin mendorong Reagan untuk menampilkan sikap tegar terhadap Uni Soviet. Dalam kebijaksanaan nuklir pemerintahan Reagan semakin memperlihatkan kesejajarannya dengan strategi yang selama ini dianut oleh Uni Soviet. Secara jelas dirumuskan bahwa strategi itu adalah:⁷ *pertama*, meningkatkan kemampuan senjata ofensif, senjata defensif dan jaringan komunikasi, kontrol maupun komando; *kedua*, menggunakan senjata nuklir untuk sasaran-sasaran sipil maupun sasaran sasaran militer; dan *ketiga*, mengumumkan kebijaksanaan nuklir secara terbuka. Tidak bisa lain kebijaksanaan itu dapat dirumuskan secara singkat menjadi, "prioritas utama untuk modernisasi senjata-senjata nuklir." Tetapi langkah awal untuk menghidupkan kembali program Penjaga Perdamaian, Trident D-5, dan pesawat pembom mutakhir B-1 masih mengalami berbagai hambatan.

Meski demikian tentu hal itu tidak berarti bahwa Reagan secara penuh mengabaikan upaya untuk membawa Uni Soviet ke meja perundingan. Desakan dari demonstrasi-demonstrasi antinuklir, maupun *displacement effect* program-program pengembangan persenjataan yang semula terpaksa ditunda oleh Carter, semakin mempersulit perumusan kebijaksanaan tentang pengendalian senjata. Sekurangnya selama 18 bulan pertama pemerintahan barunya, Reagan belum menemukan sintesis yang tepat untuk mengelola masalah ini.

Sikap Reagan ini pun tak urung membuahkan ketidakpastian bagi Uni Soviet. Mau apa dia sebenarnya dengan Presiden Amerika Serikat yang baru itu? Ketidakpastian ini, berikutan dengan realisasi penggelaran rudal-rudal jelajah Tomahawk dan Pershing II di Eropa tentu merupakan masalah sendiri bagi Uni Soviet untuk merumuskan strategi perundingan.

Akhirnya kesempatan itu pun datang juga. Tahun 1981, kedua negara mulai terlibat dalam perundingan untuk mengendalikan rudal-rudal jarak menengah dan sedang; sementara mulai pertengahan 1982, pembicaraan mengenai

⁷Lihat Fred Charles Ikle, "Strategic Principles of Reagan's Administrations," *Strategic Review* (Fall 1983), hal. 13-18.

rudal-rudal antarbenua pun dimulai. Sampai berakhirnya tahun 1983 sedikitnya kedua negara adikuasa itu telah bertemu dalam lima putaran perundingan INF (Intermediate-range Nuclear Force) yang mengatur rudal-rudal jarak sedang, serta tiga putaran perundingan START yang menggarap rudal-rudal antarbenua. Seluruh putaran ini tidak berhasil mengatasi kebuntuan. Keinginan Uni Soviet untuk memperhitungkan kekuatan nuklir milik Inggris dan Perancis di satu pihak dan keengganan negara-negara Barat untuk memenuhi tuntutan Uni Soviet itu dan kecenderungan Amerika Serikat untuk secara sengaja merugikan pihak Uni Soviet (dengan cara melucuti pilar utama penangkalannya) adalah faktor-faktor strategis yang menyumbat kedua belah pihak untuk mencapai titik temu. Kedua jalur perundingan ini bahkan kemudian sama sekali dihentikan ketika Uni Soviet menarik diri dari semua jalur perundingan, sebagai protes terhadap kehadiran Tomahawk dan Pershing II.

Oleh karena itu ketika menteri-menteri luar negeri kedua belah pihak, George Shultz dan Andrei Gromyko, kembali bertemu di Jenewa awal tahun 1985 angin segar seakan-akan kembali bertiup. Oleh banyak pengamat, keberhasilan diplomatik Amerika Serikat untuk mengajak kembali Uni Soviet ke meja perundingan itu disebabkan oleh beberapa faktor: *pertama*, terpilihnya kembali Ronald Reagan sebagai Presiden Amerika Serikat; *kedua*, beban ekonomi yang dihadapi oleh kedua belah pihak sehingga mau tidak mau mereka harus mengencangkan ikat pinggang dan mengurangi alokasi anggaran untuk sektor persenjataan nuklir; dan *ketiga*, tekad Amerika Serikat untuk mengembangkan sistem pertahanan antirudal yang dikenal sebagai Prakarsa Pertahanan Strategis atau "Perang Bintang."

Tetapi beberapa format perundingan yang dijalin kemudian menunjukkan perbedaan penting dibanding format perundingan yang pernah terjalin sebelumnya. Shultz dan Gromyko mencapai kesepakatan untuk membicarakan secara bersama tiga jalur perundingan (*umbrella talks*), meliputi pengendalian rudal-rudal antarbenua (semula dalam forum SALT dan START), pengendalian rudal-rudal jarak sedang (semula dalam forum INF), dan pengendalian sistem pertahanan ruang angkasa. Suatu bentuk format konsesional antara Uni Soviet untuk kembali ke meja perundingan sekalipun Tomahawk dan Pershing tetap hadir di mandala Eropa, dan Amerika Serikat untuk "membicarakan" senjata ruang angkasa.

Sampai sekarang format perundingan baru itu telah memasuki putaran keempat. Seperti akan diulas pada bagian lain tulisan ini, ketiga putaran pertama belum memperlihatkan kemajuan yang berarti; sedangkan masalah-masalah parametrik masih juga akan tetap mengganjal untuk kelangsungan perundingan putaran-putaran selanjutnya. Masih harus menjadi pertanyaan, apakah momentum yang dihasilkan dari Pertemuan Puncak Reagan-Gorbachev pada tahun 1985, yang diharapkan akan membuka jalan untuk perundingan lebih

PARAMETER STATIS: MITOS PERHITUNGAN STRATEGIS

Sumbu pertama yang senantiasa mengganjal perundingan mengenai pengendalian senjata adalah parameter statis. Parameter ini ditentukan oleh beberapa faktor, di antaranya doktrin dan strategi nuklir, perbedaan struktur ancaman, serta perbedaan konfigurasi sistem persenjataan. Ketiganya dikategorikan sebagai parameter statis hanya dengan pengertian bahwa mereka akan tetap menimbulkan kesulitan yang tidak mudah diatasi, meskipun baik Amerika Serikat maupun Uni Soviet cukup memiliki kemauan politik. Dalam hal hubungan antara kedua negara adikuasa, parameter ini terwujud dalam berbagai kesulitan untuk merumuskan ukuran perimbangan kekuatan yang secara bersama-sama dapat disepakati, serta mempengaruhi dinamika pacuan senjata. Sedangkan dari segi politik domestik, yang terutama lebih menonjol di Amerika Serikat, parameter ini seringkali menimbulkan perbedaan kebijaksanaan antara Departemen Luar Negeri dengan Pentagon.

