

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Studi pokok dalam ilmu hubungan internasional yang menarik untuk di kaji adalah hubungan antar negara. Hubungan Rusia dengan Amerika Serikat merupakan salah satu objek analisa yang penuh dengan fenomena-fenomena politik, ekonomi dan keamanan yang menarik untuk di analisa.

Implikasi atas kebijakan program pertahanan peluru kendali (rudal) nasional Amerika atau lebih dikenal dengan sebutan *National Missile Defense* (NMD) menimbulkan reaksi keras dari Rusia. Sehingga ada tiga alasan untuk menjawab pertanyaan mengapa memilih judul **“Reaksi Rusia Terhadap Program Kebijakan NMD (*National Missile Defense*) Amerika Serikat”**.

Pertama adalah adanya fakta tentang reaksi penolakan Rusia terhadap program pertahanan rudal nasional atau *Nasional Missile Defense* (NMD) yang telah memenuhi syarat bagi dilakukannya penelitian, sehingga judul dan permasalahan yang kemudian diajukan memiliki dasar yang kuat. Kedua, karena pembangunan sistem pertahanan NMD berpotensi membawa hubungan internasional kembali condong ke bidang militer. Tersedianya bahan dan data menjadi pertimbangan terakhir mengapa memilih judul **“Reaksi Rusia Terhadap Program Kebijakan NMD (*National Missile Defense*) Amerika Serikat”**.

B. Latar Belakang Masalah

Rusia merasa rencana AS membangun sistem pertahanan NMD dalam upaya meningkatkan kemampuan militer dan secara keseluruhan membahayakan keamanan nasionalnya. Secara fungsional, Rusia tidak memiliki sistem pertahanan yang sebanding dengan sistem pertahanan NMD yang kemampuannya direncanakan mampu untuk melindungi wilayah nasional. Sistem pertahanan ABM milik Rusia, yaitu *Moscow ABM System* tidak akan mampu bertahan dari serangan AS, dan lebih ditujukan untuk kecelakaan peluncuran, serangan dari Cina, Inggris atau Perancis¹. Pertimbangan dari segi pertahanan merugikan Rusia karena kemampuan ofensif nuklir AS relatif tidak berubah terhadap Rusia. Perjanjian pengurangan nuklir dalam START (*Strategic Arms Reduction Talks*) tidak merubah perimbangan nuklir antara AS dan Rusia karena jumlah senjata nuklir yang dikurangi masing-masing negara secara kuantitas maupun kualitas kurang lebih sama.

Untuk mempersiapkan diri dari kemungkinan yang bisa terjadi, maka Rusia harus meningkatkan kemampuan di bidang persenjataan, atau artinya Rusia harus melakukan perlombaan senjata, tetapi perekonomian Rusia saat ini tidak mendukung untuk melakukan perlombaan senjata atau peningkatan di bidang militer demi mengimbangi NMD.

Kepentingan Rusia untuk mempertahankan integritas negara nasional dikedepankan untuk melawan kritik HAM dari Uni Eropa atau negara Barat

¹ *Center/or Defense Information, "Nuclear Weapons Database: Russia Federation Arsenal", Washington D.C., 2001.*

lainnya. Vladimir Putin menganggap apa yang terjadi di Chechnya merupakan ulah segerombolan pengacau ketertiban negara sehingga pemerintah federal wajib menertibkan kembali peraturan di republik tersebut sebagai bagian wilayah kekuasaannya. Berdasarkan pengalaman dari kasus Kosovo, negara Barat yang tergabung di dalam NATO tidak ragu lagi untuk ikut mencampuri konflik yang terjadi di benua Eropa. Jika perlu, NATO akan menggunakan senjata untuk menghentikan perang, demi stabilisasi Eropa yang mereka inginkan. Rusia harus mempertahankan kemampuan penangkalan nuklirnya yang terancam goyah akibat NMD, karena potensi atau campur tangan sangat mungkin berasal dari AS dan sekutunya yang kuat secara militer dan memiliki senjata nuklir.

Setelah melewati proses yang panjang di dalam negeri, akhirnya pemerintah AS pada masa pemerintahan presiden Bill Clinton berhasil mendapatkan persetujuan kongres AS pada bulan Maret tahun 1999 untuk memulai pembangunan suatu sistem pertahanan yang disebut *National Missile Defense* (NMD). NMD adalah sistem pertahanan anti rudal balistik yang akan melindungi wilayah nasional Amerika Serikat (AS) dari kemungkinan serangan rudal jarak jauh, kecelakaan peluncuran rudal dari negara lain atau salah komando. Caranya dengan menembak rudal musuh saat masih berada di udara. Jika semuanya lancar, NMD akan siap dioperasikan pada tahun 2006 atau 2007.

NMD merupakan salah satu bentuk sistem pertahanan anti rudal atau *Anti Ballistic Missile* (ABM). Senjata ABM diciptakan untuk menangkal

serangan rudal jarak jauh atau *Intercontinental Ballistik Missile* (ICBM) yang biasanya dilengkapi dengan hulu ledak nuklir. Pemerintah AS tidak mengoperasikan sistem pertahanan ABM sejak *Safe guard ABM system* di tutup pada tahun 1983, sedangkan Rusia masih mengoperasikan sebuah sistem pertahanan ABM untuk melindungi Moskow.

Untuk membangun NMD, pemerintah AS terbentur dengan peraturan-peraturan tertentu pembatasan sistem pertahanan ABM. Pada masa lalu, AS dan Uni Soviet menandatangani perjanjian ABM pada tahun 1972. selanjutnya perjanjian tersebut dikenal dengan perjanjian ABM 1972. Setelah Uni Soviet pecah, Rusia dan beberapa negara bekas pecahan Uni Soviet menjadi penggantinya. Isi perjanjian tersebut membatasi membangun sistem pertahanan *anti ballistic missile* (ABM). Setiap negara hanya diperkenankan untuk membangun tidak lebih dari satu sistem pertahanan ABM. Perjanjian tersebut juga tidak melarang untuk melakukan percobaan sistem ABM.

Sistem pertahanan NMD akan melanggar isi perjanjian ABM 1972 dalam beberapa aturan, oleh karena itu AS meminta Rusia untuk merubah isi perjanjian tersebut. Persetujuan Rusia untuk merubah perjanjian ABM 1972 agar sesuai dengan NMD menjadi salah satu syarat bagi pemerintah AS di bawah Bill Clinton sebelum memulai pembangunan sistem pertahanan NMD.

Bill Clinton secara resmi mengemukakan rencana pembangunan NMD AS di hadapan parlemen Rusia pada tanggal 4 juni 2000, dalam rangka KTT AS-Rusia di Moskow. Pemerintahan Putin langsung memberikan tanggapan bahwa NMD adalah ancaman bagi perjanjian ABM 1972, oleh karena itu

B. Latar Belakang Masalah

Rusia merasa rencana AS membangun sistem pertahanan NMD dalam upaya meningkatkan kemampuan militer dan secara keseluruhan membahayakan keamanan nasionalnya. Secara fungsional, Rusia tidak memiliki sistem pertahanan yang sebanding dengan sistem pertahanan NMD yang kemampuannya direncanakan mampu untuk melindungi wilayah nasional. Sistem pertahanan ABM milik Rusia, yaitu *Moscow ABM System* tidak akan mampu bertahan dari serangan AS, dan lebih ditujukan untuk kecelakaan peluncuran, serangan dari Cina, Inggris atau Perancis¹. Pertimbangan dari segi pertahanan merugikan Rusia karena kemampuan ofensif nuklir AS relatif tidak berubah terhadap Rusia. Perjanjian pengurangan nuklir dalam START (*Strategic Arms Reduction Talks*) tidak merubah perimbangan nuklir antara AS dan Rusia karena jumlah senjata nuklir yang dikurangi masing-masing negara secara kuantitas maupun kualitas kurang lebih sama.

Untuk mempersiapkan diri dari kemungkinan yang bisa terjadi, maka Rusia harus meningkatkan kemampuan di bidang persenjataan, atau artinya Rusia harus melakukan perlombaan senjata, tetapi perekonomian Rusia saat ini tidak mendukung untuk melakukan perlombaan senjata atau peningkatan di bidang militer demi mengimbangi NMD.

Kepentingan Rusia untuk mempertahankan integritas negara nasional dikedepankan untuk melawan kritik HAM dari Uni Eropa atau negara Barat

¹ *Center/or Defense Information*, "Nuclear Weapons Database: Russia Federation Arsenal", Washington D.C., 2001.

pemerintah Rusia berencana menarik diri dari semua perjanjian persenjataan yang telah disepakati.

Sistem pertahanan ABM akan membuat serangan balasan lawan kehilangan kapasitas menghancurkan yang berimbang atau lebih besar terhadap serangan pertama. Holsti menambahkan bahwa salah satu unsur penangkal yang stabil adalah kapasitas melakukan serangan balasan yang berimbang (*mutual second-strike capacity*)².

Jika sistem pertahanan NMD dioperasikan dan berfungsi efektif, maka untuk memenangkan perang nuklir dengan AS, alternatif bagi Rusia adalah menyerang lebih dahulu dan langsung diarahkan kepada infrastruktur sistem pertahanan NMD untuk melumpuhkan sistem tersebut. Dengan begitu berarti Rusia-lah yang harus melakukan serangan pertama kepada AS. Konsekuensinya, sejumlah ICBM Rusia yang diluncurkan pada awal serangan, secara teori akan ditangkis terlebih dahulu oleh NMD, sampai akhirnya jumlah peluru penangkis dalam NMD akan habis atau terlambat mengisi ulang peluru (*reload*) dengan cepat, atau faktor teknis lain sehingga ICBM Rusia yang diluncurkan pada masa berikutnya mampu menghancurkan sistem tersebut. Atas perkiraan tersebut, pada dasarnya Rusia harus mengorbankan sejumlah ICBM dalam suatu serangan pertama untuk menghancurkan infrastruktur NMD, agar sistem tersebut tidak berfungsi, atau artinya Rusia harus memperhitungkan jumlah ICBM-nya.It Is possible that a very small number of Russian warheads would be available to fire at targets

² *Ibid*, halaman 48

in the United States, and that they could be neutralized by NMD..... If Russia wants to overwhelm an NMD shield it must plan to launch massively and quickly in a crisis, either firing first or firing on warning from a deteriorating network of early warning satellites. Russia must get its forces off the ground before incoming U.S. missiles can strike them³

Jadi untuk bisa menghancurkan NMD, jumlah ICBM merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan. Faktor kedua adalah kemampuan NMD sendiri dalam menembak ICBM yang menyerangnya. Secara sederhana dapat dibuat logika bahwa, semakin banyak NMD dapat menghancurkan ICBM, maka semakin banyak ICBM dibutuhkan untuk menghancurkan sistem tersebut.

Usaha Rusia dalam menentang pembangunan sistem NMD AS dengan melakukan penyatuan sikap bersama Cina, Rusia berharap memiliki posisi lebih kuat untuk menolak tekanan AS mengubah perjanjian ABM 1972. Akan lebih sulit bagi AS untuk memaksakan pembangunan NMD, karena harus mengantisipasi resiko yang lebih besar dari bergabungnya sikap penentangan Rusia-Cina. Pertemuan Cina-Rusia terjadi di Beijing antara Vladimir Putin dan Jiang Zemin pada tanggal 18 Juli 2000. Kedua negara menekankan pentingnya perjanjian ABM 1972 sebagai tonggak stabilitas perdamaian dunia dalam isi suatu deklarasi yang disebut sebagai Deklarasi Beijing 2000 Rusia-Cina. Dalam naskah deklarasi Beijing 2000 antara lain menyebutkan, Cina dan Rusia mendukung dan mempromosikan dunia multipolar, sehingga tercipta

³ Bruce Blair, "Impact of NMD on Russia, Nuclear Security", *Center For Defense Information*, Washington D. C., 2001, halaman 2-3.

kesempatan untuk membangun tata dunia baru yang lebih adil⁴. Pernyataan itu menunjukkan sikap tidak setuju dari Rusia dan Cina terhadap rencana AS yang ingin mendominasi dunia, antara lain lewat cara peningkatan kekuatan militer dengan rencana membangun NMD.

Usaha Rusia ini telah menghasilkan reaksi balik dari AS, yaitu dengan kedatangan Donald Rumsfeld ke Beijing pada tahun 2001, untuk membujuk pemerintah Cina agar menyetujui rencana NMD. Ketua Senat di bidang luar negeri, Joseph Biden (dari Partai Demokrat), juga mengunjungi Cina pada pertengahan tahun 2001 untuk berbicara mengenai rencana sistem NMD. Hal itu semakin menegaskan pentingnya sikap Cina bagi Rusia untuk tujuan menggagalkan pembangunan sistem pertahanan NMD. Penyatuan sikap Cina-Rusia juga dilatarbelakangi kepentingan keamanan masing-masing negara terhadap rencana sistem pertahanan NMD. Arsenal nuklir ICBM Cina yang kecil akan semakin tidak berarti bagi AS jika AS telah mengoperasikan sistem pertahanan NMD dan sistem tersebut berfungsi efektif. Cina juga khawatir dengan rencana lanjutan AS, yang mungkin akan memperluas sistem pertahanan NMD untuk Asia Timur guna melindungi sekutu AS di kawasan itu, yaitu Jepang, Korea Selatan, termasuk Taiwan. Deputi kementerian luar negeri AS, Richard Armitage, dalam proposal *Allied Missile Defense* telah mengusulkan agar sistem pertahanan NMD diperluas jangkauan perlindungannya kepada negara sekutu AS.

⁴ *Kompas*, "Arah Ke Perlombaan Senjata", 20 Juli 2000.

D. KERANGKA KONSEPTUAL

Sikap penentangan yang juga sering dikemukakan dalam berbagai pernyataan terutama oleh presiden Putin dan menteri luar negeri Ivanov, secara langsung menunjukkan bahwa ada alasan-alasan tertentu selain alasan formal bahwa NMD melanggar perjanjian ABM 1972. Tujuan di dalam sub bab berikut ini adalah untuk menemukan alasan, pertimbangan atau sebab yang mendorong Rusia untuk menentang pelaksanaan program NMD. Selanjutnya, bagaimana reaksi penentangan tersebut dilakukan atau bentuk perbuatan seperti apa yang dilakukan Rusia dalam reaksi penentangan tersebut. Berikutnya yang ingin disinggung adalah bagaimana hambatan dan peluang yang dihadapi Rusia dalam tindakan-tindakan penolakan tersebut.

Rusia dalam hal ini mengedepankan kepentingan nasionalnya dengan membentuk angkatan baru dalam militernya, yaitu *Space Forces* pada 10 Mei 2001. *Space Forces* bertugas membuat peta, bertanggung jawab untuk peluncuran luar angkasa, mengelola satelit militer yang fungsinya sebagai pengintai, meningkatkan data yang digunakan untuk memantau, memonitor serta mendeteksi peluncuran rudal ICBM⁵. *Space Forces* mengelola komponen atau perangkat komunikasi dan informasi yang terkait dengan beberapa fungsi yang telah disebutkan di atas, misalnya komponen satelit. Rusia telah memiliki 110 satelit sipil dan militer, sekitar 80% dari jumlah itu telah

⁵ *Associated Press*, "Russian Spaces Forces Re-Born", 1 Juni 2001

melewati masa tugas, tetapi kurangnya dana membuat pemerintah terhambat untuk melakukan penggantian.⁶

Dari beberapa fungsi yang telah disebutkan tadi, maka pembentukan angkatan baru ini bertujuan untuk memodernisasi militer Rusia terutama dalam teknologi informasi, komunikasi dan deteksi (radar) dengan memanfaatkan perangkat-perangkat yang telah ada. Bidang radar dan teknologi satelit yang menjadi pengelolaan *Space Forces* sangat berkaitan dengan sistem pertahanan NMD yang menggunakan satelit dan perangkat komunikasi lainnya, oleh karena itu, pembentukan *Space Forces* bertujuan memperbaiki atau hanya mengelola sistem yang sudah ada dengan lebih baik untuk mengantisipasi kemajuan teknologi sistem pertahanan NMD AS di bidang terkait.

Sedangkan untuk mengefektifkan dan memulihkan kualitas militer, pemerintahan Putin mengambil kebijakan dengan mengurangi jumlah personel secara bertahap. Dari sekitar 5 juta personel pada akhir masa Soviet menjadi 850.000 personel yang direncanakan secara bertahap dan akan tercapai di tahun 2005. Pengurangan ini bertujuan untuk menyediakan dana yang lebih besar bagi tiap personel bagi peningkatan perlengkapan dan teknologi baru⁷. Alokasi dana anggaran yang lebih besar bagi setiap personel akan memenuhi kebutuhan gaji, biaya latihan atau perlengkapan militer lainnya, sehingga mampu meningkatkan kualitas personel militer.

⁶ *Ibid*

⁷ Vladimir Mukhin, "Reshuffle Brings Putin People To The Top", *Russia Journal*, 4 Mei 2001.

maka Rusia harus meningkatkan kekuatan persenjataan atau militernya. Dalam teori perimbangan kekuasaan menurut Morgenthau, alat utama bagi suatu bangsa dalam alasannya menggunakan kekuatan yang dikuasainya untuk mempertahankan atau memulihkan perimbangan kekuasaan adalah persenjataan.¹⁰ Akibat wajar yang selalu mengikuti perlombaan senjata adalah beban yang senantiasa bertambah untuk pengeluaran-pengeluaran militer yang menelan bagian yang lebih besar lagi bagi pendapatan nasional.¹¹

Dalam masalah perlombaan senjata untuk mempertahankan keberadaan terhadap AS, Rusia mengalami kesulitan akibat krisis ekonomi yang terjadi pada priode belakangan ini. Sebagai perbandingan, NMD yang berharga 60 milyar US\$ tersebut nilainya tiga kali besar anggaran militer Rusia tahun 2000 yang 22,4 milyar US\$, sedangkan anggaran militer AS besarnya 310 milyar US\$ atau hampir dari separo dari total GDP yang di hasilkan Rusia pada tahun 1999¹².

Disebabkan *image*, citra atau persepsi bahwa AS adalah musuh maka Rusia merasa khawatir bahwa peningkatan *power* oleh AS dapat membahayakan keamanan nasionalnya. Untuk mempersiapkan diri terhadap kemungkinan yang membahayakan di bidang keamanan, maka Rusia dituntut untuk meningkatkan kekuatan militer atau artinya melakukan perlombaan senjata dengan AS. Hambatannya adalah kecilnya nilai pendapatan nasional untuk melakukan perlombaan senjata yang seimbang terhadap AS dengan

¹⁰ Hans J. Morgenthau, *Politik Antar Bangsa*, di revisi oleh: Kenneth W. Thompson, terjemahan oleh: A. M. Fatwa, Buku Kedua, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1991, hal. 21.

¹¹ *Ibid.*

¹² Data dan angka dari *CIA Worl Fact Book*, "Russia", 2001 dan *ABC News Country Profile*, "Russia", 2001.

rencana sistem pertahanan NMD yang berharga mahal. Karena tidak mungkin melakukan perlombaan senjata dengan AS pada waktu dekat ini, maka Rusia harus menggagalkan penambahan kekuatan yang direncanakan AS lewat program NMD-nya tersebut. Jadi alasan mengapa Rusia bereaksi menentang pembangunan NMD adalah ketidakmampuan Rusia secara ekonomi, untuk mendukung peningkatan kekuatan militer sebagai bentuk reaksi atas rencana AS yang meningkatkan *power*.

Konsep berikutnya untuk menjawab pertanyaan mengapa Rusia bereaksi menolak pembangunan sistem pertahanan NMD adalah konsep *Deterrence* (deterens) atau pencegah atau penangkalan. Bagaimana hubungan antara konsep deterens dengan NMD serta reaksi Rusia akan dijelaskan sebagai berikut. Menurut K.J. Holsti, *deterrence* (penangkalan), dalam arti bahwa para perumus kebijaksanaan berusaha mencegah tindakan tertentu dari negara lawan dengan melakukan ancaman pembalasan militer, merupakan salah satu sarana untuk mempengaruhi sikap, kebijaksanaan dan tindakan negara lain yang patut dipertimbangkan¹³. Sedangkan Thomas Schelling dan Morton H. Halperin mendefinisikan penangkalan sebagai kemampuan suatu negara menggunakan ancaman kekuatan militer untuk mencegah negara lain melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, dengan meyakinkannya

¹³ K. J. Holsti, *Politik Internasional Kerangka Untuk Analisis*, edisi keempat, terjemahan oleh: M. Tahir Azhary, S.H., Jilid 2, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1998, hal. 38.

peluru kendali SS-18 Soviet berkemampuan melepaskan delapan sampai sepuluh rudal dalam jarak megaton atau suatu jarak tunggal 25 Megaton¹⁶.

Kemampuan persenjataan ICBM mencapai wilayah lawan yang jauh secara cepat serta daya hancurnya yang besar membuat negara-negara yang diancam dengan senjata tersebut menjadi takut karena memperhitungkan resiko kehancuran yang akan diterimanya sangat besar dan merugikan. Suatu persenjataan ICBM dengan hulu ledak nuklir berkekuatan Megaton hanya punya nilai *deterens*, ICBM tidak bisa menjamin pertahanan atau dipakai dalam strategi pertahanan¹⁷. Kesimpulannya, persenjataan nuklir ICBM adalah alat penangkal yang efektif untuk mendukung keberhasilan tindakan penangkalan.

Berkaitan dengan sistem pertahanan NMD, maka fungsi umum dari sistem pertahanan NMD adalah sistem pertahanan anti rudal yang dirancang untuk menangkal serangan rudal. Rusia khawatir terhadap sistem pertahanan yang bersifat anti rudal seperti NMD tersebut. Karena rudal, khususnya yang berjangkauan antar benua (*Inter Continental Ballistic Missile / ICBM*) milik Rusia, secara teori akan ditangkis oleh NMD jika ditembakkan menuju AS. Rusia khawatir tidak bisa menggunakan persenjataan ICBM sebagai alat penangkal untuk menggertak AS atau mempengaruhi perhitungan psikologisnya. Karena seandainya sistem pertahanan NMD dioperasikan, sistem tersebut secara teori akan menangkis persenjataan ICBM Rusia.

¹⁶ K. J. Holsti, *op cit*, hal 34.

¹⁷ Mohtar Mas'ud, *op cit*, hal. 164.

sistem pertahanan NMD. Jika pecah konflik antara AS dengan Korea Utara, akan terdapat alasan dan tambahan dorongan kuat bagi AS untuk membangun sistem pertahanan NMD yang merugikan Rusia.

Faktor domestik yang memberikan pengaruh bagi rencana pembangunan sistem pertahanan NMD. Salah satu janji kampanye George W. Bush adalah meneruskan rencana pembangunan NMD. Bush memakai isu pembangunan NMD, setelah kira-kira dua bulan sebelumnya pemerintahan partai Demokrat yang masih berkuasa (presiden Clinton) menunda pembangunan sistem pertahanan NMD. Partai Republik yang mencalonkan George W. Bush memakai isu pembangunan NMD untuk menarik suara pemilih. Bagaimana kepentingan politik domestik berpengaruh kepada pengambilan kebijakan keamanan nuklir, di tegaskan oleh C. J. Lamb dengan memakai contoh kaitan perundingan kontrol senjata dan pemilihan umum berikut ini :

“ However, an upcoming election can hasten negotiations if a president prefers to make concessions in order to obtain an agreement that would be popular with the electorate “²⁰

Pengaruh politik domestik tersebut merugikan Rusia karena setelah menang, Bush mewujudkan janji kampanyenya untuk melanjutkan rencana sistem pertahanan NMD, yang sebenarnya sudah ditunda oleh pemerintahan Clinton.

²⁰ Christopher J. Lamb, *How to Think About Arm Control, Disarmament, and Defense*, Prentice-Hall, Inc., New Jersey, 1988, hal. 167.

E. Hipotesa

Rusia bereaksi menentang pembangunan sistem pertahanan NMD AS, disebabkan:

1. Lemahnya ekonomi Rusia untuk mengimbangi NMD AS
2. NMD akan menetralkan fungsi senjata nuklir sebagai penangkal yang masih dibutuhkan Rusia

Upaya Rusia dalam menggagalkan NMD yaitu :

1. Penyesuaian antara kebutuhan keamanan dan kemampuan ekonomi
2. Penyatuan dengan Cina dalam reaksi menentang NMD
3. Menjauhkan hubungan keamanan AS – Eropa
4. Lobby terhadap Korea Utara

F. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian dimulai pada saat pemerintahan AS secara resmi membicarakan rencana pembangunan sistem pertahanan NMD dengan Rusia pada Juni 2000. Periode waktu yang mencakup perkembangan program pertahanan rudal di dalam negeri AS dan hubungan keamanan antara Rusia dengan AS pada masa lalu (masa Uni Soviet) juga disinggung untuk memperkuat hasil penelitian.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian melalui tiga tahap, yang pertama adalah studi kasus tentang rencana pembangunan sistem pertahanan NMD oleh AS dan reaksi penentangan Rusia. Kedua, analisa terhadap tema tersebut dan yang ketiga adalah pengumpulan data (*data gathering*) untuk mendukung dan menjadikan hasil penelitian menjadi lebih akurat.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang akan dipakai penulis dalam studi ini adalah sebagai berikut:

1. Bab I merupakan pendahuluan yang meliputi alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, permasalahan, kerangka konseptual, hipotesis, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan
2. Bab II mendeskripsikan tentang sistem pertahanan NMD, perjanjian ABM 1972, latar belakang pembangunan NMD dalam hubungan keamanan AS-Rusia dan kaitannya dengan strategi pertahanan Rusia terhadap AS pada umumnya.
3. Bab III akan menjelaskan alasan-alasan mengapa Rusia bereaksi menentang kehadiran sistem pertahanan NMD, termasuk berdasarkan perkiraan dampak yang terjadi jika NMD jadi dibangun.
4. Bab IV akan menguraikan usaha-usaha Rusia untuk menggagalkan pembangunan sistem pertahanan NMD oleh AS, beserta hambatan dan peluang yang ada.
5. Bab V merupakan bab penutup dari studi ini yaitu berupa kesimpulan dari apa yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya.

Sikap penentangan Rusia ini menyebabkan Bill Clinton belum memulai pembangunan sistem pertahanan NMD sampai saat Clinton habis masa jabatannya. Pergantian kepemimpinan di AS pada akhir tahun 2000 membawa perkembangan baru dalam masalah NMD. George W. Bush mengambil kebijaksanaan untuk melanjutkan rencana pembangunan NMD seperti semula. Bush juga menginginkan agar proses pembangunan NMD dapat di percepat.

Dalam pidato yang berisi keputusan untuk melanjutkan program NMD, Bush menegaskan bahwa NMD tidak hanya diperuntukkan bagi AS, tetapi juga bagi negara sekutu AS. Pertemuan dengan Vladimir Putin di Slovenia tanggal 16 Juni 2001 tidak menghasilkan kesepakatan, tetapi kedua belah pihak berjanji untuk melanjutkan pembicaraan. Selain mengajukan tawaran amandemen, AS juga mengancam akan membangun NMD dengan atau tanpa persetujuan Rusia. Sampai dengan Agustus 2001, pemerintah Rusia masih tetap bertahan pada pendapatnya semula untuk tidak bersedia merubah perjanjian ABM 1972.

C. Permasalahan

Adapun permasalahan dalam skripsi ini :

1. Mengapa Rusia bereaksi menentang program NMD Amerika Serikat
2. Apa upaya yang dilakukan Rusia untuk menggagalkan pembangunan NMD AS?

Jumlah anggaran militer juga disesuaikan dengan perkembangan pendapatan nasional. Anggaran militer Rusia telah diturunkan sejak ekonomi mengalami krisis moneter di tahun 1998, kemudian dinaikkan lagi setelah ekonomi mengalami perkembangan positif. Total anggaran militer Rusia pada tahun 2000 adalah 22,4 milyar US\$, atau 3,2% dari GDP yang 700 milyar US\$. Jumlah itu berarti turun dari tahun 1998 yang senilai 53,12 milyar US\$ atau 5,2% dari GDP saat itu⁸. Jumlah anggaran militer Rusia ini adalah peringkat kedua di dunia, tetapi masih kalah jauh dari urutan pertama yang ditempati AS dengan jumlah 310 milyar US\$. Setelah Rusia mengalami pertumbuhan GDP positif, anggaran militer kembali dinaikkan mulai tahun 2001, dengan ditambah sebesar 7 miliar US\$ atau naik 0,1% dari tahun 2000.

Bagian dari militer Rusia yang memiliki kaitan penting dengan rencana sistem pertahanan anti rudal NMD, yaitu *Strategic Nuclear Forces* atau *Strategic Rocket Forces* atau juga sering disebut dengan *Strategic Forces*, juga terkena rencana pengurangan. *Strategic Forces* bertugas mengoperasikan peluru kendali atau rudal strategis berhulu ledak nuklir atau ICBM. Untuk melakukan efisiensi, Kepala Staf Umum dalam Dewan Keamanan Rusia, Jenderal Anatoly Kvashnin merencanakan untuk mengurangi *Strategic Forces* dari 22 divisi menjadi hanya 2 divisi yang akan disubordinasikan di bawah Angkatan Udara. Penggabungan dalam Angkatan Udara berarti meniru pengelolaan persenjataan ICBM AS.

⁸ Data GDP dan anggaran militer berasal dari *ABCNewsCountryProfile 2001*

Jadi rencana pembangunan sistem pertahanan NMD adalah tindakan AS untuk meningkatkan kemampuan militer agar memiliki power atau kemampuan untuk mengendalikan negara lain. Jika AS membangun dan mengoperasikan NMD, maka ia akan memiliki kemampuan yang lebih besar untuk mengendalikan pikiran dan tindakan suatu negara, termasuk Rusia.

Persepsi Rusia terhadap AS sebagai musuh menyebabkan Rusia khawatir terhadap rencana peningkatan power di pihak AS. Menurut Kenneth E. Boulding, dimensi *image hostility-friendliness* (permusuhan-pertemanan) berpengaruh kepada sikap suatu negara kepada negara lain, tergantung dari gambaran, citra atau *image* dari negara tersebut kepada negara lainnya, munculnya *image*, antara lain disebabkan sejarah hubungan permusuhan atau pertemanan kedua negara.⁹ Kedua negara pernah terlibat sejarah persaingan di mana AS dan Rusia (tergabung di dalam Uni Soviet) merupakan dua kekuatan utama yang saling bertentangan. Di bidang keamanan dan pertahanan AS dan Rusia saling mengantisipasi kemungkinan serangan dari pihak lain. Pengalaman sejarah sebagai musuh tersebut belum lama berakhir, sehingga gejala AS yang ingin meningkatkan kekuatannya masih dianggap Rusia sebagai usaha AS yang mengancam keamanan Rusia. Karena adanya *image* bahwa AS adalah musuh, maka Rusia harus mempersiapkan diri untuk mempertahankan keberadaan, otonomi serta kepentingannya.

Untuk melindungi keberadaannya dan mempersiapkan diri terhadap bahaya yang bisa timbul seandainya AS membangun sistem pertahanan NMD,

⁹ Kenneth E. Boulding, "National Images and International System", dalam Wolfram F. Hanrieder. Ed., *Comparative Foreign Policy*, David Mc Kay Company, Inc., New York, 1971, hal. 93 dan 97.

Dalam konteks hubungan keamanan Rusia - AS, tindakan penangkalan yang terjadi selama ini menunjukkan adanya kecenderungan posisi atau fungsi berbeda bagi masing masing negara. Setelah Uni Soviet bubar dan Rusia di landa berbagai masalah, Rusia lebih banyak berperan sebagai negara pancegah atau lebih banyak mengungkapkan ancaman-ancaman yang sebenarnya bermaksud mencegah kebijakan AS yang dianggap berbahaya. Sedangkan AS dengan keunggulan ekonominya, lebih banyak menjalankan peran sebagai negara yang melakukan percobaan atau provokasi, yang beberapa diantaranya dianggap berbahaya oleh Rusia bagi keamanannya. Contohnya adalah kegagalan Rusia mencegah AS meluaskan pengaruh di Eropa Timur dan Tengah melalui kebijakan *NATO Enlargement* dan pemboman di Serbia, walaupun Rusia telah berkali-kali menyatakan sikap keberatan dan memperingatkan kebijakan perluasan AS itu dapat mengancam perdamaian.

Dari penerapan konsep deterens kepada nilai ICBM sebagai alat pelaksanaan tindakan deterens dan penggunaan deterens secara umum dalam konteks hubungan Rusia dengan AS setelah Uni Soviet bubar, maka dihasilkan jawaban awal atas permasalahan bahwa reaksi penentangan Rusia kepada rencana AS untuk membangun NMD disebabkan Rusia masih membutuhkan fungsi persenjataan ICBM sebagai alat penangkal terhadap kemungkinan-kemungkinan perluasan pengaruh atau ancaman keamanan dari AS.

Usaha Rusia menggagalkan rencana pembangunan NMD, dilakukan dengan mendekati negara-negara sekutu AS di bidang keamanan. Menurut

Morgenthau, distribusi keuntungan dalam suatu persekutuan secara ideal harus merupakan distribusi sempurna yang saling menguntungkan¹⁸. Dalam distribusi keuntungan, negara sekutu AS di bidang keamanan yang berada di Eropa, akan menerima lebih banyak kerugian daripada keuntungan yang di terima AS. Secara geografis, negara-negara yang berada di Eropa lebih terancam daripada AS, jika Rusia meningkatkan kewaspadaan dan jika mungkin juga peningkatan di bidang militer sebagai akibat pembangunan NMD tanpa melewati perubahan ABM 1972. Jadi, pendekatan Rusia ke negara-negara sekutu keamanan AS adalah untuk menjauhkan persekutuan mereka bersama AS dengan memanfaatkan pertimbangan hasil distribusi keamanan yang tidak ideal jika NMD dibangun.

Usaha yang lain adalah mengontrol ancaman rudal kepada AS lewat membuka pembicaraan dengan Korea Utara mengenai program rudalnya. Untuk mencegah kemungkinan konflik antara dua pihak yang bertikai, menurut L. P. Bloomfield dan A. Moulton, alternatif yang tidak terhindarkan adalah membuat kesepakatan dengan pihak yang membuat keadaan menjadi kacau untuk mengendalikannya, sebelum keadaan yang tak diinginkan terjadi¹⁹. Pihak yang membuat keadaan menjadi kacau dalam konteks ini adalah Korea Utara yang dianggap sebagai negara pembangkang oleh AS dan berpotensi menyerang wilayahnya. Tujuan Rusia mendekati Korea Utara adalah untuk meyakinkan AS bahwa Korea Utara bukanlah negara yang berbahaya atau agresif, maka dari itu AS sebenarnya tidak perlu membangun

¹⁸ Hans J. Morgenthau, *Op Cit*, hal. 27.

¹⁹ Lincoln P. Bloomfield dan Allen Moulton, *Managing International Conflict From Theory to Policy A Teaching Tool Using CASCON*, St. Martin Press, Inc., New York, 1997, hal. 62.

bahwa biaya yang harus ditebusnya jauh lebih besar dibanding peluang keuntungan politik yang dapat diraihinya¹⁴.

Dari kedua definisi, diketahui bahwa suatu negara harus menggunakan ancaman kekuatan militer untuk melaksanakan tindakan penangkalan. Kekuatan militer yang dimaksud harus sedemikian rupa sehingga bisa mengancam negara lain. Kekuatan militer dalam hal ini disebut sebagai alat yang digunakan untuk mengancam negara lain. Alat penangkal yang dipakai melakukan tindakan penangkalan harus bersifat mengancam dan mantap¹⁵. Setelah perang dunia II, kekuatan militer yang di anggap paling efektif sebagai alat penangkal adalah senjata nuklir. Persenjataan nuklir strategis terdiri dari tiga tipe, yaitu rudal yang diluncurkan dari darat (ICBM), diluncurkan dari kapal selam (SLBM) dan dibawa pesawat pembom (bomber). Persenjataan ICBM masa kini yang diluncurkan dari suatu wilayah di Rusia dapat mencapai wilayah daratan utama AS dalam waktu kurang dari 30 menit.

Daya ledak nuklir yang dipakai sebagai hulu ledak atau *warhead* pada persenjataan ICBM juga telah mengalami peningkatan berlipat-lipat di banding dengan daya ledak bom nuklir yang dijatuhkan di Jepang. Bom atom yang dijatuhkan di Nagasaki, energinya setara dengan 20 Kiloton (20.000 ton TNT). Setelah PD II selesai, teknologi persenjataan telah berhasil meningkatkan daya ledak nuklir yang bisa dipasang di sebuah ICBM. Satu

¹⁴ Thomas C. Schelling dan Morton H. Halperin dalam Kusnanto Anggoro, "Senjata Nuklir, Doktrin Penangkalan dan Kerjasama Pasca Perang Dingin", dalam *Perkembangan Studi Hubungan Internasional Dan Tantangan Masa Depan*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1996, hal. 72.

¹⁵ K. J. