

Perdebatan Masalah Strategi

J. Soedjati DJIWANDONO

Dewasa ini di dunia Barat telah menjadi suatu *conventional wisdom* bahwa strategi penangkalan nuklir (*nuclear deterrence*) telah beroperasi dengan berhasil. Selama empat dasawarsa tidak terjadi perang nuklir. Tetapi benarkah demikian? Benarkah tidak terjadinya perang nuklir disebabkan oleh berhasilnya strategi penangkalan nuklir? Ataukah kedua hal itu sekedar keinsidensi tanpa adanya kaitan kausalitas?

Itulah salah satu isu yang menonjol yang telah menjadi bahan perdebatan dalam masalah strategi. Strategi ataupun politik keamanan dan pertahanan baik Timur maupun Barat yang saling berhadapan, yang merupakan bagian yang sangat penting, walaupun tidak malahan yang utama, dari hubungan Timur – Barat, maupun berbagai konsep dan pemikiran yang mendasarinya, tidak selamanya mencerminkan konsensus nasional. Tantangan dan kecaman selalu dihadapi yang datang dari berbagai kalangan.

Dalam beberapa hal dan sampai taraf tertentu, perdebatan yang ditimbulkannya dapat membantu menjernihkan persoalan, mematangkan pemikiran, dan mendorong perubahan-perubahan. Tetapi tidak selalu perdebatan menumbuhkan konsensus. Dalam beberapa hal perdebatan berlangsung terus tiada akhirnya. Dan sementara kelompok begitu teguh berpegang pada pendiriannya sehingga timbullah berbagai gerakan yang mendukungnya. Ini terjadi terutama kalau pandangan-pandangan yang dianutnya tidak sejalan dengan kebijaksanaan strategi yang resmi dijalankan oleh pemerintah mereka. Mereka terus melangsungkan dan meningkatkan gerakan dan aksi-aksinya agar sedikit banyak mempunyai pengaruh atas kebijaksanaan yang ditempuh oleh pemerintah-pemerintah yang bersangkutan, dan pada akhirnya mungkin mengubahnya sehingga sejalan dengan pandangan dan kehendak mereka.

Itulah latar belakang berbagai gerakan yang telah giat selama bertahun-tahun terutama di Eropa Barat seperti CND (*Campaign for Nuclear Disarmament*), *Peace Movement* (Gerakan Perdamaian), *Nuclear Freeze Movement* (Pembekuan Nuklir), dan sebagainya. Meskipun yang menjadi latar belakang utama adalah perbedaan dalam hal persepsi, asumsi, dan harapan, perdebatan dalam masalah-masalah strategi sebagian juga berkaitan dengan perbedaan dalam kepentingan politik ataupun kepentingan-kepentingan lain.

Dalam tulisan yang serba singkat ini hendak disoroti beberapa isu yang dianggap menonjol yang menjadi bahan perdebatan dalam masalah-masalah strategi nuklir, yang sebenarnya telah menyangkut berbagai aspek secara luas dan kompleks. Masalah-masalah itu akan didekati terutama sebagai masalah strategi terlepas dari kepentingan politik atau kepentingan lain yang tidak begitu langsung berkaitan dengan masalah strategi. Pemikiran-pemikiran yang mendasari perdebatan itu hendak disoroti dari segi nilai-nilai yang intrinsik.

Kiranya tidak banyak membantu menjernihkan persoalan, misalnya, mengupas Gerakan Perdamaian semata-mata atas dasar prasangka atau tuduhan bahwa gerakan itu didalangi oleh kaum komunis dan Uni Soviet, kebetulan kelihatan sesuai atau sejajar dengan kepentingan Soviet, mungkin lebih menguntungkan kepentingan Soviet, dan sebab itu tidak mustahil dimanfaatkan oleh Uni Soviet. Pendekatan semacam itu akan menjauhkan kita dari inti persoalan strategi, meskipun bagi mereka yang lebih berkepentingan untuk menyoroti politik Soviet, justru kemungkinan peranan Soviet dalam gerakan itu yang menjadi inti persoalan.¹

Perdebatan strategi sebenarnya terjadi baik di dunia Barat maupun Timur. Tetapi tentu saja sifat dan tarafnya berbeda. Jika di Barat hal itu terjadi secara jauh lebih luas dan terbuka karena sistem sosial-politiknya yang lebih terbuka, di Uni Soviet atau negara-negara komunis lainnya perdebatan itu berlangsung secara jauh lebih terbatas dan tertutup. Perdebatan itu terutama terbatas pada kalangan yang lebih kecil seperti para akademisi, perwira tinggi militer, dan tokoh-tokoh politik yang sedikit banyak mempunyai kedudukan yang berkaitan dengan masalah strategi tetapi tanpa dukungan massal yang berarti. Lagi pula, "perdebatan" atau pembahasan dalam masalah-masalah strategi sebagaimana halnya dengan masalah-masalah kebijaksanaan lainnya, umumnya terjadi *sebelum* sesuatu kebijaksanaan diputuskan oleh yang berkuasa, khususnya Partai Komunis (Politbiro) dan dilaksanakan oleh pemerintahnya. Oleh karena itu gejala-gejala perbedaan paham dan perdebatan apalagi yang didukung oleh gerakan-gerakan kelompok ataupun massal hampir sama sekali tidak kita lihat

¹Lihat misalnya, Wynfred Joshua, "Soviet Manipulation of the European Peace Movement,"

di Uni Soviet ataupun negara-negara komunis lainnya. Manakah yang lebih baik tidak menjadi perhatian tulisan ini.

II

Kita mulai dengan masalah yang disebut pada pembukaan tulisan ini, yang telah menjadi bahan perdebatan yang mendasar dalam masalah strategi di dunia Barat. Strategi penangkalan yang merupakan warisan dari pemikiran klasik itu, bukan saja di kalangan pemerintahan yang telah terikat pada strategi itu sejak permulaan tetapi bahkan di kalangan oposisi, akademisi, dan kalangan yang lebih luas lagi, telah menjadi semacam kepercayaan, keyakinan, atau ideologi. Bahkan di antara mereka yang menentang perlombaan senjata, menentang SDI,² ataupun penempatan rudal jarak menengah Cruise dan Pershing II di Eropa Barat, kebanyakan tetap berpegang pada strategi penangkalan. Kalaupun terjadi perdebatan di antara mereka ini, para pendukung strategi penangkalan, perdebatan itu akan berkisar pada masalah efektivitas penangkalan, peningkatan kredibilitas penangkalan, dan sebagainya, tanpa mempertanyakan strategi penangkalan itu sendiri sebagai suatu strategi.

Di sini kita tidak akan membahas perdebatan seperti itu. Yang menjadi perhatian kita adalah penangkalan nuklir itu sebagai suatu strategi atau pokok kebijaksanaan keamanan dan pertahanan. Dalam hal ini dapat kita bedakan antara tiga pandangan utama. Pertama adalah pandangan mereka yang menentang strategi penangkalan nuklir dari segi asumsi-asumsi dasarnya yang dianggap tidak benar atau tidak tepat sehingga sebagai suatu kebijaksanaan strategi penangkalan nuklir tidak mempunyai arti dan tidak sepadan dengan biaya dan risiko-risikonya. Kedua adalah pandangan yang menentang strategi penangkalan nuklir atas dasar pertimbangan moral. Dan ketiga adalah pandangan mereka yang menganggap strategi penangkalan nuklir tidak mencukupi untuk menandingi Uni Soviet yang tidak menganut strategi yang sama.

Dari segi pandangan pertama, strategi penangkalan nuklir berdasarkan atas beberapa asumsi, meskipun tidak pernah dinyatakan dengan tegas dan jelas, dan di antara para penganutnya tidak pernah dipersoalkan. Mempersoalkan asumsi-asumsi dasar dari strategi penangkalan nuklir, yang kelihatannya telah dianggap sebagai kebenaran yang tidak bisa diganggu-gugat dan yang diterima begitu saja, memang berarti menolak keseluruhan strategi itu. Dan jika asumsi-asumsi dasar itu dikaji dengan teliti, akan ternyata bagaimana rapuhnya sebenarnya strategi penangkalan nuklir itu.

Asumsi utama dari strategi penangkalan nuklir itu adalah bahwa para pemimpin Soviet, baik penguasa partai maupun pemerintahan, dapat diharapkan

²Lihat tulisan berikut tentang SDI.

akan selalu bertindak sebagai manusia-manusia yang rasional, berakal sehat dan bijaksana, sekurang-kurangnya menurut ukuran AS.³ Mungkin lebih tepat untuk dikatakan bahwa para pemimpin Soviet dapat diharapkan akan bersikap, berpikir, dan bertindak menurut ukuran-ukuran yang serba ideal menurut para pemimpin AS, ukuran-ukuran yang mereka sendiri inginkan tetapi yang tentu saja tidak selalu, apalagi sepenuhnya, dapat dipenuhi oleh pimpinan mana pun, termasuk pimpinan AS sendiri.

Itu berarti bahwa pemimpin-pemimpin Soviet akan menghargai keselamatan nasional rakyatnya lebih dari tujuan-tujuan lainnya; bahwa mereka akan mempunyai informasi secukupnya dan atas dasar itu mereka akan dengan saksama memperhitungkan segala kemungkinan konsekuensi dan segala keuntungan dan kerugian dari berbagai alternatif kebijaksanaan yang dapat dipilihnya untuk ditempuh dalam sesuatu krisis. Dan akhirnya, mereka akan senantiasa berhati-hati terhadap persenjataan nuklir karena kesadaran mereka akan akibat yang menghancurkan dari penggunaan persenjataan itu bagi dunia dan umat manusia. Oleh sebab itu mereka akan terkendalikan oleh kekuatan penangkalan nuklir AS.

Tetapi dalam kenyataannya manusia mana pun tidak selalu dan tidak dalam segala hal bersikap, berpikir, dan bertindak rasional dan bijaksana. Dalam keadaan krisis, yang tidak mustahil disertai suasana panik, kecenderungan akan lebih besar ke arah sikap dan tindakan yang tidak rasional, tidak sehat, dan tidak masuk akal. Lagi pula, dalam sejarah telah sering kita lihat bahwa pimpinan negara lebih mementingkan kebanggaan, kebesaran, dan kehormatan bangsa dan negara daripada keselamatan nasional. Dan asumsi bahwa pimpinan Soviet dapat diharapkan untuk tidak bertindak demikian tidak sesuai dengan anggapan luas di Barat bahwa kebijaksanaan mereka lebih dilandasi oleh pertimbangan-pertimbangan ideologi, bahwa mereka tidak menghargai hidup manusia, apalagi sebagai individu; bahwa pimpinan Soviet kerap kali bersifat "advonturistik."

