

# KEBIJAKSANAAN UNI SOVIET TERHADAP EROPA\*

Theo SOMMER

## LATAR BELAKANG

Tiga puluh lima tahun yang lalu George Kennan menulis karangan "Mr. X"-nya yang terkenal yang sejak itu telah menjadi klasik: "The Sources of Soviet Conflict." Pokok pandangannya ialah bahwa kebijaksanaan Kremlin merupakan hasil *ideologi* dan *keadaan*. Kennan memandang struktur kekuasaan Uni Soviet sebagai "berkewajiban untuk menyempurnakan kediktatoran dan mempertahankan konsep Rusia dalam keadaan terkepung musuh," dan ia memperkirakan untuk masa depan "suatu duel yang tak terbatas lamanya" antara Timur dan Barat. Tetapi ia juga mengisyaratkan bahwa Barat, sambil membendung ekspansi Uni Soviet, bisa "memaksakan atas Kremlin suatu tingkat moderasi dan keberhati-hatian yang lebih besar ... dan secara demikian menggalakkan tendensi-tendensi yang akhirnya akan bermuara pada buyarnya atau menurunnya kekuatan Uni Soviet secara berangsur-angsur."

Adalah menyolok bahwa satu generasi setelah Kennan menulis observasinya analisa umumnya masih berlaku. Interaksi ideologi dan kekuatan dalam politik domestik maupun luar negeri komunis tetap merupakan teka-teki bagi Barat. Orang-orang Uni Soviet masih menjadi permainan antara mentalitas pengepungan yang tradisional dan meningkatnya kesadaran bahwa mereka mau tak mau harus bekerja sama paling tidak secara terbatas dengan Barat - kesadaran bahwa bagaimana pun dalam jaman senjata nuklir dan saling interdependensi ekonomi konfrontasi harus ada batas-batasnya. Dan seperti waktu itu kini para negarawan Barat bertanya-tanya apakah dalam "duel

\*Terjemahan makalah Theo SOMMER pada Konferensi Indonesia-Jerman di Bali, 5-7 Juli 1982, yang disponsori bersama oleh CSIS (Jakarta) dan Institut fuer Asienkunde (Hamburg).

yang tak terbatas lamanya" itu perjuangan anti komunis yang tak kenal ampun ataukah suatu kebijaksanaan detente yang arif adalah cara terbaik untuk menggalakkan buyarnya atau menurunnya kekuatan Uni Soviet.

Tiada kawasan di mana sifat mendua tingkah laku Uni Soviet dan kesulitan-kesulitan Barat akibatnya lebih menonjol daripada di Eropa. Benua Eropa adalah medan Perang Dingin, kemudian menjadi sokoguru detente dan kini merupakan kawasan di mana suatu pola baru yang menggabungkan konfrontasi bisu dengan semacam kerja sama terbatas berkembang dengan susah-payah. Eropa masih merupakan taruhan pokok duel antara Timur dan Barat. Ia akan menjadi korban utama segala konflik bersenjata. Sebaliknya ia akan paling banyak menikmati keuntungan suatu hubungan yang lebih tenang, lebih kolaboratif (bekerja sama) dan kurang bermusuhan. Oleh sebab itu tidaklah mengherankan bahwa orang-orang Eropa dengan perhatian istimewa mengikuti kebijaksanaan yang dianut oleh pemimpin-pemimpin Kremlin di bagian dunia mereka.

### KEPENTINGAN UNI SOVIET

Tiga faktor menguasai kebijaksanaan lepas perang Uni Soviet di Eropa: ingatan-ingatan historis yang tak terhapuskan; suatu dorongan ideologi menuju konfrontasi; dan suatu kebutuhan pragmatis paling tidak akan kerja sama parsial.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan semua bangsa sebagian besar ditentukan oleh ingatan-ingatan historis. Invasi yang berulang-ulang dari Barat telah meninggalkan suatu bekas yang mendalam dalam ingatan kolektif bangsa-bangsa Rusia: Karel XII dan pasukan kuda Swedianya di Poltowa, tentara Napoleon di bawah naungan tembok-tembok Kremlin, divisi-divisi Hitler yang tersembunyi di pinggiran barat Moskow, untuk tidak menyebutkan pertempuran Sebastopol dalam perang Krimea atau intervensi Barat secara besar-besaran menyusul Revolusi Oktober. Baik para Tsar maupun para pengganti komunisnya menarik kesimpulan yang sama dari pengalaman historis negeri mereka: bahwa jalan-jalan masuk ke jantung Rusia harus ditutup untuk calon agresor mana pun; bahwa suatu *cordon sanitaire* atau suatu zona keamanan negara-negara sahabat harus memberikan perlindungan; lebih baik lagi, bahwa suatu daerah kekuasaan Rusia yang tidak dipersoalkan dibentuk untuk mengamankan rusuk barat terbuka Rusia yang luas. Kepentingan Uni Soviet untuk mempertahankan atau meningkatkan kekuasaan Moskow atas Eropa Timur berakar pada kebiasaan pemikiran tradisional. Ia mencerminkan suatu kepentingan nasional atau imperial yang klasik; suatu pemikiran dengan ke-