Seperti dirumuskan oleh Ermarth,⁸ doktrin nuklir mencakup segenap tata nilai atau keyakinan yang mempengaruhi kebijaksanaan senjata nuklir -- baik dalam menentukan prioritas pengembangan, penentuan prioritas sasaran, maupun ukuran-ukuran yang dianggap mewakili stabilitas strategis. Operasionalisasi dari doktrin inilah yang kemudian dikenal sebagai strategi nuklir,⁹ misalnya strategi *countervalue* dan *flexible response* yang dijiwai oleh doktrin saling menghancurkan (*MAD, Mutual-Assured Destruction*) dalam perang nuklir. Strategi ini sering dikatakan berwatak *ofensif* oleh karena dominasi anggapan bahwa stabilitas strategis akan selalu terjamin apabila masing-masing pihak memiliki cukup kemampuan untuk menimbulkan kehancuran yang berarti terhadap sasaran-sasaran lunak, misalnya pusat-pusat pemukiman penduduk, pusat kegiatan industri dan jaringan komunikasi yang merupakan urat-syaraf senjata strategis. Sebab itu tidak mengherankan apabila negara yang menganut strategi ini, misalnya Amerika Serikat sampai tahun 1979, lebih memberikan prioritas sasaran lunak dibanding sasaran keras -- misalnya silo-silo nuklir yang

⁸Lihat Fritz W. Ermarth, "Contrast in American and Soviet Strategic Thought," *International Security*, Vol. III, No. 1, 1978, hal. 138-155.

⁹Untuk tulisan yang membahas perkembangan strategi Amerika Serikat, lihat Stuart Menaul, "Changing Concepts of Nuclear War," *Conflict Studies No. 125* (London: The International Institute for the Study of Conflict, December 1980); Jeffrey Record, *Revising US Military Strategy: Tailoring Means to Ends* (Washington, D.C.: International Defense Publishers, Pergamon, 1984); sedangkan pembahasan tentang strategi Uni Soviet di antaranya dapat ditemukan pada John Dziak, *Soviet Perceptions on Military Doctrine and Military Power* (New York: National Strategy, 1981); Leon Goure and Michael Dean, "Soviet Strategic View," *Strategic Review*, Vol. 8, No. 2 (Spring 1980); Sokolovsky, V.D., *Soviet Military Power*, terjemahan Harriet

merupakan potensi ofensif. Strategi ini juga mengabaikan sistem pertahanan dalam batas-batas tertentu; sampai sekarang misalnya, Amerika Serikat hanya menggelarkan senjata-senjata ofensif, dan sebaliknya tidak menggelarkan sistem pertahanan anti-rudal.

Dalam kepustakaan strategi nuklir, dikenal pula strategi *counterforce* dan strategi *countervailing* yang lebih dijiwai oleh doktrin untuk memenangkan perang nuklir (*war-winning capability* atau sering disebut juga sebagai *war-fighting strategy*). Berbeda dengan strategi yang disebut sebelumnya, operasional doktrin untuk memenangkan perang nuklir ini berwatak *defensif*. Ia tidak saja mengandalkan pada pukulan pertama, bukan pukulan balasan seperti pada strategi ofensif, tetapi juga lebih memberikan prioritas kepada sasaran-sasaran keras. Kebijakan nuklir yang biasanya mewarnai strategi ini -- seperti ditunjukkan oleh Uni Soviet sejak mula dan kemudian juga Amerika Serikat sejak tahun 1980 -- memberikan perhatian yang seimbang baik dalam penggelaran senjata ofensif maupun defensif. Perimbangan senjata ofensif-defensif itu tampaknya bertolak dari anggapan bahwa stabilitas strategis akan tetap terjamin apabila salah satu pihak mampu melucuti kekuatan ofensif pihak lawan dalam pukulan pertama (*disarming-first*) dan dengan demikian mengurangi risiko kehancuran yang mungkin ditimbulkan oleh pukulan balasan.

Perbedaan itulah yang mewarnai hubungan strategis kedua negara adikuasa selama hampir dua dasawarsa. Akibatnya cukup paradoksal. Di satu pihak, tampaknya justru oleh karena perbedaan itu maka persetujuan SALT I (Interim Agreement dan ABM Treaty) dan SALT II dapat ditandatangani setelah masing-masing pihak memberikan konsesi-konsesi tertentu -- misalnya ketidakcukupan sistem pertahanan depan di mandala Eropa bagi Uni Soviet, dan kegagalan Amerika Serikat untuk membatasi rudal-rudal berat SS-18 dan SS-19 milik Uni Soviet. Di lain pihak pergeseran yang belum tuntas pada masa akhir pemerintahan Carter dan juga awal pemerintahan Reagan menyumbat forum perundingan. Melalui Keputusan Presiden No. 41, misalnya, pemerintahan Carter mulai berniat untuk memberikan perlindungan kepada sasaran lunak dan meninjau kembali persetujuan antirudal balistik. Dalam pada itu, melalui pidato yang dikemukakan tanggal 23 Maret 1983, Amerika Serikat mulai dengan babak baru untuk mengembangkan sistem pertahanan antirudal secara berlapis, di samping menghidupkan kembali program Penjaga Perdamaian. Jarang diulas oleh para pengamat bahwa protes-protes Moskwa terhadap usulan yang diajukan Amerika Serikat, dari segi perhitungan strategis, sesungguhnya disebabkan rencana penggelaran bersama antara Penjaga Perdamaian serta Perang Bintang. Interaksi strategis antara jalur ofensif dengan jalur defensif inilah yang dianggap mengancam stabilitas strategis bagi Moskwa.

Bersamaan dengan kendala-kendala domestik,¹⁰ pergeseran strategi Amerika Serikat itu telah menyumbat perundingan di penghujung dasawarsa 1980-an. Kendala-kendala domestik di Amerika Serikat itu sekaligus berbenturan dengan keinginan Reagan untuk menyeimbangkan kembali jalur ofensif-defensif. Untuk "secara sengaja" menunda keberhasilan START pula tampaknya Amerika Serikat mengajukan usulan-usulan yang secara sepihak lebih merugikan Uni Soviet. Usul *zero-option* dalam jalur INF, berikut penolakan untuk memasukkan kekuatan nuklir milik Inggris dan Perancis, serta format usulan *deep-cut*, *build-down* dan *double build-down*, yang diajukannya dalam periode 1981-1983 itu mencerminkan strategi tombak-kembar Amerika Serikat. Amerika Serikat akan memperoleh keuntungan, baik seandainya Uni Soviet menerima usulan, maupun jika yang disebut belakangan ini menolaknya: *pertama*, oleh karena ia dapat melucuti pilar utama penyangga stabilitas strategis milik Uni Soviet; dan *kedua*, karena penolakan Uni Soviet dapat dipergunakan sebagai senjata untuk mengabsahkan pengeluaran senjata-senjata baru yang lebih canggih.¹¹

Penolakan Uni Soviet itu berpangkal pada perbedaan konfigurasi senjata nuklir yang dimiliki kedua negara adikuasa. Di satu pihak Uni Soviet mengandalkan *sistem monad* yang bertumpu pada rudal balistik landas darat (70% daya lontar, 65% peledak, dan 56% jumlah wahana penghantar); sementara di pihak lain Amerika Serikat mengandalkan pada *sistem dyad* dengan bertumpu pada pesawat pembom dan rudal-rudal landas kapal selam. Pada waktu itu rudal-rudal balistik landas darat Amerika Serikat hanya merupakan 33% daya lontar dan 22% peledak dari penyangga stabilitas strategisnya.

Dari segi perhitungan strategi, perbedaan konfigurasi ini sangat mengkhawatirkan Amerika Serikat. Mereka beranggapan bahwa rudal-rudal landas darat merupakan senjata yang paling memusnahkan -- tidak saja karena pada umumnya rudal-rudal itu memiliki ketelitian lebih tinggi, tetapi juga oleh karena daya lontar yang lebih besar, maupun tingkat kerawanan paling tinggi.

Kekhawatiran Amerika Serikat itu sesungguhnya tidak beralasan. *Pertama*, dengan menekankan kekurangannya dalam indikator statis, mereka

¹⁰Untuk tulisan yang cukup menyeluruh dan membahas tentang masalah-masalah politik domestik di Amerika Serikat sehubungan dengan perundingan pengendalian senjata, lihat Strobe Talbott, *Deadly Gambit: The Reagan Administration and the Stalemate in Nuclear Arms Control* (London: Pan Book Ltd., 1985).

¹¹Untuk pembahasan khusus mengenai Deep-cut Proposal, lihat J. Kusnanto Anggoro, "Stabilisasi Penangkalan Amerika Serikat dan Uni Soviet dalam Perundingan Pengurangan Senjata Strategis," skripsi sarjana (Jakarta: Jurusan Hubungan Internasional, FISIP-UI, 1985); skripsi ini juga membahas beberapa alternatif misalnya, *Build-Down Proposal* dan *Double Build-Down*.

mengabaikan keunggulannya dalam indikator dinamis.¹² Memang benar bahwa dari segi kuantitatif jumlah rudal-rudal yang berpotensi melumpuhkan dalam pukulan pertama lebih besar di pihak Uni Soviet. Tetapi jika dilihat tingkat kesiagaan pilar-pilar stabilitas strategisnya, Amerika Serikat jauh lebih unggul. Untuk kapal selam misalnya mereka memiliki sekitar 55-75% armada yang senantiasa siap tempur, dibandingkan hanya sekitar 13% bagi Uni Soviet. Dalam jalur pesawat pembom, tingkat kesiagaan itu berbanding antara 32% dan 8%, berturut-turut untuk Amerika Serikat dan Uni Soviet. Kedua, kelumpuhan dari pukulan pertama seperti selama ini dianggap sebagai jendela kerawanan, sebenarnya secara teknis hampir tidak mungkin; karena perhitungan itu mengandaikan kesempurnaan sistemik dan mengabaikan kemungkinan saling bentur (*fratricide*) antar-rudal yang tentu mengurangi ketepatannya. Yang ketiga, perbedaan konfigurasi atau perbedaan arti relatif pilar-pilar strategis justru semakin mempersulit kedudukan Uni Soviet; misalnya oleh karena hanya untuk melumpuhkan 22% moncong peledak milik Amerika Serikat, ia harus menembakkan sekitar 40% moncong peledaknya. Dengan kata lain, sebenarnya Amerika Serikat tidak perlu mengidap *counterforce syndrome*; ia masih dapat mengandalkan jalur pesawat pembom dan rudal-rudal landas kapal selam untuk menghancurkan sekitar 70% sasaran di Uni Soviet. Mitos perhitungan strategis inilah yang merupakan kendala utama kegagalan perundingan pengendalian senjata antara kedua negara adikuasa. Mitos ini pula yang menyebabkan Amerika Serikat tidak memasukkan pesawat pembom dalam usulan *deep-cut*, karena ia bermaksud meraih keunggulan lewat jalur ini.

Bahwa penolakan Uni Soviet dijadikan momentum untuk modernisasi senjata-senjata nuklir, dan bahwa modernisasi merupakan jalur pelengkap dari jalur perundingan, memang kemudian terbukti dari usulan-usulan yang kemudian dibawa ke meja perundingan. Dengan semakin kuatnya posisi Amerika Serikat di mandala Eropa, mudah dipahami jika mereka mulai melonggarkan usulan zero-option menjadi usulan *dasar umum* perimbangan kekuatan nuklir jarak sedang (Maret 1983) dan kesediaannya untuk memperhitungkan pesawat pembom taktis yang digelarkan di mandala Eropa (September 1983). Begitu pula jika dalam usulan *deep-cut* mereka tidak memperhitungkan pesawat pem-

¹²Indikator statis biasanya ditunjukkan oleh jumlah wahana penghantar (*delivery vehicles*), peledak (*war-head*), daya lontar (*throw-weight*) atau daya angkut pesawat pembom ataupun besar-besaran yang lain yang dianggap menunjukkan kapabilitas nuklir. Pada umumnya indikator ini bersifat kuantitatif. Tetapi tidak semua data kuantitatif menunjukkan indikator statis misalnya, ketelitian (CEP, *Circular Error Probability*), daya tembus rudal terhadap silo nuklir (*hard target kill probability*) dan kecepatan rudal (*time-urgent capability*). Ketiganya lebih menentukan kualitas persenjataan. Indikator dinamis, biasanya dilihat dari beberapa faktor kualitatif itu. Tetapi faktor lain yang sangat menentukan adalah kesiapan, kesiagaan, daya dukung C-3-I (*Control, Command, Communication and Intelligence*) dan yang penting lagi adalah tingkat

bom strategis, maka dalam usulan yang diajukannya kemudian (Oktober 1983) jenis persenjataan ini mulai dimasukkan dalam usulan.

Meskipun demikian tidak terlampau sukar dipahami bahwa Uni Soviet tetap menolak usulan-usulan Amerika Serikat. Tuntutan mereka untuk mengikutsertakan kekuatan nuklir Inggris dan Perancis belum juga dipenuhi dalam jalur INF; sementara penyeteraan antara rudal strategis dan pesawat pembom, serta rasio pengurangan yang masih lebih memusatkan pada rudal-rudal balistik landas darat pada jalur START tentu tidak mengatasi masalah perbedaan konfigurasi yang semula menjadi masalah pokok dalam usulan deep-cut. Karena rasio pengurangan -- dinyatakan dalam perbandingan antara jenis persenjataan baru yang digelar dan senjata lama yang harus ditarik -- adalah 1:2 (untuk rudal-rudal landas darat), 2:3 (untuk rudal-rudal landas kapal selam) dan 1:1 (untuk pesawat pembom strategis), misalnya, akan terlihat bahwa kerugian Uni Soviet akan lebih besar oleh karena ia lebih mengandalkan jalur landas darat -- yang menurut usulan build-down justru memiliki rasio paling kecil.

Masalah terakhir yang dibuahkan oleh parameter statis adalah perbedaan struktur ancaman. Persoalan ini berpusat pada konvergensi geostrategis di mandala Eropa. Di satu pihak Uni Soviet menganggap bahwa "seluruh negara-negara Barat" akan membentuk front anti-Soviet, sehingga mereka menuntut untuk melibatkan kekuatan nuklir Inggris dan Perancis dalam forum INF; sementara di pihak lain Amerika Serikat hanya melihat Uni Soviet sebagai satu-satunya ancaman. Sebagai akibatnya ukuran mengenai apa yang dimaksud sebagai perimbangan kekuatan pun berbeda. Uni Soviet lebih bertolak dari rumus keamanan sepadan (*equal security*) -- seperti telah sering disebut dengan cara melibatkan kekuatan nuklir negara ketiga -- sedangkan Amerika Serikat lebih bertolak dari prinsip perimbangan (*parity*) hanya secara dwipihak. Bagi Amerika Serikat maupun negara-negara sahabatnya di Eropa Barat, kekuatan nuklir Inggris dan Perancis tidak dimaksudkan untuk mengancam Uni Soviet dan kelewat kecil untuk mengancam stabilitas strategis.

PARAMETER DINAMIS: HIPOTESIS DORONG-TARIK

Berbeda dengan parameter statis yang secara langsung tercermin pada kerumitan dalam merumuskan ukuran perimbangan kekuatan serta mempengaruhi dinamika pacuan senjata, maka parameter dinamis lebih menentukan ada atau tidaknya suatu kemauan politik kedua belah pihak untuk menjalin perundingan. Parameter ini terutama ditimbulkan oleh perhitungan ekonomi militer, kompleks industri militer (*military industrial complex*) dan konflik-

Betapapun sukar untuk disangkal bahwa beban ekonomi sangat menentukan alokasi anggaran pertahanan. Sementara di pihak lain, pengetatan anggaran pertahanan, secara langsung maupun tidak, tentu tidak dapat dipisahkan dari kemampuan masing-masing pihak untuk mengembangkan dan menggelarkan sistem persenjataan yang baru.

Dengan pendapatan nasional kotor (*GDP, Gross Domestic Product*) lebih dari US\$ 3 trilyun, selama tiga tahun terakhir ini Amerika Serikat telah menghabiskan rata-rata US\$ 268-278 milyar untuk sektor pertahanan dalam setiap tahunnya. Sementara itu Uni Soviet, dengan pendapatan nasional kurang dari US\$ 1,6 trilyun harus mengeluarkan sekitar US\$ 200-210 milyar per tahun untuk sektor yang sama. Sebab itu baik pada Washington maupun Moskwa akan muncul kekhawatiran bahwa pengeluaran kompleks industri militer mereka telah melebihi perkiraan yang wajar mengenai apa yang sesungguhnya dapat dicapai untuk mempertahankan stabilitas strategis. Dari segi perhitungan ekonomi militer ini, tampaknya kemerosotan ekonomi Uni Soviet di awal dasawarsa 1980-an, maupun komitmen Gorbachev untuk menata kembali perekonomian, merupakan faktor pendorong bagi mereka untuk kembali ke meja perundingan.

Tetapi pada saat yang sama harus diakui pula bahwa anggaran untuk senjata-senjata nuklir sesungguhnya hanya menyerap kurang lebih 10-15% dari anggaran pertahanan; dengan perkataan lain, anggaran ini masih "sangat kecil" jika dibandingkan dengan pendapatan nasional mereka. Meskipun demikian tentu saja hal ini tidak berarti bahwa tidak ada dilema ekonomi-militer, biarpun kedua negara menghadapi masalah yang agak berbeda. Bagi Amerika Serikat, meskipun kendala ekonomi mungkin tidak sekuat di Uni Soviet, tetap saja perhitungan ekonomi-militer mempengaruhi kebijaksanaan mereka tentang pengendalian senjata. Tidak saja karena selama ini pihak Kongres selalu mempersoalkan *trade-off* antara membengkaknya anggaran pertahanan di satu pihak dan menyusutnya anggaran pelayanan sosial di pihak lain, tetapi juga dalam hubungannya dengan Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO). Para pengamat sering menunjukkan bahwa membengkaknya anggaran pertahanan Amerika Serikat selalu dibarengi dengan semakin gencarnya isu perataan anggaran pertahanan (*burden sharing*) di dalam tubuh pakta pertahanan tersebut. Tuntutan Amerika Serikat agar Jepang meningkatkan proporsi anggaran pertahanan pun tidak dapat sepenuhnya dilepaskan dari pengembangan dan penggelaran senjata strategis yang semakin masif dilakukan oleh negara adikuasa itu. Masalah serupa juga pernah terjadi antara Amerika Serikat dan para sahabatnya di Eropa Barat; bahkan tak jarang momentum ekonomi militer di Amerika Serikat itu membuahkan sedikit keretakan dalam tubuh NATO.

Masalah yang tidak kurang peliknya adalah dalam hubungannya dengan kompleks ini tidak saja mempengaruhi mati atau hidupnya industri militer

maupun para ilmuwan yang terlibat di dalamnya, tetapi seringkali juga tercermin dalam ketidakserasian antara kebijaksanaan eksekutif dan lembaga legislatif di Amerika Serikat. Bahkan lebih sulit lagi perebutan anggaran, misalnya antara Departemen Luar Negeri dan Pentagon, adalah salah satu faktor yang mengakibatkan perbedaan mereka dalam merumuskan kebijaksanaan pengendalian senjata. Disadari atau tidak, kerumitan-kerumitan yang ditimbulkan oleh kompleks industri militer itu akan mempengaruhi kesigapan Gedung Putih dalam merumuskan strategi jangka panjang mengenai pengendalian senjata.

Proses pengambilan keputusan yang selama ini terjadi di Gedung Putih memang sering menghadapi jalan buntu karena perbedaan antara departemen satu dengan yang lain. Dalam lima tahun terakhir ini saja, persaingan historis antara Departemen Luar Negeri dan Pentagon sudah menjurus sampai pada tingkat persaingan pribadi -- misalnya antara George Shultz dan Richard Burt di satu pihak dan Caspar Weinberger dan Richard Perle di pihak yang lain. Sebab itu tidak mengherankan jika kebijaksanaan yang kemudian ditelorkan oleh Gedung Putih pun sesungguhnya hanya sekedar kompromi; bahkan yang terakhir ini pun seringkali baru dihasilkan setelah Presiden memaksakan suatu keputusan, misalnya dalam hal kemacetan tawar-menawar antarbirokrasi. Tetapi sebaliknya, keputusan Presiden itu pun tak jarang semakin mempertajam dan memperkeras persaingan antarbirokrasi. Kasus "Surat Weinberger" yang dibocorkan kepada media massa di Amerika Serikat menjelang Pertemuan Puncak Reagan-Gorbachev, misalnya, adalah contoh paling aktual mengenai masalah ini.

Perbedaan kebijaksanaan antara pemerintah, terutama Departemen Luar Negeri, dan lembaga legislatif muncul terutama oleh karena terlampau sulit bagi seorang Senator untuk menolak desakan para kontraktor persenjataan di wilayah pemilihannya. Perbedaan antara pemusatan dan sifat industri militer itu sendiri pun mengakibatkan perbedaan kebijaksanaan antarkelompok di lingkungan legislatif mengenai format pengendalian senjata. Usulan yang diajukan oleh Senator Edward M. Kennedy dan Mark O. Hatfield mengenai "pembekuan senjata-senjata nuklir lebih dahulu sebelum perlucutannya" *versus* usulan yang diajukan oleh Senator Henry D. Jackson dan John W. Warner mengenai "pengurangan senjata terlebih dahulu sebelum pembekuannya," pada masa-masa awal putaran pertama START adalah salah satu masalah pelik yang dihadapi oleh Gedung Putih.

Mereka yang mengharapkan keberhasilan pengendalian senjata tentu berharap bahwa dalam masa pemerintahannya yang kedua, Presiden Reagan berhasil mengatasi kemacetan-kemacetan itu. Sekurangnya untuk menggeser arena perdebatan dari sekedar "pembekuan senjata" ke "pembekuan senjata"

yang lebih terbuka tentang analisis mengenai pembatasan apa saja yang benar-benar dianggap mampu menjamin stabilitas strategis. Sebab apabila tidak demikian, maka Gedung Putih hanya akan menggariskan kebijaksanaan jangka pendek yang didorong oleh taktik perundingan; misalnya, hanya berunding untuk gagal demi persetujuan anggaran pertahanan yang diusulkannya.

Tak jarang bahkan perbedaan kebijaksanaan antarbirokrasi dan antara pemerintah dengan pihak legislatif itu semakin memperuncing perbedaan titik-pijakan kedua negara adikuasa di forum perundingan. Dilema ekonomi-militer yang melanda Amerika Serikat sekitar tahun 1982-1983, di samping *lobbying* yang secara masif dilakukan oleh Departemen Luar Negeri dengan Kongres, pernah berhasil merumuskan kebijaksanaan pengendalian senjata. Usulan yang diajukan oleh Senator William Cohen, Charles Percy, dan Sam Nunn mengenai *double-build down* adalah salah satu contoh keberhasilan diplomasi intern yang semakin memperkeras perundingan di Jenewa. Usul yang tampaknya merupakan sintesis antara masukan dari Pentagon dan Departemen Luar Negeri itu ternyata ditanggapi Victor Karpov, Ketua Delegasi Uni Soviet dalam perundingan START, secara pesimis. Seperti halnya dengan usulan *deep-cut* yang diajukan sebelumnya, *double-down* lebih merugikan pihak Uni Soviet.

Dengan cara yang berbeda, masalah persaingan antarbirokrasi juga terjadi di Uni Soviet. Barangkali desakan industri militer memang tidak sekeras desakan yang terjadi di Amerika Serikat, oleh karena industri militer di Uni Soviet memang tidak dikendalikan oleh pihak swasta. Tetapi tidak dengan sendirinya hal itu berarti bahwa pengambilan keputusan Kremlin menjadi lebih gampang dari Gedung Putih. Terutama setelah meninggalnya Brezhnev, kesulitan-kesulitan itu tampak lebih besar oleh karena tidak adanya suatu tokoh sentral yang cukup memperoleh dukungan penuh dari Politbiro. Tidak adanya tokoh sentral ini tidak saja menimbulkan masalah suksesi kepemimpinan tetapi juga penekanan sistemik. Semula pergantian Brezhnev oleh Andropov masih ditandai oleh gejala di mana struktur kekuasaan memperoleh pengaruh lebih besar. Tetapi ketika Chernenko menggantikan Andropov, kekuasaan partai jauh lebih besar dibanding pengaruh figur Chernenko. Perbedaan penekanan sistemik ini terutama ditunjukkan dengan semakin dominannya peranan Andrei Gromyko dalam penentuan kebijaksanaan luar negeri.

Secara relatif, Gorbachev lebih memperoleh dukungan Politbiro daripada Chernenko ataupun Andropov. Pada masa kepemimpinannya pula, Gromyko dialih-tugaskan pada jabatan Presiden yang hanya bersifat seremonial dalam proses pengambilan keputusan di Moskwa. Kendatipun bekas Menteri Luar Negeri itu tetap berpengaruh di lingkungan Politbiro, kedudukannya yang baru tampaknya juga akan mempengaruhi sikap para perunding Moskwa di forum perundingan.

Faktor lain yang tidak kalah penting dalam mempengaruhi kemauan politik itu adalah konflik-konflik regional. Pengalaman sejarah telah memperlihatkan bahwa campur tangan Uni Soviet di Tanduk Afrika, Vietnam dan Afghanistan, seperti halnya dengan campur tangan Amerika Serikat di Libanon dan Amerika Tengah, adalah faktor-faktor penting yang mau tidak mau harus diperhatikan sehubungan dengan kegagalan ratifikasi SALT II, maupun kemacetan-kemacetan yang mewarnai perundingan INF maupun START.

Barangkali permasalahan utama memang Eropa, sebab benua tersebut memang pusat konsentrasi industri, ekonomi dan kebudayaan, sehingga seandainya kawasan itu menjadi panggung persaingan utama pun dapat dipahami. Meskipun demikian hal itu tidak berarti bahwa konflik yang terjadi di kawasan lain menjadi kurang penting artinya. Bahkan dalam putaran-putaran perundingan terakhir, faktor ini sangat ditonjolkan oleh Amerika Serikat.

Tampaknya kedua negara adikuasa masih tetap berpijak pada kedudukan mereka sebagai negara adikuasa sebagai legalisasi keterlibatan mereka di Dunia Ketiga. Betapa inginnya Gorbachev memberi warna baru pada politik Soviet, kenyataannya adalah meningkatnya kehadiran militer mereka di Afghanistan dan Angola. Tidak bisa lain, kehadiran militer di Angola itu adalah untuk mempersiapkan diri seandainya konflik yang terjadi di Afrika Selatan tidak segera berakhir. Tidak mustahil perkembangan yang akan terjadi kemudian akan sangat menentukan kelangsungan nasib perundingan Jenewa.

Demikianlah beberapa faktor yang disebut di atas -- perhitungan ekonomi militer, kompleks industri militer dan politik dalam negeri serta konflik-konflik regional -- merupakan unsur penentu bagi ada atau tidaknya kemauan politik untuk meredakan ketegangan, dan dengan demikian juga keinginan untuk mencapai titik-temu dalam perundingan. Tetapi mengenai bagaimana beberapa faktor itu menentukan kemauan politik, dan kemauan politik macam apa yang kemudian akan tertuang, tampaknya sukar untuk diperhitungkan. Pada umumnya, perhitungan ekonomi-militer lebih bersifat mendorong kemauan politik bagi kedua belah pihak untuk bertemu di meja perundingan; sementara meningkatnya konflik regional akan memperkeras tuntutan, sedangkan dinamika dalam kompleks industri militer akan menghambat proses pengambilan keputusan pada tingkat domestik. Kedua faktor yang disebut belakangan ini lebih cenderung untuk menarik diri dari meja perundingan.

PARAMETER RESIDUAL: DIMENSI STABILITAS DINAMIS

Seperti halnya dengan parameter statis dan parameter dinamis, maka parameter residual pun merupakan faktor penting yang tidak dapat diabaikan dalam mencintakan stabilitas strategis. Dua faktor yang lebih menonjol adalah

sangat menentukan parameter ini ialah, kelemahan linguistik hasil persetujuan -- atau usulan yang diajukan dalam perundingan -- dan terobosan-terobosan baru dalam teknologi persenjataan.

Kelemahan linguistik itu, misalnya, sangat menonjol dalam persetujuan SALT I dan ABM Treaty. Dalam persetujuan yang ditandatangani oleh Nixon dan Brezhnev itu, definisi tentang senjata strategis tidak berhasil dirumuskan secara memadai. Semula senjata ini hanya mencakup jenis-jenis persenjataan yang secara langsung dapat melumpuhkan sasaran lawan. Pada waktu itu disepakati pula bahwa jangkauan minimal sehingga suatu senjata dapat dikategorikan sebagai senjata strategis adalah 5.500 kilometer.

Masalah sistem pertahanan depan (forward defense) Amerika Serikat di mandala Eropa, adalah salah satu contoh kelemahan yang ditimbulkan oleh keterbatasan definisi ini. Berdasarkan kriterium itu, rudal-rudal jelajah (cruise missile) dan Pershing yang digelarkan di beberapa negara Eropa Barat tidak dapat dikategorikan sebagai senjata strategis -- meskipun senjata ini dapat melumpuhkan sasaran-sasaran di Uni Soviet hanya dalam waktu kurang dari 10 menit, sehingga bagi Uni Soviet rudal-rudal itu mempunyai daya dan efek strategis.

Dengan demikian tidak mengherankan apabila sistem pertahanan depan ini menjadi ganjalan tersendiri dalam hubungan strategis kedua negara adikuasa. Uni Soviet, baik melalui Ketua Delegasi SALT, Vladimir Syemenov, maupun pemimpin mereka sendiri, Leonid Brezhnev, dengan sengit menggugat sistem pertahanan depan Amerika Serikat. Brezhnev misalnya, menyatakan bahwa, "Amerika Serikat tidak saja mengandalkan triad strategis, tetapi juga memiliki jalur persenjataan keempat, yaitu sistem pertahanan depan." Sedangkan Syemenov berusaha menuntut bahwa serangan strategis adalah serangan yang dapat melumpuhkan sasaran di pihak lawan, tanpa mempedulikan dari mana serangan itu dilakukan. Seandainya rumusan luas seperti yang dimaksudkan oleh Syemenov dan Brezhnev itu diterima, maka Amerika Serikat justru akan berada dalam kedudukan yang kurang menguntungkan. Di satu pihak Amerika Serikat harus mengakui tuntutan Uni Soviet mengenai sistem pertahanan depan; sedangkan di pihak lain ia tetap tidak dapat menggugat pesawat Backfire maupun rudal-rudal SS-20. Bersamaan dengan keunggulan Amerika Serikat dalam teknologi peledak-majemuk, definisi senjata strategis yang dirumuskan secara sempit itulah yang menyebabkan mengapa mereka dapat menerima SALT I -- meskipun persetujuan itu secara kuantitatif justru mengukuhkan keunggulan Uni Soviet.

Kelemahan linguistik yang lain terlihat dalam ABM Treaty. Dalam pasal 5 misalnya, kedua negara adikuasa itu tidak merinci lebih lanjut istilah "possession" (penguasaan) dan "development" (pengembangan). Apakah

tahapan penelitian dapat dikategorikan sebagai pengujian misalnya, adalah isu pokok yang melatarbelakangi perbedaan pendapat tentang Prakarsa Pertahanan Strategis. Kelemahan-kelemahan linguistik seperti dikemukakan di atas itulah yang tampaknya justru dipergunakan oleh masing-masing pihak untuk mencari terobosan baru dalam pengembangan dan penggelaran senjata-senjata baru. Tetapi perlu dicatat bahwa kelemahan linguistik ini tidak selamanya merugikan, karena kedua negara adikuasa dapat juga menimba manfaat dari kelemahan-kelemahan itu. Tidak saja karena prinsip *minimalis* itu memang lebih sering mewarnai persetujuan-persetujuan internasional, melainkan juga karena justru dari kelemahan-kelemahan itu pula setiap persetujuan hanya bersifat sementara. Langsung maupun tidak langsung, kesementaraan daya guna persetujuan itu tentu mempengaruhi kemauan politik mereka untuk kembali ke meja perundingan.

Masalah residual yang kedua adalah terobosan teknologi persenjataan. Munculnya senjata-senjata pemusnah baru dengan kemampuan sangat tinggi, tidak saja sanggup menggeser doktrin dan strategi nuklir, tetapi juga senantiasa menciptakan kerawanan-kerawanan baru. Sebagai faktor pokok dalam konsep stabilitas dinamis, pacuan senjata memang kelewat rumit dan sukar diatasi. Sebab dinamika pacuan senjata tidak saja muncul oleh karena terobosan terhadap kelemahan linguistik atau karena ancaman penggelaran senjata baru di pihak lawan, tetapi dapat juga justru berasal dari keinginan para ilmuwan yang terlibat dalam kompleks industri militer untuk menciptakan jenis-jenis senjata baru yang lebih canggih. Kelemahan hasil persetujuan, yang pada gilirannya justru mendorong pacuan senjata ini terlihat dengan jelas pada SALT I, SALT II maupun START.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, persetujuan SALT I hanya membekukan senjata nuklir yang dimiliki kedua negara adikuasa pada waktu itu. Karena persetujuan ini hanya membatasi jumlah rudal-rudal balistik strategis, tentu mudah dipahami bahwa persetujuan ini dapat diterobos melalui pembiakan peledak-majemuk, penggelaran pesawat pembom dan rudal-rudal jelajah. Ketiganya merupakan masalah yang mau tidak mau harus diatasi oleh SALT II. Kenyataannya memang demikian. SALT II mulai memperhatikan dimensi kualitatif, seperti tercermin dalam usaha untuk membatasi rudal jelajah yang memiliki jangkauan lebih dari 600 kilometer, pembatasan rudal-rudal berat (*heavy missile*) yang dioperasikan melalui silo-pindah (*mobile-silos*), serta larangan untuk mempergunakan teknik peluncuran dingin. SS-16 termasuk satu di antara senjata Uni Soviet yang terpaksa ditarik dari peredaran sehubungan dengan persetujuan SALT II.

Tetapi keberhasilan SALT II untuk sedikit mengendalikan stabilitas dinamis itu ternyata membuahkan ancaman baru bagi stabilitas krisis pada jalur persenjataan jarak sedang. Perkembangan ini menunjukkan bahwa

kemampuan mengisi bahan bakar di udara, SS-20 memperkuat gugus rudal balistik jarak sedang sebagai modifikasi dari SS-16, dan semakin canggihnya teknologi rudal jelajah. Semua ini semakin mempersulit perundingan INF, karena baik Backfire maupun rudal-rudal jelajah tidak diperhitungkan dalam forum perundingan senjata-senjata nuklir jarak sedang itu. Meskipun rudal-rudal jelajah ini hanya mempunyai jangkauan 2.500 kilometer, dengan daya ledak 200 kiloton dan pada tingkat ketelitian 40 meter, diperkirakan bahwa mereka pun sanggup menembus silo-silo nuklir. Tidak bisa lain, Tomahawk milik Amerika Serikat dan SCC-16 Chepal serta AS-6 Kingfish milik Uni Soviet, merupakan terobosan teknologi terhadap celah linguistik yang dilembagakan dalam persetujuan-persetujuan sebelumnya.

Demikian pula berbeda dengan SALT II yang cukup memberi perhatian terhadap dimensi kualitatif, tampaknya START hanya menekankan pada dimensi kuantitatif. Tidak satu pun dari usul yang sempat diajukan di meja perundingan sampai dibekukannya jalur perundingan ini (1983) mencerminkan usaha yang sungguh-sungguh untuk mengendalikan pacuan senjata vertikal. Dengan demikian tidak mengherankan apabila setelah tahun 1982 muncul jenis-jenis rudal baru dengan daya tembus (*penetrability*) jauh lebih baik dibanding rudal-rudal sebelumnya. Miniaturisasi peledak serta penemuan bahan-bahan bakar baru, tidak saja memungkinkan penambahan daya ledak pada tingkat daya lontar yang sama tetapi juga memungkinkan kedua belah pihak menampilkan rudal-rudal dengan kecepatan yang sangat tinggi. Begitu pula dengan penemuan teknik pengendalian tertentu -- misalnya *midcourse guidance* -- memungkinkan Penjaga Perdamaian dan Trident D-5 mencapai ketelitian sangat tinggi; pada lingkaran kemelesetan (*CEP, Circular Error Probability*) 100 meter, kedua rudal ini sanggup menembus silo-silo nuklir milik Uni Soviet yang diperkeras sampai ribuan psi.¹³

Pasal 5 SALT I (dan/atau pasal 15 SALT II) memang telah mengabsahkan pembentukan perangkat-perangkat untuk mengawasi kepatuhan pihak lain terhadap persetujuan pengendalian senjata. Setiap pihak tidak saja diperkenankan untuk menggunakan peralatan yang mereka miliki guna mengawasi

¹³Psi (pounds per square inches), adalah satuan tekanan. Rudal-rudal SS-18 Uni Soviet misalnya, disimpan dalam silo yang diperkeras sampai 4.000 psi; sedangkan Minuteman Amerika Serikat disimpan dalam silo berkekuatan sekitar 2.200 psi. Ini berarti bahwa SS-18, bagi Amerika Serikat, dianggap lebih *survive* daripada Minuteman. Tetapi perlu diingat bahwa sampai sekarang AS belum pernah mencoba menembak silo SS-18, oleh karena itu mereka beranggapan bahwa Minuteman pun hanya sanggup menembus silo berkekuatan 2.200 psi (sama dengan silo yang melindungi Minuteman). Bagi Amerika Serikat, akibatnya sangat penting, karena kemudian mereka beranggapan bahwa "seandainya ia melakukan pukulan pertama pun, Uni Soviet akan tetap lebih unggul." Untuk pembahasan selanjutnya lihat, Clarence Robinson, "Decision Reached on Nuclear Weapons," *Aviation Weeks and Space Technology* 115, No. 15 (October 12, 1981), hal 22; sedangkan untuk perbandingan dalam saling melancarkan pukulan pertama, lihat Keith B. Payne, *Nuclear Deterrence in U.S. - Soviet Relations* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1982), hal. 174-175.

kegiatan pihak lain (*NTM, National Technical Means*), tetapi bahkan diwajibkan untuk menjalin konsultasi lebih dahulu jika mereka akan melakukan kegiatan-kegiatan tertentu dalam pengujian dan pengembangan senjata nuklir (*SCC, Standing Consultative Commission*). Tetapi pada kenyataannya semua lembaga pengawasan ini tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Misalnya karena terlampau sukar untuk secara langsung mengetahui berapa "isi" peledak yang terdapat dalam rudal-rudal balistik, akibatnya, meskipun SALT pernah membatasi peledak-majemuk (10 untuk ICBM dan 14 untuk SLBM) membengkaknya peledak-peledak itu tidak dapat diketahui dengan pasti. Amerika Serikat bahkan berkeyakinan bahwa daya lontar SS-18 sebenarnya sanggup melemparkan lebih dari 25 peledak sekaligus.

Kesulitan lain ialah dalam membedakan disain-disain tertentu dengan disain-disain yang masih diperbolehkan-persetujuan. Pada tahun 1973 saja, Amerika Serikat pernah disibukkan oleh munculnya disain silo baru milik Uni Soviet yang berbeda dengan disain sebelumnya.¹⁴ Seandainya berhasil dibuktikan bahwa silo-silo ini menyimpan rudal balistik landas darat, memang ia merupakan pelanggaran terhadap persetujuan SALT. Tetapi pada waktu itu Uni Soviet hanya menyatakan bahwa silo-silo baru tersebut tidak menyimpan rudal, melainkan sebagai perlindungan terhadap jaringan komando, komunikasi dan pengendalian. Demikian pula, tidak mudah untuk mengetahui secara pasti misi sistem persenjataan tertentu. Misalnya, hampir tidak ada perbedaan teknis yang menyolok sehingga jaringan radar di Krasnoyarsk (Siberia Tengah) hanya dimaksudkan untuk melindungi jaringan komando, komunikasi dan pengendalian dan sebagai usaha untuk meningkatkan kemampuan pertahanan udara (*air defense*), ataukah radar-radar itu dimaksudkan untuk melindungi rudal balistik yang bertebaran di sekitarnya.

Masalah kemampuan bagi setiap pihak untuk mengawasi kepatuhan pihak lawan, dan tuduhan tentang pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan, biasanya sangat meningkat pada saat putaran perundingan sedang berlangsung. Sejak tahun 1982 maupun ketika pembicaraan tiga dalam satu (*umbrella talks*) dimulai, Amerika Serikat mencatat sekitar tujuh pelanggaran yang dilakukan oleh Uni Soviet -- termasuk munculnya rudal SS-X-24 dan SS-X-25. Seandainya kedua rudal balistik ini memang merupakan rudal-rudal baru, memang dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap SALT. Tetapi pernyataan Uni Soviet bahwa SS-X-24 hanya merupakan "modifikasi" dari rudal sebelumnya dan bahwa SS-X-25 hanyalah rudal-rudal "kecil," tentu masih sukar untuk secara pasti memasukkan kedua rudal ini sebagai pelanggaran. Kembali kelemahan linguistik mengenai istilah "pengembangan" tidak mampu menyelesaikan masalah ini.

¹⁴Lihat Malcolm Wallop, "Soviet Violations of Arms Control Agreement," *Strategic Review* (Summer 1983), hal. 11-27.

Persoalan-persoalan serupa diperkirakan akan selalu muncul, meskipun seandainya kedua negara adikuasa itu di kelak kemudian hari berhasil mencapai kesepakatan untuk mengendalikan pacuan senjata. Prinsip minimalitas dalam persetujuan, bersama dengan dorongan untuk menciptakan senjata-senjata baru, akan merupakan *trigger* bagi pacuan senjata.

USUL-USUL TERAKHIR: SUATU HUBUNGAN PARAMETRIK

Sekarangnya terhitung sejak Maret 1985 sampai dengan akhir tahun yang lalu, perundingan Jenewa telah menyelesaikan tiga putaran perundingan. Terlihat bahwa putaran-putaran perundingan itu belum memperlihatkan kemajuan yang berarti. Pada putaran pertama, kedua belah pihak tetap terbentur pada materi yang dibahas. Pada satu pihak Amerika Serikat lebih menitikberatkan pada pengendalian senjata-senjata ofensif (baik dalam kategori jarak sedang maupun strategis), sementara di pihak lain Uni Soviet lebih menitikberatkan upaya untuk mencegah munculnya senjata-senjata defensif milik Amerika Serikat.

Perbedaan ini dapat dimengerti. Seperti halnya telah terlihat sejak putaran-putaran pertama START di awal 1980-an, Amerika Serikat masih terjebak dalam mitos strategi. Munculnya rudal-rudal generasi kelima (SS-X-24 dan SS-X-25) yang semakin meningkatkan kemampuan rudal landas darat Uni Soviet, bersamaan dengan belum tuntasnya pengelaran Trident D-5 dan Penjaga Perdamaian, ditambah keyakinan barunya "adalah sangat mungkin untuk mencegah pukulan rudal-rudal balistik" merupakan argumen penjelas mengapa Amerika Serikat berusaha untuk terlebih dahulu membatasi pengembangan senjata-senjata ofensif. Sebaliknya kekhawatiran Uni Soviet terhadap potensi Perang Bintang untuk mengurangi kemampuannya untuk melakukan pukulan pertama, adalah alasan utama mengapa mereka berusaha untuk menghentikan program "ultra-defensif" itu.

Perhitungan yang dilakukan oleh kedua belah pihak tampaknya masih lebih diwarnai oleh stabilitas krisis, yang kelewat disederhanakan dengan indikator statis -- misalnya hanya dengan menunjuk pada rasio target. Di pihak lain, terutama Amerika Serikat, tidak mau mengakui keunggulan kualitatif dalam teknologi pengendali dan miniaturisasi peledak. Perhitungan-perhitungan seperti ini masih tetap mewarnai putaran kedua; karenanya tidak mengherankan apabila putaran itu pun tidak menghasilkan perubahan yang berarti.

Baru pada putaran ketiga gugatan Uni Soviet terhadap Prakarsa Pertahanan Strategis sedikit mengendor, dengan memberikan kelonggaran pada Amerika Serikat untuk melaksanakan program defensif itu sampai pada tahap

rapa negara Eropa, usul yang diajukan oleh Uni Soviet sedikit lebih konkret. Pemimpin dari negara Tirai Besi itu mengajukan usulan untuk: (a) mengurangi separuh wahana penghantar dan peledak strategis; (b) mengurangi separuh rudal jarak sedang yang digelarkan Amerika Serikat di Pasifik dan Eropa; (c) membatasi peledak pada rudal balistik dan pesawat tempur tidak lebih dari 6.000; (d) mengurangi jumlah peledak dan wahana penghantar sebanyak 60%; dan (e) mengurangi rudal jarak menengah SS-20 sampai batas 162. Tawaran-tawaran ini diajukan untuk memperoleh konsesi Amerika Serikat berupa kebebasan bagi Uni Soviet untuk menggelarkan SS-X-24 dan SS-X-25. Bahkan dalam kunjungannya di Paris, Gorbachev menyatakan kehendaknya untuk membekukan pembuatan rudal-rudal baru.

Dari kubu lain, dalam putaran ketiga itu Amerika Serikat mengajukan usulan yang tidak jauh berbeda dengan usulan-usulan sebelumnya, yaitu: masing-masing pihak hanya diperkenankan untuk memiliki tidak lebih dari 5.000 peledak, dengan ketentuan tambahan bahwa tidak lebih dari separuhnya terpasang pada rudal-rudal landas darat; pembatasan rudal berpeledak majemuk sampai tidak lebih dari 850 ditambah dengan 400 pesawat pembom, dengan ketentuan tambahan bahwa pesawat pembom itu pun membawa kurang dari 20 rudal (ALCM); pembatasan bagi Uni Soviet untuk menggelarkan sebanyak 210 rudal SS-17, SS-18 SS-19.

Kedua belah pihak telah saling menolak usul yang diajukan, meskipun mereka sepakat untuk "mempelajari" usul-usul yang diajukan pihak lawan -- terutama setelah Pertemuan Puncak Reagan-Gorbachev. Meskipun demikian masih terlalu pagi untuk berharap bahwa perundingan yang akan dilakukan kemudian akan berjalan dengan mudah. Perbedaan antara kedua negara, seperti telah dikemukakan sebelumnya, terlampau besar. Disayangkan bahwa perbedaan-perbedaan dalam konfigurasi sistem persenjataan misalnya, justru tumbuh dalam persamaan perhitungan strategis. Pergeseran Amerika Serikat untuk beralih kepada strategi counterforce, telah menjadikannya mempunyai perhitungan strategi yang sama dengan Uni Soviet. Sementara itu tentu kita masih ingat bahwa SALT I dan SALT II dapat mencapai kesepakatan justru dalam perbedaan titik-pijak perhitungan strategis; Amerika Serikat yang lebih mengandalkan strategi ofensif di satu pihak, dan Uni Soviet yang lebih mengandalkan strategi defensif di pihak lain.

Dalam persamaan titik-pijak perhitungan strategi itu, adalah sangat mungkin bahwa proses tawar-menawar di Jenewa akan berlangsung sebagai permainan *zero-sum*, bahwa keuntungan di satu pihak harus dibarengi dengan kerugian di pihak yang lain. Keinginan Amerika Serikat untuk meningkatkan kemampuan strategis melalui jalur senjata ofensif dan defensif, bersamaan dengan tuntutanannya untuk mengurangi kemampuan strategis Uni Soviet lewat jalur ofensif pun cukup menuntun bahwa mereka memainkan *zero-sum*. Begitu pun hal-

Krasnoyarsk, sembari membendung Prakarsa Pertahanan Strategis juga memperlihatkan pola permainan yang sama. Tidak bisa lain, pola permainan seperti ini akan sangat alot.

Semula Uni Soviet memang mengancam untuk menarik diri dari meja perundingan apabila Amerika Serikat tidak membatalkan Prakarsa Pertahanan Strategis. Tuntutan itu memang kemudian mengendor, tetapi hal itu tidak berarti bahwa dengan demikian kebuntuan proses perundingan dapat sepenuhnya dihindarkan. Persaingan antarbirokrasi di Amerika Serikat, konflik-konflik regional di berbagai belahan dunia yang "memaksa" kehadiran salah satu pihak, tidak saja semakin memperkeras tawar-menawar, tetapi mungkin bahkan menghapus momentum Pertemuan Puncak Reagan-Gorbachev. Kedua pemimpin memang sepakat untuk menciptakan perdamaian dunia dengan membatasi senjata nuklir; tetapi apa yang harus dibatasi dan bagaimana pembatasan itu dilakukan tidak saja membutuhkan kemauan politik, tetapi juga kejelian dalam menangkap nuansa strategi.

Dengan kemauan politik dan kejelian dalam menangkap nuansa itu mungkin kendala-kendala yang bersumber pada parameter statis dan parameter residual dapat diatasi. Perbedaan konfigurasi misalnya, dapat diatasi dengan menghitung rudal dan pesawat pembom dalam totalitas. Kesulitan dalam menentukan ukuran yang dipakai, mungkin juga bukan masalah besar dalam penggabungan ini -- misalnya dengan menggunakan ukuran *Standard Weapon Stations* (SWS) yang menyetarakan daya lontar dengan daya angkut pesawat pembom.¹⁵ Dalam hal kelemahan linguistik, tampaknya memang harus diterima prinsip minimalis; ini relatif lebih mudah sejauh kedua belah pihak memiliki kemauan politik untuk mengatasi.

Sebaliknya, adalah tidak gampang untuk membendung parameter dinamis. Jika kita mengandaikan perundingan pengendalian senjata sebagai titik keseimbangan yang ditentukan oleh ketiga parameter, maka kestabilan (eliminasi) dalam parameter statis dan parameter residual justru akan menggeser keseimbangan ke arah parameter dinamis. Dengan mengingat bahwa dilema ekonomi-militer dan persaingan antarbirokrasi merupakan faktor-faktor internal, maka keseimbangan (persetujuan pengendalian senjata) itu justru akan semakin mendorong keterlibatan mereka dalam konflik-konflik regional. Tawaran Presiden Reagan untuk "menemukan cara-cara agar Amerika Serikat dan Uni Soviet dapat mendukung dan melengkapi usaha-usaha untuk memperoleh perdamaian dalam persaingan mereka di Dunia Ketiga," sebagaimana dikemukakan dalam pidatonya di Sidang Umum Istimewa PBB yang lalu, adalah suatu bukti yang memperkuat dugaan bahwa Dunia Ketiga akan selalu menjadi panggung pertarungan bagi keduanya.

¹⁵ Untuk pembahasan lebih rinci, lihat Glen A. Kent, *A New Approach to Arms Control* (Santa