Sulit juga diharapkan bahwa pimpinan Soviet akan selalu mempunyai informasi, khususnya tentang kemampuan dan intensi-intensi AS, yang tepat, apalagi sifat kabur memang merupakan bagian dari strategi penangkalan nuklir, kecuali kesan adanya kemampuan membalas dan kemauan untuk mempergunakannya, yang menjadi bagian yang hakiki dari strategi penangkalan, termasuk penangkalan nuklir. Kurangnya informasi yang tepat mengandung kemungkinan besar terjadinya salah paham, salah perhitungan, salah persepsi, yang mengandung bahaya pecahnya perang secara tidak sengaja.

³Lihat pembahasan dalam James A. Stegenga, "Nuclear Deterrence: Bankrupt Ideology," *Po-*

Tambahan pula, faktor informasi itu, terlepas dari masalah ketepatannya, masih akan dipersulit pula oleh tidak adanya kepastian bahwa para pemimpin Soviet tidak menghadapi masalah komunikasi dalam jajaran komando dan masalah penguasaan atas jajaran komando yang berada di bawah. Masalah ini akan menjadi serius dalam situasi krisis dan dapat mempunyai akibat yang fatal. Sistem komunikasi atau komando yang mana pun mengandung risiko "breakdown" atau macet.

Karena penangkalan nuklir berintikan ancaman pembalasan jika terjadi serangan, dapat dipertanyakan pula apakah ancaman hukuman akan dapat menjamin sikap dan tindakan yang diinginkan pada pihak lawan daripada suatu hadiah atau keuntungan. Dalam bahasa kiasan, apakah "stick" (pentung) akan selalu lebih efektif daripada "carrot" (wortel) untuk mendorong seekor lembu atau binatang lain yang sedang mendorong gerobak atau kereta?

Jelaslah bahwa asumsi-asumsi yang melandasi penangkalan nuklir mengandung banyak ketidakpastian. Dan sesuai apa yang dikenal dengan Hukum Murphy (Whatever can go wrong will), kegagalan penangkalan nampaknya adalah soal waktu belaka. Mungkin itulah sebabnya mengapa dalam sejarah apa yang diandalkan sebagai strategi penangkalan pada mulanya nampak berhasil untuk sementara waktu, tetapi akhirnya pada suatu saat gagal. Peperangan-peperangan yang terjadi di masa lalu sering dijelaskan demikian.

Oleh sebab itu mengandalkan penangkalan nuklir untuk menjaga perdamaian dunia mungkin bukan suatu kebijaksanaan yang tepat. Bahwa hingga saat ini tidak atau belum terjadi perang nuklir belum membuktikan bahwa penangkalan nuklir telah berhasil. Tidak terdapat bukti-bukti yang meyakinkan adanya hubungan kausalitas (sebab-akibat) antara diterapkannya strategi penangkalan nuklir dan tidak terjadinya perang nuklir selama ini. Paling banter dapat dikatakan bahwa penangkalan nuklir belum gagal,⁴ karena memang tidak pula terdapat bukti kegagalannya. Dan jika pada suatu saat terjadi betul perang nuklir mungkin sekali sebagai akibatnya kebanyakan dari kita tidak ada lagi di dunia ini untuk memperdebatkan masalah itu. Tetapi empat dasawarsa bukanlah masa yang panjang dalam hubungan antarbangsa. Menepuk dada karena menganggap penangkalan nuklir telah berhasil merupakan sikap yang tergesa-gesa.

III

Sebenarnya, jika sulit kita terima bahwa tidak atau belum terjadinya perang nuklir hingga saat ini disebabkan oleh berhasilnya penangkalan nuklir, akan su-

⁴Gerald Segal, "Strategy and Survival," dalam *Nuclear War & Nuclear Peace* (London: The

lit juga kita terima bahwa terjadinya perang nuklir pada suatu saat di masa depan disebabkan oleh kegagalan penangkalan nuklir. Meskipun terjadinya perang di masa lalu, seperti telah disinggung sebelumnya, sering diartikan sebagai akibat kegagalan atau runtuhnya strategi penangkalan, sebab-sebab yang sebenarnya dari sesuatu peperangan tidak selalu mudah dilacak dan tidak harus berkaitan dengan strategi penangkalan. Perang Dunia I adalah salah satu contoh.

Sebenarnya, *mutatis mutandis*, tidak terjadinya perang nuklir hingga saat ini, kalau tidak karena berhasilnya penangkalan nuklir, mungkin sekali karena sebab-sebab lainnya. Nampaknya tidak mustahil bahwa penangkalan nuklir justru tidak ada relevansinya dengan kenyataan bahwa hingga saat ini tidak atau belum terjadi perang nuklir.

Dalam konteks inilah kita periksa asumsi yang sebenarnya paling mendasar, lebih penting dari sederetan asumsi-asumsi yang hingga sekarang kita soroti. Asumsi itu ialah bahwa tanpa penangkalan nuklir AS, Uni Soviet pasti telah menyerang Eropa Barat atau AS sendiri. Jika asumsi ini tidak benar, maka jelas bahwa penangkalan nuklir sebenarnya tidak mempunyai relevansi sama sekali dengan perdamaian, sekurang-kurangnya dengan ada atau tidak adanya perang nuklir. Tidak mustahil bahwa tidak terjadinya perang nuklir hingga saat ini justru membuktikan bahwa asumsi itu tidak benar.