Kemudian ada faktor ideologi sejauh ini mengukuhkan kekuasaan Uni Soviet atas Eropa Timur menunjang kebijaksanaan yang diarahkan pada kepentingan nasional Uni Soviet. Kesopanan bangsa-bangsa sosialis, dogma "internasionalisme proletar," transformasi revolusioner Eropa Timur melalui suatu *Gleichschaltung* yang kadang-kadang tak kenal ampun, kadang-kadang lunak - semuanya itu mengukuhkan kekuasaan Uni Soviet atas kawasan. Pada waktu yang sama ideologi mendukung, melengkapi dan meningkatkan pengaruh Uni Soviet di dunia non-komunis. Ideologi dapat digunakan untuk mengarahkan partai-partai komunis agar merebut kekuasaan dan secara demikian memperluas kubu sosialis. Tetapi ia juga dapat digunakan untuk membantu melancarkan gerakan-gerakan massa seperti Himbuan Perdamaian Stockholm tahun 1950-an atau Gerakan Perdamaian tahun 1980-an, dan secara demikian mengerahkan pendapat umum luar negeri untuk mendukung kebijaksanaan-kebijaksanaan khusus yang disukai atau diprakarsai oleh Kremlin. Tiada alasan untuk meragukan tingkat kejujuran yang tinggi pada pemimpin-pemimpin Uni Soviet dalam propaganda ideologi komunis mereka, namun juga tidak diragukan bahwa mereka memperalat ideologi mereka dengan cara yang sangat keras, dingin dan penuh perhitungan di mana dan kapan pun hal itu menunjang kepentingan pragmatis mereka.

Kebutuhan akan kerja sama - paling tidak suatu tingkat kerja sama yang dikendalikan dengan cermat - merupakan suatu imperatif baru. Adalah benar secara tak terbayangkan sesudah 1917, ketika Lenin dan kawan-kawannya mengira bahwa kemenangan komunisme di seluruh dunia akan segera dicapai. Ketika timbul kekecewaan pada tahun 1920-an dan slogan "sosialisme di satu negara" menggantikan semangat sebelumnya untuk revolusi dunia, kerja sama dicoba secara berhati-hati, tetapi tidak pernah dianggap lebih daripada suatu alat sementara dalam periode sebelum kehancuran final kapitalisme. Tetapi sesudah kematian Stalin terjadi perubahan karena dua alasan. Pertama, munculnya senjata-senjata fisi dan fusi secara berangsur-angsur menyadarkan negara-negara superpower bahwa perang nuklir harus dihindari; kelangsungan hidup mereka itu sendiri menuntut agar mereka bekerja sama kalau ingin memperkecil risiko yang inherent dalam persaingan berlanjut mereka; eksistensi nasional mengharuskan ko-eksistensi internasional. Kedua, semakin banyaknya masalah ekonomi dalam orbit Uni Soviet dan kenyataan bahwa negara-negara komunis pasti ketinggalan dalam perlombaan teknologi dengan Barat memberikan suatu rangsangan kuat untuk mencari kerja sama dengan negara-negara industri maju dunia Barat.

Di dunia lepas perang ketiga faktor ini mempengaruhi perilaku Uni Soviet dalam berbagai tingkat. Dalam periode tertentu dorongan ekspansi adalah paling atas; dalam periode lain kebutuhan akan ko-eksistensi lebih kuat. Di

segi suatu politik luar negeri Uni Soviet yang koheren dan berlanjut yang berlainan; apakah tahap-tahap kerja sama paling banter selingan taktis yang bergantian dengan tahap-tahap konfrontasi; apakah benar-benar terdapat suatu trend konsisten dari politik permusuhan sejati menuju suatu hubungan yang lebih positif. Akan tetapi kiranya aman untuk mengatakan bahwa pimpinan Uni Soviet tidak akan melewatkan kesempatan mana pun untuk memperluas pengaruh mereka selama tidak menghadapi perlawanan; dengan demikian pembendungan adalah suatu prasyarat bagi detente. Di lain pihak, segala kerja sama yang lama dan jauh jangkauannya dengan Barat berarti risiko-risiko besar bagi orang-orang Uni Soviet. Mereka pasti takut bahwa hal itu akan merongrong landasan dominasi mereka atas Eropa Timur itu sendiri. Oleh sebab itu mereka akan selalu tergoda untuk membatasi lingkup maupun akibat-akibat detente.

Tiga periode dapat dibedakan dengan jelas dalam kebijaksanaan Uni Soviet terhadap Eropa sejak Perang Dunia II. Dalam periode yang pertama konsolidasi orbit Uni Soviet yang baru saja diperoleh diberi prioritas utama. Dalam periode yang kedua berulang kali dicoba untuk merusak status quo di Eropa Tengah: untuk mengambil alih Berlin Barat dan mungkin Jerman Barat; untuk mencegah proses dinamis integrasi Eropa mencapai kemajuan; dan untuk mengusir Amerika Serikat dari dunia lama. Dalam periode yang ketiga para pemimpin Kremlin menyesuaikan diri dengan "situasi sebenarnya" seperti dirumuskan dalam perjanjian yang diadakan antara Moskow dan Bonn tahun 1970; mereka menerima baik suatu *modus vivendi* Eropa yang memberikan janji keadaan normal, stabilitas dan bahkan sedikit persekutuan Timur-Barat.

Garis-garis pemisah antara ketiga periode itu sudah barang tentu tidak kaku. Diadakan cukup banyak perundingan bahkan pada puncak Perang Dingin sebagaimana pergesekan dan pertentangan kemudian menodai periode detente. Tiada jaminan bahwa Uni Soviet telah sungguh-sungguh melepaskan tujuan-tujuan jangka panjang strategi mereka sebelumnya terhadap Barat. Satu-satunya hal yang bisa kita katakan dengan sedikit kepastian ialah bahwa tujuan-tujuan jangka panjang ini pada saat itu tidak merupakan bagian kebijaksanaan operatif mereka dan hal ini berarti suatu kemajuan besar dibandingkan dengan tahun-tahun berbahaya ketika mereka berusaha mengubah status quo dengan segala cara yang tersedia bagi mereka, termasuk ancaman menggunakan kekuatan militer.

oleh para pengganti mereka: Eropa Timur dikuasai sepenuhnya oleh Rusia." Harus diakui bahwa bukanlah suatu rencana agresif yang membawa orang-orang Uni Soviet ke jantung Eropa; mereka sampai di situ dalam pertahanan melawan Jerman yang bergerak ke Timur untuk merebut wilayah. Namun sekali di Eropa Tengah, orang-orang Uni Soviet tidak bermaksud untuk pergi. Hitler telah memberikan suatu dalih kepada mereka; sekarang mereka bertekad untuk memanfaatkannya sepenuhnya dan untuk mewujudkan impian para Tsar yang telah berabad lamanya.

Pertama, mereka memasukkan semua orang Ukraina dan Rusia Putih ke dalam Uni Soviet, sambil mendesak Polandia ke barat ke dalam wilayah yang merupakan wilayah Jerman sejak Abad Pertengahan. Kedua, mereka menegakkan kembali dominasi mereka atas ketiga Negara Baltik Estonia, Lithuania dan Latvia. Akhirnya mereka "membetulkan" perbatasan-perbatasan mereka secara yang merugikan Finlandia, Rumania dan Cekoslowakia. Pantas dicatat bahwa Uni Soviet adalah satu-satunya negara di dunia industri yang memperluas wilayahnya sejak 1920. Pada tahun 1945 perbatasan-perbatasan Uni Soviet hampir seluruhnya identik lagi dengan perbatasan-perbatasan Imperium Tsar yang digulingkan oleh Stalin pada tahun 1917.

Ini hanya langkah pertama. Langkah yang kedua bertujuan untuk menempatkan Eropa Timur yang diduduki Uni Soviet dalam suatu daerah pengaruh Rusia yang tidak dipersoalkan. Rezim-rezim komunis dipaksakan di mana-mana tanpa mengenal ampun. Pada akhir 1947 Polandia, Rumania, Hungaria dan Bulgaria praktis telah dijadikan satelit di mana golongan komunis setempat dan pengawas-pengawas Uni Soviet mereka berkuasa sepenuhnya. Pemerintahan-pemerintah koalisi sebelumnya digantikan pemerintahan komunis. Pada musim semi tahun 1948 pengambilalihan Cekoslowakia oleh Uni Soviet membuat satelisasi Eropa Timur lengkap.

Kalau ideologi komunis memberikan ikatan bersama atau paling tidak front bersama kepada Imperium Rusia yang baru itu, tidak diragukan bahwa rezim-rezim satelit di mana-mana pada akhirnya bergantung pada bayonet-bayonet Uni Soviet. Hanya negeri-negeri tanpa tentara pendudukan Uni Soviet mempunyai pilihan yang benar-benar bebas: kenetralan seperti di Finlandia atau melepaskan diri dari cengkeraman Uni Soviet seperti di Yugoslavia Tito atau Albania Hodsha. Lain-lain negara harus tunduk pada perintah-perintah Moskwa. Ini berlaku untuk hubungan luar negeri mereka: di bawah tekanan Uni Soviet Warsawa dan Praha harus melepaskan maksud mereka untuk ikut dalam Rencana Marshall. Itu juga berlaku untuk kebijaksanaan-

Untuk sementara waktu Jerman Timur merupakan suatu kekecualian. *Gleichschaltung* juga berlangsung di situ, mulai dengan paksaan merger partai-partai Komunis dan Demokrasi Sosial. Tetapi perbatasan Jerman Timur dengan Barat tetap terbuka - dan sekitar 4 juta orang melarikan diri dalam periode 1945-1961. Masih ada Berlin, suatu kantong Empat Negara tepat di pusat zona pendudukan Uni Soviet. Selanjutnya Uni Soviet tidak pernah dapat memutuskan apa sasarnya: suatu Jerman bersatu yang komunis, suatu Jerman bersatu yang netral dan nonkomunis, atau suatu Jerman yang terbagi, separuh di bawah kekuasaan komunis dan separuh bagian barat kapitalis.

Pada tahun 1948 Stalin memutuskan hubungan kereta api dan jalan-jalan ke Berlin. Blokade itu jelas merupakan suatu usaha untuk membulatkan apa yang pada waktu itu dikenal sebagai "orbit Soviet." Hal itu jelas dimaksud untuk mendesak Barat keluar dari Berlin dan mempercepat keberangkatan Amerika Serikat dari Jerman Barat. Jika berhasil, blokade itu akan membuka prospek menegakkan komunisme di seluruh Jerman. Dalam kenyataan Tekanan Berlin tahun 1948/1949 itu gagal sama sekali. Ia dikalahkan tekad negara-negara Barat untuk tetap di Berlin seperti terungkap dalam Jembatan Udara (Air Lift) dan tekad penduduk Berlin itu sendiri untuk tetap bebas.

Uni Soviet membayar mahal untuk perjudian Berlinnya itu. Karena menyusul kudeta komunis di Praha, blokade itu memperkeras pendapat Barat terhadap Uni Soviet. Rencana Marshall mulai dilaksanakan: NATO mulai terbentuk; komitmen Amerika Serikat akan pertahanan Eropa dikukuhkan; rakyat Jerman Barat untuk sementara melepaskan impian persatuan Jerman dan membentuk Republik Federal. Sebaliknya di Eropa Timur dibentuk Pakta Warsawa dan Republik Demokrasi Jerman didirikan sebagai suatu Negara Jerman tersendiri. Ini membuat pembagian Eropa lengkap. Sejak itu garis antara Timur dan Barat ditarik dengan tegas.

Memaksakan pola Uni Soviet secara seragam atas Eropa Timur mungkin tampak sebagai kebijaksanaan yang paling baik pada waktu itu. Akan tetapi untuk jangka panjang hal itu mengandung resiko-resiko dan hukuman-hukuman yang berat. Ia bertentangan dengan tradisi nasional yang berakar kuat, mengabaikan perbedaan-perbedaan budaya dan membangkitkan ketidaksenangan psikologis. Reaksi tak terhindarkan. Kenyataannya pemberontakan spontan melawan dominasi Uni Soviet telah menjadi soal biasa di gelanggang Eropa Timur. Hal itu terjadi di Jerman Timur tahun 1953, di Polandia dan Hungaria tahun 1956, di Cekoslowakia tahun 1968, dan di Polandia lagi tahun 1970, 1976, 1980/1981 - daftarnya sangat panjang, dan daftar itu

ledakan-ledakan spontan ini kiranya merupakan ancaman yang paling besar terhadap perdamaian di Eropa. Paling tidak hal itu merupakan sumber abadi ketidakstabilan dan kecemasan. Adalah sangat ironis: tuntutan Uni Soviet agar Eropa Timur dibentuk menurut citranya sendiri menciptakan ancaman yang paling serius bagi keamanannya. Sedikit lebih banyak toleransi untuk kebhinekaan ideologi kiranya akan lebih menjamin kepentingan keamanannya.

### PEREBUTAN JERMAN

Tahap kedua Perang Dingin tepat dua puluh tahun lamanya; dari 1949 sampai 1969. Cirinya ialah suatu campuran aneh krisis dan usaha akomodasi, pencairan dan pembekuan, caci-maki Timur-Barat yang sengit (1952/1953, 1967/1968) dan sikap masuk akal pada berbagai pertemuan puncak (1955, 1959, 1967). Kejadian-kejadian di Asia bergema di gelanggang Eropa: pada awal 1950-an perang Korea, yang segera disusul persenjataan kembali Jerman dan penerimaannya sebagai anggota NATO; pada 1960-an perang Vietnam yang dengan cepat mengakhiri pendekatan-pendekatan berhati-hati ke arah detente yang dimulai oleh Khrushchev dan Kennedy menyusul konfrontasi berbahaya mereka mengenai Berlin dan Kuba. Monopoli nuklir Amerika Serikat digantikan paritas superpower dalam periode itu; hal ini akhirnya memaksa Rusia dan Amerika Serikat untuk mengakui bahwa ko-eksistensi menuntut suatu tingkat kerja sama yang sebelumnya tak terbayangkan kalau mereka ingin menghindari kengerian perang atom. Pada waktu yang sama sengketa Cina-Uni Soviet meningkat menjadi permusuhan dan secara demikian secara mendasar mengubah kenyataan-kenyataan politik internasional lepas perang.

Pada tahap akhir Perang Dingin ini Jerman menjadi front pertempuran utama antara kedua kubu itu. Negara itu telah dibagi secara formal. Kedua Negara Jerman mulai mempersenjatai diri. Diadakan perundingan-perundingan untuk menjadikan Republik Federal anggota penuh NATO, sedangkan Republik Demokrasi bersiap-siap untuk bergabung dengan Pakta Warsawa. Dalam periode yang sangat penting ini Kremlin sekali lagi mengiming-imingkan prospek reunifikasi yang cemerlang kepada orang-orang Jerman. Para historisi masih berselisih apakah tawaran yang termuat dalam Catatan-catatan Stalin tahun 1952 -- Jerman yang bersatu dan netral -- itu sungguh-sungguh ataukah semata-mata dimaksud untuk menutup jalan masuk Jerman ke NATO. Tawaran itu rupanya suatu muslihat; soalnya ialah bahwa Kanselir Adenauer tidak pernah memikirkan untuk mendapatkan kepastian. Bulan Mei 1955 Republik Federal Jerman bergabung dengan organisasi pertahanan Barat itu; tidak lama kemudian Republik Demokrasi Jerman menjadi anggota sis-

Timur-Barat. Secara praktis Persoalan Jerman diselesaikan: persatuan ditolak; pembagian menjadi bentuk masa depan.

Masih terdapat dua masalah. Yang pertama berkaitan dengan senjata nuklir. Uni Soviet menerima persenjataan kembali Republik Federal Jerman tetapi tidak ingin melihat senjata nuklir di bumi Jerman, jangankan di tangan Jerman. Pada pertengahan 1950-an orang-orang Uni Soviet melancarkan suatu usaha propaganda besar-besaran melawan penempatan senjata nuklir Amerika Serikat di Eropa tetapi sia-sia, karena ribuan kepala dan peluncur nuklir jadi digelar di sebelah barat sungai Elbe. "Kampanye Melawan Kematian Atom" juga tidak berhasil mencegah Tentara Jerman Barat yang masih baru dilengkapi dengan senjata nuklir. Memang, senjata-senjata ini tetap dikuasai Amerika Serikat secara ketat dalam waktu damai dan sama-sama ketatnya dikuasai Amerika Serikat dan NATO dalam waktu perang; orang-orang Jerman Barat tidak pernah dibolehkan memegang pelatuknya. Tetapi hal ini sama sekali bukan suatu konsesi untuk Uni Soviet, melainkan sesuai dengan kepentingan intrinsik Amerika Serikat.

Masalah yang kedua adalah masalah terbelahnya Berlin. Dilihat dari sudut Barat yang menguntungkan, Berlin adalah mercusuar kebebasan; dilihat dari Timur, ia adalah suatu luka yang mengganggu. Ratusan ribu orang Jerman Timur melintasi perbatasan setiap tahun; hal itu mulai mempengaruhi ekonomi Jerman Timur; massa rakyat yang "memberikan suaranya dengan kaki mereka" itu memberikan nama buruk kepada seluruh sistem sosialis. Pada tahun 1958 Nikita Khrushchev memutuskan untuk menutup lubang itu. Ultimatumnya tanggal 27 Nopember menyulut krisis Berlin yang kedua. Sebagai akibatnya dunia lebih dekat dengan bencana nuklir daripada dalam krisis mana pun sebelum atau sesudahnya.

Krisis Berlin yang kedua ini merupakan usaha Rusia yang terakhir untuk mengubah kenyataan-kenyataan Eropa. Berlin Barat akan diubah menjadi suatu "Kota Bebas," negara-negara Barat akan dihalau dari posisi mereka, Republik Demokrasi Jerman akan mengambil alih tanggung jawab Uni Soviet untuk jalan-jalan masuk ke Berlin Barat, suatu perjanjian perdamaian dengan kedua negara Jerman akan mengukuhkan pembagian negeri itu. Bahasa Khrushchev sebagian sombong, sebagian mengancam; ia mengancam bahwa hanya orang gila ingin menyulut perang dunia untuk mempertahankan status quo di Berlin. Krisis itu membara selama hampir empat tahun. Keredaan diplomatik bergantian dengan konfrontasi dramatis: pada pertemuan puncak di Paris awal 1960; bulan Agustus 1961 ketika tembok Berlin didirikan; dua bulan kemudian, ketika tank-tank Amerika Serikat dan Uni Soviet saling berhadapan, masing-masing berhadapan dengan masing-masing di tempat perbatasan

menyadari bahwa orang-orang Amerika Serikat bertekad untuk tetap di Berlin, di Jerman dan di Eropa. Tetapi diperlukan krisis rudal Kuba Oktober 1962 untuk membangkitkan kesadaran itu. Hanya setelah Presiden Kennedy menantang pemimpin Kremlin itu di kawasan Karibia Khrushchev bersedia menerima baik status quo Eropa dan berusaha meredakan ketegangan Timur-Barat atas dasar itu.

Pada tahun 1963 detente superpower hidup sebentar seperti terlihat dalam pemasangan telepon darurat (Hot Line) antara Washington dan Moskow dan Larangan Percobaan Nuklir Parsial. Tetapi kemudian Kennedy terbunuh pada bulan Nopember 1963, dan belum satu tahun kemudian Khrushchev terpaksa meletakkan jabatannya - pada hari Cina meledakkan senjata nuklir pertamanya. Dalam bulan-bulan menjelang penggeserannya dari kekuasaan ini orang Ukraina yang giat dan gesit itu berusaha sungguh-sungguh untuk memperbaiki hubungan Uni Soviet dengan Bonn; menantu laki-laknya Adzhubei menjajagi Jerman Barat; Khrushchev sendiri akan mengadakan suatu kunjungan ke Republik Federal Jerman.

Pergantian pengawal di Kremlin itu menghentikan perkembangan awal detente ini. Terdapat suatu istirahat dalam perundingan-perundingan Timur-Barat, hampir suatu jalan buntu. Leonid Brezhnev harus memantapkan posisinya dan menemukan arahnya. Perang Vietnam sangat membebani hubungan Moskow-Washington. Meningkatnya keresahan dan ketidakstabilan di Eropa Timur menjadi pergolakan ideologi dan politik "Musim Semi Praha" sekali lagi menyadarkan pemimpin-pemimpin Kremlin bahwa kendali-kendali harus diperketat. Gerakan Mansfield yang bertujuan untuk mengurangi garnisun seberang laut Amerika Serikat, dan keluarnya De Gaulle dari organisasi militer NATO membangkitkan harapan bahwa tokoh akan mungkin memisahkan Eropa Barat dan Amerika Serikat. Pada waktu yang sama taktik "kursi kosong" Perancis dalam Masyarakat Eropa membangkitkan ilusi dalam benak Uni Soviet bahwa integrasi Eropa Barat masih bisa dihentikan, bahkan mungkin dibalik.

Faktor-faktor ini menerangkan kebasian dan kesia-siaan pendekatan Brezhnev dengan Barat selama keempat tahun pertamanya dalam jabatan. Sekali lagi ia mencoba mengusir orang-orang Amerika Serikat dari Dunia Lama; sekali lagi ia menuangkan Republik Federal Jerman dalam peran suatu negara revisionis yang berbahaya dan agresif; sekali lagi propaganda Uni Soviet mencaci-maki masyarakat Brussels. Tema-tema anti Amerika, slogan-slogan anti Jerman Barat dan suatu kecondongan anti integrasi Eropa mewarnai kampanye agitprop Timur yang baru ini.

Satu alat adalah usul untuk mengadakan suatu Konferensi K

hun 1966 dan di Karlovy Vary tahun 1967, dan dikukuhkan kembali di Bukares pada musim semi tahun 1969. Suatu siasat lain ialah membanjiri Republik Federal Jerman dengan surat-surat diplomatik yang tajam pada tahun 1967 dan 1968 - campur tangan yang kurang ajar dalam urusan dalam negeri Bonn, protes terhadap Undang-undang Keadaan Darurat, tuduhan-tuduhan bahwa neo-nazisme merajalela di Jerman Barat. Secara arogan Kremlin menuntut suatu hak untuk mencampuri urusan Republik Federal Jerman, atas dasar ketentuan-ketentuan Piagam PBB mengenai "negara musuh" yang lemah; secara angkuh ia menuntut penghapusan tanggung jawab Empat Negara untuk Berlin dan pembentukan Berlin Barat sebagai suatu entitas politik yang merdeka; secara mutlak ia menuntut agar Bonn mengakui Republik Demokrasi Jerman.

Semuanya itu merupakan usaha terakhir untuk memaksa Barat menerima tujuan-tujuan maksimal Uni Soviet: penarikan Amerika Serikat dari Eropa; penghentian integrasi Eropa Barat; Finlandisasi Jerman Barat. Kemudian secara mendadak gambarannya berubah pada tahun 1969. Bahasa yang angkuh digantikan bahasa yang sopan. Keinginan akan kompromi lebih kuat daripada nafsu konfrontasi. Sasaran-sasaran maksimal sebelumnya diganti dengan serangkaian tujuan minimal yang baru: mengamankan status quo, tidak mengubahnya; menciptakan ketenangan di front Barat karena ancaman Cina menjadi semakin besar di cakrawala Timur; dan mendapatkan sumber-sumber daya teknologi dan komersial Barat dengan maksud untuk mengatasi keterbelakangan ekonomi Imperium Uni Soviet.

## SUATU DASAWARSA DETENTE

Titik balik yang besar tiba pada tahun 1969. Dalam tahun yang sangat penting ini Perang Dingin digeser suatu peredaan ketegangan yang berangsur-angsur. Saling caci-maki diganti dengan usaha untuk menemukan suatu bahasa bersama dan suatu pendekatan gabungan terhadap soal-soal pokok yang membuat parah hubungan Timur-Barat selama dua puluh lima tahun.

Pada tahun 1969 Richard Nixon memulai jabatannya sebagai Presiden Amerika Serikat dan Henry Kissinger menjadi Penasihat Keamanan Nasionalnya; bersama-sama mereka mengumumkan suatu "era perundingan". Pada tahun itu juga Willy Brandt menjadi Kanselir Jerman Barat dan mengangkat Egon Bahr, teman dan penasihat lamanya, sebagai perunding khusus dengan negara-negara Eropa Timur; bersama-sama mereka mulai melaksanakan apa yang dibayangkan Bahr pada tahun 1963: "Perubahan lewat Saling

Terdapat bermacam-macam dugaan mengenai apa di belakang perubahan hati itu: kenyataan bahwa perang Vietnam akhirnya menurun; suatu usaha Uni Soviet untuk menutupi kejadian 21 Agustus 1968 yang memalukan ketika pasukan-pasukan dari lima negara Pakta Warsawa menduduki Cekoslowakia Dubcek atau, jauh lebih mendalam, kesadaran menyusul pertempuran di sungai Ussuri bulan Maret bahwa ancaman Cina lebih besar daripada sebelumnya dan mengharuskan suatu kebijaksanaan yang akan mengamankan rusuk barat Uni Soviet yang semakin cemas dengan prospek konflik bersenjata dengan Cina. Dalam kenyataan semuanya itu bisa mempengaruhi keputusan akhir untuk menghentikan Perang Dingin.

Pertimbangan-pertimbangan ekonomi jelas ikut memainkan peranan yang penting pula. Pada tahun 1969 para pemimpin Kremlin pasti menyadari bahwa untuk menjadi superpower yang sungguh-sungguh tidak cukup bagi Uni Soviet semata-mata mencari paritas militer dengan Amerika Serikat tetapi juga harus mengatasi keterbelakangan ekonomi yang masih menandai begitu banyak bidang kehidupan Uni Soviet. Bersamaan dengan itu mereka pasti menyadari bahwa suatu program jangka panjang untuk modernisasi tidak akan cepat mencapai kemajuan besar kalau negara-negara industri Barat tidak menolong dengan kredit dan teknologi secara substansial.

Apa pun telah memicu keputusan mereka, kenyataannya pada tahun 1969 Uni Soviet bergeser dari konfrontasi ke dialog. Pada musim panas persiapan untuk kontak SALT antara orang-orang Amerika Serikat dan Rusia akhirnya dimulai dan bulan Nopember Gerard Smith dan Wladimir Semjonov memulai perundingan-perundingan di Helsinki. Bulan Juli Gromyko menanggapi isyarat Berlin yang empat bulan sebelumnya diberikan oleh Presiden Nixon kepada Moskow atas nama Partai Demokrasi Sosial Jerman Barat dalam suatu pidato kepada para pekerja kota yang terbagi itu. Secara bersamaan diplomasi Uni Soviet menyuarkan suatu nada baru terhadap Republik Federal Jerman. Bulan Nopember 1969, setelah Kanselir Willy Brandt memulai jabatannya, terjadi pertukaran pertama dalam usaha diplomasi panjang yang akan disebut *Ostpolitik* (Politik Timur). Dengan demikian pada akhir 1969 dimulai suatu usaha yang akan berlangsung hampir lima tahun: penyusunan suatu *modus vivendi* yang biarpun tidak memberikan suatu penyelesaian akhir untuk masalah-masalah dunia lepas perang, paling tidak memberikan suatu program yang baik yang dapat digunakan sebagai landasan untuk melaksanakan kebijaksanaan guna mewujudkan stabilitas dan normalisasi.

*Ostpolitik* - atau *Westpolitik* Brezhnev dari sudut pandangan Kremlin - adalah suatu usaha untuk sekaligus mengakhiri Perang Dunia II dan Perang Dingin. Itulah arti jaringan perjanjian yang diadukan oleh Brezhnev dan

dengan Berlin Timur tahun 1972, dengan Praha, Sofia dan Budapest tahun 1973. Persetujuan Empat Negara mengenai Berlin (1971), sekalipun dirundingkan oleh para pemenang, merupakan bagian integral bangunan diplomasi ini.

Secara praktis persetujuan-persetujuan itu adalah suatu perjanjian perdamaian dan mengakhiri konflik khusus antara Jerman Barat dan Timur komunis. Dengan janji-janji tidak akan menggunakan kekerasan, persetujuan-persetujuan itu mengukuhkan kenyataan-kenyataan status quo tanpa secara legal menutup perubahan mendatang. Masalah-masalah yang belum diselesaikan dibiarkan terbuka secara yuridis biarpun secara politik ditutup. Moskow menerima kenyataan-kenyataan yang menjadi pemikiran langsung Jerman Barat: jalinan antara Republik Federal Jerman dan Berlin Barat; hubungan khusus antara kedua Negara Jerman; perhatian untuk kontak orang-orang yang lebih luas. Bonn menerima kenyataan-kenyataan yang oleh Moskow diberi prioritas pertama: eksistensi Negara Jerman Timur; perbatasan barat Polandia sepanjang Oder-Neisse yang tidak boleh diganggu-gugat; dan pembatalan formal Persetujuan Munich tahun 1938 yang memaksa Ceko-Slowakia menyerahkan Sudetenland kepada Jerman Hitler. Kedua pihak mengakui "situasi sebenarnya". Status quo sudah tidak dipersoalkan oleh Jerman maupun oleh Uni Soviet.

Pada tahun 1975, pada Konperensi Helsinki mengenai Keamanan dan Kerja Sama Eropa, perjanjian-perjanjian bilateral awal 1970-an itu mendapat cap persetujuan multilateral. Tiga puluh lima bangsa menandatangani Dokumen Final. Mereka semua mempunyai satu tujuan yang sama: memperluas bidang kepentingan bersama. Tetapi terlepas dari itu, harapan-harapan mereka sangat bermacam-macam. Timur mengharapkan konsolidasi blok komunis, perluasan perdagangan dan alih teknologi. Barat lebih menekankan keamanan militer dan hak-hak asasi manusia. Dokumen Final itu mencatat maksud-maksud, bukan komitmen-komitmen kontrak, dan lebih mencerminkan perbedaan daripada persamaan (convergence).

Sementara momok masa lampau akhirnya dikubur di Helsinki. Amerika Serikat merupakan salah satu penandatanganannya; akhirnya Uni Soviet menerima kehadirannya di daratan Eropa. Pakta-pakta militer diterima sebagaimana adanya: landasan tempat perdamaian antara Timur dan Barat bersandar; pembubarannya tidak lagi dibicarakan. Masyarakat Eropa, bertahun-tahun sasaran caci-maki Uni Soviet, diakui secara diam-diam; kontak antara Masyarakat Eropa dan COMECON, semacam tandingan Timurnya, dimulai tidak lama kemudian.

taan. Pertama, detente mendatangkan hasil kemanusiaan: ia memperbanyak kontak antara bangsa-bangsa Eropa secara yang tidak dikenal sebelumnya. Kedua, detente menguntungkan secara politik: frekuensi krisis ditekan; Berlin yang merupakan sumber pergesekan yang terus-menerus menjadi tenang. Ketiga, detente menguntungkan perdagangan: perdagangan sangat meningkat. Tetapi detente tetap suatu torso: tidak lengkap dan tidak sempurna - dan selalu di bawah ancaman.

### PROSPEK

Jelas kebijaksanaan Uni Soviet di Eropa kurang garang dan mengancam pada waktu itu daripada dalam sementara periode sebelumnya. Tiada klaim, tuntutan dan tekanan yang gawat. Ada komitmen abstrak akan detente dan kerja sama. Namun terdapat sejumlah faktor yang mudah mengakibatkan meningkatnya ketegangan lagi di Eropa. Paling tidak faktor-faktor itu pasti membatasi luasnya kerja sama Timur-Barat dalam dasawarsa 1980-an.

Satu faktor pembatas adalah kekuatan ideologi di Timur. Perang ideologi melawan Barat berlangsung terus; kenyataannya perang itu meningkat pada saat detente itu mulai. Kampanye kebencian resmi, pendidikan murid dan mahasiswa untuk kebencian, pencacimakian sistem Barat adalah soal biasa. Jelas kerja sama tidak bisa bertahan untuk jangka panjang dengan adanya pencacimakian semacam itu.

Faktor yang kedua ialah berlanjutnya konflik dan konfrontasi Timur-Barat di Dunia Ketiga. Sejauh ini detente terbatas pada Eropa. Di luar Eropa persaingan jalan terus: di Karibia, di Benua Afrika, di Timur Tengah, di Indocina. Intervensi Uni Soviet di Afghanistan merupakan suatu peringatan yang jelas bahwa kepentingan-kepentingan vital Barat dapat diancam jauh dari tanah air. Betapa banyak pun kita berusaha melindungi detente di Eropa terhadap kejadian-kejadian di kawasan-kawasan lain, reperkusinya pasti akan mempengaruhi Eropa. Makin dekat kejadian-kejadian semacam itu dengan ladang-ladang minyak di kawasan Teluk makin keras reperkusinya.

Faktor yang ketiga adalah kemungkinan yang selalu ada bahwa akan terjadi pemberontakan di Eropa Timur melawan dominasi Uni Soviet dan penindasan komunis. Setiap kali pemberontakan semacam itu terjadi, hubungan Timur-Barat menjadi lebih buruk - untuk waktu lama sesudah 1956, untuk waktu yang lebih pendek sesudah 1968, untuk waktu yang belum pasti sesudah pengumuman hukum darurat militer di Polandia pada 13 Desember 1981.

Faktor keempat yang kelima adalah berlanjutnya pertentangan antara

nyai maksud agresif terhadap Eropa. Akan tetapi kenyataannya Moskow melakukan usaha persenjataan yang luar biasa justru dalam dasawarsa detente. Sebagai hasilnya meningkat jumlah maupun mutu tank-tank, pesawat-pesawat tempur, moncong artileri yang digelar sepanjang front tengah NATO. Selain itu Uni Soviet menempatkan sekitar 300 rudal jenis SS-20 yang dahsyat, yang dua pertiga diarahkan ke Eropa Barat. Semuanya itu hanya dapat menimbulkan keragu-raguan, kecurigaan dan kecemasan. Detente politik harus ditopang detente militer agar bertahan. Suatu build-up senjata Uni Soviet yang tidak dibatasi akan sangat merongrongnya.

Suatu faktor yang kelima dan terakhir ialah ketidakmampuan sistem ekonomi komunis untuk sungguh-sungguh bekerja sama. Memang, perdagangan Timur banyak meningkat, tetapi baru merupakan 5% bisnis luar negeri Eropa Barat dan baru-baru ini mengalami kemunduran. (Perdagangan Jerman Barat dengan semua negara komunis kecuali Jerman Timur hanya separuh perdagangannya dengan Swiss.) Kesulitan-kesulitannya bertumpuk: sistem perencanaan Timur sangat lamban, pengetahuan mengenai pasaran Barat masih elementer, organisasi perdagangan luar negerinya berbelit-belit seperti selamanya. Lagi pula kelayakan negara-negara COMECON untuk mendapatkan kredit menurun dengan cepat beberapa tahun belakangan ini. Polandia dan Rumania mempunyai banyak hutang pada bank-bank Barat dan keduanya hampir-hampir tidak dapat membayarnya kembali sebagai akibatnya. Dan di negara-negara demokrasi industri orang semakin tidak senang membantu usaha persenjataan Uni Soviet dengan kredit Barat dan alih teknologi maju secara besar-besaran.

Akan tetapi bukanlah kelima faktor ini saja yang mengganggu hubungan Timur-Barat. Dapat ditambahkan kenyataan bahwa kekuasaan Leonid Brezhnev, yang mempertaruhkan sebagian besar kepemimpinannya untuk memperbaiki hubungan dengan Amerika Serikat dan Jerman Barat, mulai berkurang. Sejauh kita ketahui, pertarungan untuk menggantikannya sudah mulai. Sulit bagi orang-orang Barat untuk memahami rangkaian kekuatan-kekuatan intern yang akan menentukan kebijaksanaan Uni Soviet dalam era sesudah Brezhnev. Akan ada suatu tahap konsolidasi domestik, pembaharuan, liberalisasi? Atau diperketatnya kendali-kendali, suatu gerak ke luar yang agresif, suatu gerak kembali ke sasaran-sasaran maksimal sebelum 1970 di Eropa?

Kita tidak mengetahuinya. Sebagian besar akan bergantung pada arah yang akan ditempuh hubungan Amerika Serikat-Rusia. Perkembangan kebijaksanaan Cina akan memegang peranan. Dan keadaan Eropa Barat secara tak terhindarkan akan mempengaruhi pilihan-pilihan Uni Soviet, apakah ke-

tungan yang mudah atau apakah vitalitasnya membuat suatu kebijaksanaan kerja sama bersahabat lebih menarik.

Pengganti Brezhnev harus mengambil keputusan-keputusan penting. Apakah yang lebih penting di Eropa Timur: kohesi atas dasar suatu model yang dipaksakan Uni Soviet, atau kemampuan hidup atas dasar diversitas yang lebih besar? Apakah yang lebih baik: arogansi hegemonis terhadap Eropa Barat atau suatu sikap yang terarah pada persekutuan? Apa harus diberi tempat pertama: utopianisme komunis atau pragmatisme rasional?

Soal pokok dalam konteks kebijaksanaan Uni Soviet di Eropa dirumuskan sepuluh tahun yang lalu oleh Profesor Adam Ulam: "Dapatkah Negara Uni Soviet mengadakan kerja sama yang lama dan luas dengan Barat kalau salah satu akibatnya boleh jadi adalah erosi dominasi Uni Soviet atas Eropa Timur?" Jawaban Ulam bersifat tentatif dan masih berlaku: "Bagaimana kontradiksi-kontradiksi yang inheren dalam kebijaksanaan luar negeri Uni Soviet itu akan diatasi akan bergantung pada jauh lebih banyak hal daripada semata-mata suatu keputusan oleh sedikit orang di Kremlin atau bahkan evolusi sistem Uni Soviet. Namun kalau bukan generasi sekarang ini, pasti generasi berikut pemimpin-pemimpin Uni Soviet menghadapi suatu pilihan. Karena ingat akan dalil pendahulu abad ke-18 mereka -- "barang apa tidak lagi tumbuh mulai membusuk" -- mereka bisa mencari bayangan keamanan melalui kekuatan dan ekspansi yang bahkan lebih besar. Atau mereka, ingat akan kenyataan-kenyataan jaman nuklir, bisa mengejar tujuan tata dunia supra-ideologis di luar mana tiada negara, betapa kuat pun, yang dapat menemukan keamanan dan kebesaran sejati."

Sumber-sumber peri laku Uni Soviet masih tetap sumber-sumber yang didiagnosa oleh George Kennan langsung sesudah Perang Dunia II: ideologi dan keadaan. Nasib dunia akan bergantung pada ramuan baru yang akan diputuskan oleh generasi berikut pemimpin-pemimpin Kremlin.