Menarik sekali bahwa asumsi demikian, sekurang-kurangnya secara implisit, juga diterima bahkan oleh mereka yang menentang penangkalan nuklir atas dasar penolakan atau keragu-raguan mereka terhadap sebarisan asumsi yang berkisar pada soal rasionalitas di atas, maupun oleh mereka, sekurang-kurangnya sebagian dari mereka, yang menentangnya atas dasar pertimbangan moral dan apalagi yang menolaknya atas dasar pertimbangan bahwa penangkalan nuklir tidak memadai untuk menghadapi "ancaman Soviet," yang justru menjadi asumsi dasar yang kini kita bicarakan. Kelompok yang pertama, atas dasar keraguan mereka terhadap asumsi-asumsi yang berkisar pada rasionalitas menolak penangkalan nuklir sebagai suatu kebijaksanaan keamanan yang kemungkinan sekali akan gagal. Tetapi karena mereka menerima ancaman Soviet yang kini terutama berwujud kemungkinan serangan rudal balistik Soviet, bersedia mempertimbangkan sebagai salah satu cara menanggulungnya suatu sistem pertahanan terhadap rudal-rudal balistik Soviet itu.⁵ Sebab itu tidak mengherankan bahwa pandangan seperti ini, kendati penolakannya terhadap penangkalan nuklir, dapat menerima program SDI, yang sekurang-kurangnya pada permulaannya justru dilontarkan untuk meninggalkan strategi penangkalan nuklir.

Begitu pula dengan mereka yang menolak penangkalan nuklir atas dasar pertimbangan moral.⁶ Masalah ancaman Soviet ini akan kita bicarakan tersendiri kemudian dalam tulisan ini. Lebih dahulu kita soroti pandangan mereka yang menolak strategi penangkalan nuklir atas dasar pertimbangan moral. Pada intinya mereka ini menganggap bahwa walaupun penggunaan kekerasan atas dasar teori perang adil (*just war*) dapat dibenarkan dalam batas-batas tertentu, dalam arti dengan tujuan yang terbatas, kerusakan yang terbatas, dan kepastian tentang tercapainya sesuatu tujuan yang baik dan adil, batasan-batasan ini sulit diwujudkan dengan persenjataan nuklir. Lebih penting lagi, jika membunuh berjuta manusia, karena kekuatan menghancurkan yang dahsyat dari senjata nuklir, tidak bisa dibenarkan secara moral, maka mengancam untuk melakukan hal itu, yang merupakan hakikat dari penangkalan nuklir, juga tidak dapat dibenarkan secara moral. Sebab itu atas dasar pertimbangan moral, bahkan memiliki senjata nuklir itu sendiri untuk kepentingan itu tidak bisa dibenarkan. Anjuran mereka ialah penggunaan sistem pertahanan yang non-nuklir.

Sebenarnya, ancaman penggunaan kekerasan juga bertentangan dengan Piagam PBB, khususnya Artikel 2 (4) yang sebagian berbunyi sebagai berikut: "Semua anggota harus menghindari diri dalam hubungan internasional mereka dari ancaman atau penggunaan kekerasan terhadap integritas teritorial atau kemerdekaan politik sesuatu negara. ..." Lagi pula, penangkalan nuklir sebenarnya berarti menyanderakan jutaan penduduk. Ancaman yang terkandung dalam penangkalan nuklir itu lebih tidak bisa dibenarkan lagi karena dalam strategi NATO *flexible response* (tanggapan luwes) terkandung unsur penggunaan nuklir bahkan meskipun yang dihadapi adalah ancaman dalam bentuk konvensional, artinya non-nuklir. Inilah prinsip *nuclear first use*. Prinsip ini menjadi unsur strategi NATO, sedang Uni Soviet sendiri telah secara resmi menegaskan niatnya untuk tidak menjadi negara yang pertama menggunakan senjata nuklir dan mengajak AS untuk berbuat yang sama.

Meskipun demikian pernyataan Soviet itu umumnya di Barat tidak ditanggapi serius. Walaupun pernyataan Soviet untuk tidak menjadi negara yang pertama mempergunakan senjata nuklir itu dianggap serius, hal itu mungkin dipandang di Barat sebagai tidak begitu relevan, sebab bentuk ancaman Soviet yang utama, terutama bagi Eropa Barat, sejak semula adalah kekuatan konvensional Soviet (kini Pakta Warsawa) yang selalu dianggap lebih unggul dari kekuatan Eropa Barat. Inilah latar belakang pembentukan NATO. Untuk menghadapi kekuatan konvensional Soviet itulah, jika diperlukan, dipersiap-

⁶Lihat *ibid.*, hal. 136-143; lihat juga Rev. J. Bryan Hehir, "Moral Issues in Deterrence Policy," dan George Sher, "The U.S. Bishops' Position on Nuclear Deterrence: A Moral Assessment," dalam *The Security Gamble: Deterrence Dilemmas in the Nuclear Age*, ed. Douglas MacLean (New Jer-

kan penggunaan senjata nuklir, yang dikategorikan sebagai senjata nuklir "taktis," yang berarti *nuclear first use* dan yang menjadi bagian dari strategi *flexible response*.

Tidak adanya tanggapan yang positif, apalagi pernyataan yang serupa dari Barat yang berisi penyangkalan terhadap prinsip *nuclear first use*, adalah salah satu pencerminan tidak atau kurang adanya saling kepercayaan antara AS dan Uni Soviet, yang senantiasa mewarnai hubungan kedua negara adikuasa itu dan yang telah menghalangi setiap gagasan atau usaha untuk mencapai persetujuan antara keduanya hampir dalam setiap bidang, terutama dalam bidang strategi. Hal itu juga merupakan salah satu pencerminan kurangnya saling pengertian antara kedua negara. Oleh sebab itu masalah strategi Soviet juga selalu menjadi bahan perdebatan dan ketidaksepakatan.

IV

Di sini kita sampai pada pandangan ketiga yang menolak penangkalan nuklir atas dasar interpretasi tertentu tentang strategi nuklir Soviet. Terutama berdasarkan pengalaman sejarahnya yang penuh dengan serangan dari luar, bahkan sejak zaman Tsar Uni Soviet selalu mempunyai obsesi tentang ancaman terhadap keamanan nasional dan integritas teritorialnya. Ini diperkuat oleh ideologi Marxisme-Leninisme, khususnya setelah dikembangkan oleh Stalin dalam teorinya tentang "sosialisme di satu negeri" dan "pengepungan kapitalisme." Pembentukan apa yang dinamakan "cordon sanitaire," yaitu pengamanan perbatasannya dengan terjaminnya pembentukan pemerintahan-pemerintahan yang "bersahabat" di sekitar perbatasannya, merupakan tujuan utama politik luar negeri Soviet. Ini sebagian menjelaskan -- walaupun tidak membenarkan -- "ekspansi" dan dominasi Soviet di Eropa Timur menjelang, selama, dan sesudah Perang Dunia II, dan sampai taraf tertentu juga di Afghanistan dewasa ini.

Antara lain karena latar belakang sejarah itulah mengapa strategi nuklir Soviet dititikberatkan pada segi pertahanan atau defensif. Dengan asumsi bahwa jika terjadi perang, peperangan itu akan dimulai oleh "agresi kaum imperialis" (kini AS), strategi keamanan dan pertahanannya ditujukan untuk mencegah agar kaum agresor tidak memperoleh kemenangan. Sistem pertahanan Soviet itu meliputi pertahanan darat, udara, dan pertahanan sipil, yang di Barat dianggap sangat kuat dan canggih. Inilah yang dikenal dengan *strategy by denial*.⁷

Tetapi di Barat titik berat pada pertahanan itu umumnya diinterpretasikan sebagai upaya Soviet untuk *survive*, atau selamat dari peperangan nuklir. Lebih

⁷Baca tulisan terdahulu oleh J. Kusnanto Anggoro, "Strategi Penangkalan Nuklir Uni Soviet," *Analisa*, XV, no. 2 (Februari 1986), hal. 129-51.

jauh lagi *strategy for survival* itu diartikan sebagai strategi untuk memenangkan perang. Oleh sebab itu terdapat anggapan di Barat bahwa Uni Soviet sebenarnya masih dengan setia menganut strategi dan konsep perang dalam pengertian Clausewitz, yaitu bahwa perang adalah lanjutan dari politik, sebagai alat politik, dan strategi ditujukan untuk memenangkan peperangan dalam arti mencapai sesuatu tujuan politik.

Sebaliknya telah menjadi pandangan yang umum di Barat bahwa karena perkembangan persenjataan nuklir perang tidak lagi dapat dipergunakan sebagai alat politik, sedang strategi tidak lagi ditujukan pada tercapainya kemenangan. Sebaliknya, karena daya penghancuran persenjataan nuklir yang dahsyat, strategi kini ditujukan pada pencegahan perang, karena dalam suatu peperangan nuklir tidak akan mungkin lagi tercapai suatu kemenangan, sekurang-kurangnya dalam arti konvensional sebelum perkembangan senjata nuklir. Lebih dari itu, bukan hanya negara-negara yang langsung terlibat perang, tetapi cepat atau lambat seluruh dunia dan umat manusia akan mengalami kehancuran karena radiasi.

Di Barat strategi pencegahan perang nuklir itu telah diusahakan melalui penangkalan nuklir, yang berintikan MAD (*Mutual Assured Destruction*). Dasar pemikirannya adalah bahwa perang bisa dicegah jika dan apabila kedua belah pihak, AS dan Uni Soviet, telah mencapai keseimbangan, dan masing-masing memiliki kemampuan untuk melakukan balasan meskipun telah menderita serangan pertama, dan mengenakan kehancuran pada pihak penyerang lebih dari keuntungan yang diharapkan akan diperoleh dari serangannya. Strategi penangkalan nuklir itu dengan demikian berarti bahwa kedua belah pihak saling mengancam untuk menghancurkan jika pihak lawan lebih dulu menyerangnya. Dari sinilah berasal sebutan *balance of terror* untuk menggambarkan perimbangan kekuatan antara kedua negara adikuasa.

Tentu saja strategi penangkalan nuklir seperti itu hanya bisa berlaku, di samping asumsi-asumsi seperti diuraikan di atas, jika kedua belah pihak saling menerapkannya. Pihak Uni Soviet sendiri tidak pernah menyatakan dengan jelas bahwa mereka juga menerapkan strategi penangkalan nuklir semacam itu. Tetapi pada umumnya dianggap bahwa dengan menandatangani persetujuan-persetujuan tentang pengawasan dan perlucutan senjata dengan AS seperti perjanjian SALT I dan SALT II, Uni Soviet sebenarnya secara implisit menerima bukan saja telah tercapainya keseimbangan strategis dengan AS, tetapi juga asas penangkalan nuklir dan MAD.

Meskipun demikian, sementara kalangan di Barat meragukan hal ini. Mereka beranggapan bahwa Uni Soviet tidak menganut strategi penangkalan nuklir dan asas MAD, melainkan menganut pandangan bahwa tidak saja ia dapat selamat (*survive*) dari perang nuklir tetapi juga bahwa perang nuklir dapat di-

menangkan (*winnable*). Pengembangan kekuatan pertahanan seperti dikemukakan di atas yang disertai dengan pembangunan kekuatan ofensif (khususnya ICBM) secara besar-besaran dengan kualitas yang semakin meningkat dianggap merupakan pencerminan strategi Soviet untuk tidak saja selamat dari peperangan nuklir tetapi juga untuk melakukan *disarming first strike* (serangan pertama yang melumpuhkan kemampuan membalas lawan) dan memenangkan peperangan.

Jika demikian halnya, maka strategi penangkal nuklir AS yang berintikan asas MAD tidak memadai, bukan saja karena strategi itu tidak dapat mencegah perang tetapi juga tidak akan menjamin *survival* apalagi kemenangan jika peperangan terjadi karena serangan pertama Soviet. Oleh sebab itu dirasa perlu bahwa AS meninggalkan strategi penangkal nuklir dan menyesuaikan strateginya dengan strategi Soviet. Walaupun strategi penangkal masih diberlakukan, maka strategi yang diarahkan pada kemenangan juga memiliki nilai penangkal, karena strategi ini mengancam Uni Soviet dengan kekalahan. Proses penyesuaian dengan strategi Soviet inilah yang di juluki *reverse convergence* atau konvergensi berbalik.⁸

Jika dengan konvergensi berbalik ini akan diterapkan lagi pemikiran strategi klasik dari Clausewitz, memang strategi ditujukan untuk meraih kemenangan dalam peperangan demi tercapainya suatu tujuan politik. Tujuan politik ini adalah kehancuran sistem dan negara Soviet itu sendiri.

Tujuan semacam itu memang didambakan sekurang-kurangnya oleh sekelompok unsur-unsur yang menganut garis keras ("kanan luar") yang juga terdapat dalam pemerintahan Reagan sekarang ini, di samping unsur-unsur lain yang berbeda pandangan. Keadaan ini sering mempersulit proses dalam pemerintahan AS untuk menentukan formula kebijaksanaan dalam menghadapi perundingan dengan Uni Soviet tentang pengawasan dan perlucutan senjata.⁹ Unsur-unsur ini memang tidak menghendaki adanya pengawasan dan perlucutan senjata. Sebaliknya mereka lebih berkepentingan dalam peningkatan perlombaan senjata yang akhirnya akan berakibat hancurnya perekonomian Soviet dan dengan itu kehancuran sistem dan rezim Soviet dari dalam sendiri.

⁸Gagasan ini dicetuskan oleh Dr. Colin S. Gray. Pembahasan tentang teori ini dapat dibaca dalam Donald W. Hanson, "Is Soviet Strategic Doctrine Superior?," *International Security*, vol. 7, no. 3 (Winter 1982/1983) : hal. 61-83. Teori *convergence* sendiri muncul sekitar tahun 1960-an. Menurut teori ini, terlihat gejala-gejala bahwa dalam beberapa hal dalam perkembangannya sistem Soviet semakin mendekati sistem Amerika sehingga pada suatu saat kemungkinan kedua sistem itu bertemu. Dalam gagasan *reverse convergence*, yang dianjurkan adalah kebalikan proses itu, AS menyesuaikan diri dengan Uni Soviet dalam hal strategi.

⁹Pembahasan tentang hal ini dapat dibaca dalam Strobe Talbott, *Deadly Gambits: The Reagan Administration and the Stalemate in Nuclear Arms Control* (London: Pop Books, 1984).

Mungkin sekali karena pengaruh unsur-unsur demikian bahwa pemerintahan Reagan, yang pada dasarnya memang berhaluan keras anti-komunis (lebih tepat anti-Soviet, karena sikap anti-komunis itu tidak lagi konsisten dalam hubungannya dengan RRC) dalam menghadapi Uni Soviet, sering memberi kesan tidak bersungguh-sungguh menghendaki tercapainya persetujuan dengan Uni Soviet tentang pengawasan dan perlucutan senjata, lebih-lebih mengingat ucapan-ucapannya yang sangat memusuhi Uni Soviet. Telah timbul kecurigaan bahwa dengan kedok perundingan-perundingan dengan Uni Soviet tentang pengawasan dan perlucutan senjata sebenarnya AS -- dan kemungkinan besar juga Uni Soviet -- hanya bersedia menandatangani persetujuan-persetujuan yang menguntungkan pihaknya sendiri. Dalam praktek memang hampir setiap persetujuan tentang pengawasan dan perlucutan senjata mengandung lobang-lobang atau peluang-peluang yang memungkinkan tetap dilaksanakannya pengembangan dan peningkatan senjata yang tidak secara terang-terangan atau hanya secara samar-samar dibatasi atau dilarang oleh persetujuan-persetujuan itu, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Ini tentu saja berakibat dilanjutkannya perlombaan persenjataan yang tiada akhirnya. Dan jika demikian halnya, tujuan politik AS untuk menghancurkan Uni Soviet seperti disebut di atas dapat juga diusahakan tercapainya melalui perlombaan senjata yang akhirnya akan menghancurkan perekonomian Soviet, dan dengan demikian Uni Soviet sendiri.

V

BHAKTI - DHARMA - WISUDA

Jika demikian halnya, siapa mengancam siapa sebenarnya? Yang jelas dengan jumlah dan tingkat persenjataan yang tidak terperikan daya penghancurannya pada kedua belah pihak, AS dan Uni Soviet, yang saling berhadapan dan bermusuhan, situasiancam-mengancam antara keduanya telah menjadi suatu kenyataan hidup yang tampak mempunyai dinamika dan momentumnya sendiri dalam politik internasional dewasa ini.

Bagaimana hubungan saling mengancam itu bermula dan berkembang telah dibahas dalam tulisan terdahulu sebagai bagian dari rangkaian tulisan ini.¹⁰ Yang hendak dibicarakan di sini adalah sisi lain dari cerita sejarah yang sama. Telah dikatakan bahwa persepsi tentang ancaman Soviet bermula dari kenyataan bahwa pada akhir Perang Dunia II Uni Soviet tidak melakukan demobilisasi tetapi malahan mempertahankan pasukan-pasukannya di Eropa sedang negara-negara Barat yang telah menjadi sekutu-sekutunya dalam perang melakukannya. Keadaan itu dianggap merupakan ancaman bagi Eropa Barat, yang telah menderita dan lemah karena perang.

¹⁰Lihat A.R. Sutopo, "Perkembangan Pemikiran Strategi Nuklir Barat," *Analisa*, XV, no. 2 (Februari 1986) : hal. 73-95.

Di sinilah bermula salah tafsir, salah pengertian dan kecenderungan untuk mengacaukan antara kemampuan militer dan intensi Soviet yang berlaku hingga sekarang di Barat pada umumnya, faktor-faktor yang telah mewarnai hubungan Timur-Barat sejak berakhirnya Perang Dunia II. Sebenarnya mempertahankan pasukan yang besar dalam masa damai telah menjadi tradisi sejak zaman Rusia di bawah kekuasaan Tsar, yang oleh rezim Soviet telah dilanjutkan, seperti terjadi dalam tahun 1920-an dan 1930-an. Apa yang dilakukan oleh Uni Soviet pada akhir Perang Dunia II adalah kebiasaan yang oleh pemimpin-pemimpin Soviet dianggap sebagai sesuatu yang wajar, apalagi pada saat itu angkatan udara dan laut Soviet tidak sekuat negara-negara Barat. Sejarah abad ke-19 penuh kita jumpai keluhan-keluhan yang serupa dari negara-negara lain tentang besarnya angkatan perang Rusia. Hal ini mempunyai latar belakang psikologis bangsa maupun penguasa Rusia.¹¹

Di samping itu, posisi Soviet yang baru diperolehnya di Eropa Timur, yang antara lain berkat persetujuan Potsdam dan Yalta, memerlukan dipertahankannya angkatan perang Soviet yang besar, yang akan segera dilengkapi dengan pasukan-pasukan dari negara-negara komunis yang baru didirikan di Eropa Timur. Di mata para pemimpin Soviet, posisi yang baru itu berarti tugas dan tanggung jawab yang baru dan lebih besar, yang memerlukan citra kekuatan, dan bukannya kelemahan, apalagi menghadapi negara-negara dan rakyatnya yang sebagian besar hampir pasti tidak menyambut baik kekuasaan dan dominasi Soviet.

Masalahnya adalah sejauh mana dan dalam bentuk apa kehadiran pasukan Soviet itu merupakan ancaman bagi Eropa Barat. Hampir pasti bahwa setelah memperoleh posisinya yang baru di Eropa Timur, Uni Soviet berharap bahwa dalam waktu yang tidak terlalu lama kekuasaan komunis melebar ke Eropa Barat. Tetapi ini tidak berarti bahwa meskipun dengan begitu Uni Soviet ingin memperluas pengaruh dan kekuasaan atau dominasinya di Eropa Barat, ia hendak mencapai tujuan itu melalui invasi langsung terhadap Eropa Barat. Seperti halnya dengan Eropa Timur, pendudukan Jerman selama perang dan perlawanan terhadap pendudukan itu telah menciptakan keadaan yang memberi peluang yang dapat dimanfaatkan dengan baik oleh kaum komunis untuk merebut kekuasaan negara. Dengan kata lain ancaman komunis yang ada waktu itu terutama bersifat sosial, politik dan ekonomis, dan bukannya bersifat ancaman militer. Posisi Soviet yang baru di Eropa Timur maupun kedudukan dan peranannya bersama-sama dengan sekutu-sekutunya dari Barat dalam mengelola pendudukan di Eropa akibat kekalahan Jerman memberi harapan akan membantu proses yang diharapkan itu.

¹¹Lihat ulasan tentang hal ini dalam George F. Kennan, *Memoirs 1950-1963* (New York : Pantheon Books, 1972): hal. 334-5.

Uni Soviet tidak bermaksud mencapai tujuan-tujuan itu melalui perang karena beberapa alasan yang tidak berkaitan dengan pertimbangan-pertimbangan moral melainkan atas dasar realisme dan pragmatisme. Sekurang-kurangnya sampai saat itu komunisme masih dirasa lemah dibanding dengan kapitalisme. Sebab itu konfrontasi langsung secara militer tidak akan menguntungkan komunisme dan harus dihindari sejauh mungkin. Di samping itu, telah menjadi keyakinan kaum komunis bahwa dunia kapitalis mempunyai kelemahan-kelemahan yang tidak terelakkan di dalamnya dalam bentuk perpecahan dan kontradiksi-kontradiksi yang akan memperlemahnya. Tugas kaum komunis adalah memanfaatkan kelemahan-kelemahan dan kontradiksi-kontradiksi itu demi keuntungannya dengan menempuh berbagai jalan seperti penetrasi dan infiltrasi, subversi, dan perang urat syaraf.¹²

Tetapi seperti telah kita lihat perkembangannya hingga saat ini, ancaman Soviet itu telah dimengerti di Eropa Barat hampir semata-mata sebagai ancaman militer. Sebagai jawaban terhadap ancaman itu telah dibentuklah persekutuan NATO dan dalam rangka ini kehadiran militer AS dipertahankan di Eropa Barat, meskipun pada waktu itu sangat disadari pula tantangan yang diberikan oleh masalah-masalah dalam negeri di Eropa Barat se usai perang,¹³ dan meskipun nama itu sendiri tidak tepat karena tidak semua anggota NATO adalah negara Atlantik.

Tambahan pula, strategi pembendungan (terhadap komunisme) yang dianut oleh AS sejak selesainya Perang Dunia II dan pada dasarnya dilanjutkan hingga sekarang, dititikberatkan pada segi militer. Padahal ketika mula-mula dicetuskan politik pembendungan (*containment*) itu sebenarnya tidak pernah dimaksudkan demikian. Yang dimaksudkan dengan strategi itu semula adalah pembendungan terhadap ancaman komunis atau kekuatan Soviet dalam pengertian yang non-militer dan dengan titik berat pada masalah-masalah dalam negeri yang timbul di Eropa Barat setelah Perang Dunia II, yang harus ditanggulangi dengan cara-cara non-militer pula. Pelaksanaan apa yang dikenal dengan *Marshall Plan* sebenarnya lebih tepat sebagai jawaban terhadap masalah-masalah itu, yang jika tidak diatasi akan merupakan tanah subur bagi meluasnya kekuasaan komunis di Eropa Barat, daripada pembentukan persekutuan militer NATO.

Dengan demikian strategi pembendungan telah disalah-mengertikan, diblokkan, dan diterapkan jauh menyimpang dari yang dimaksudkan semula, dari segi politik ke segi militer.¹⁴ Lagi pula, politik pembendungan itu sebenarnya

¹²*Ibid.*, hal. 332-3

¹³Lihat tinjauan oleh Andrew J. Rotter, "Origins of the North Atlantic Treaty," *USA Today* (November 1983).

¹⁴Lihat penjelasan dalam Kennan, *Memories 1925-1950* (New York : Pantheon Books, 1967), Bah 15, hal. 354-367

semakin kehilangan rasionalnya dan semakin tidak berlaku dengan pecahnya dunia komunis yang semula monolitik di bawah pimpinan Moskwa menjadi polisentris sejak keluarnya Yugoslavia dari cengkeraman Soviet dan kemudian lebih penting lagi dengan timbulnya perselisihan antara Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina.

Di mata Soviet, segala tindakan Barat baik dalam kerangka NATO maupun politik pembendungan AS yang dititikberatkan pada segi militer, kendati dalih pertahanan (defensif) ataupun penangkalan yang dipergunakan, mau tidak mau dianggap sebagai ancaman militer dengan posisi ofensif. Pembentukan persekutuan-persekutuan *a la* NATO dan penempatan basis-basis militer yang mengelilingi dan diarahkan pada Uni Soviet susah untuk diartikan secara lain. Dan negara mana pun yang mempunyai kehormatan dan harga diri nasional, apalagi negara besar seperti Uni Soviet, ditambah pula dengan pengalaman sejarahnya sejak zaman Rusia dibawah kekuasaan Tsar sebagai bangsa yang sering menjadi korban serangan dari luar, pengalaman yang telah menumbuhkan obsesi tentang keamanan nasional dan integritas teritorialnya, pasti tidak akan membiarkan terlalu lama tindakan pengepungan semacam itu.

Dalam konteks itulah terutama dapat kita mengerti pembangunan militer Soviet menghadapi kekuatan AS. Mitos atau bayangan ancaman militer Soviet dengan demikian telah menjadi kenyataan.¹⁵ Kekhawatiran atau ketakutan yang melatarbelakangi pembentukan NATO dan politik pembendungan yang tersesat (*distorted*) telah menjadi *self-fulfilling prophesy*. Dan seluruh dunia tidak tahu apakah keadaan ancam-mengancam antara kedua negara adikuasa itu akan berakhir, kapan, dan bagaimana, meskipun nasibnya kini banyak bergantung padanya. Diteruskannya perdebatan yang sehat, jujur, dan terbuka dalam masalah-masalah strategi mungkin akan membantu menemukan jawaban yang tepat.

¹⁵Lihat ulasan tentang hal itu oleh *idem*, "America's Unstable Soviet Policy," dalam *The Nuclear Delusion: Soviet - American Relations in the Atomic Age* (London: Hamish Hamilton, 1984): hal. 211-232.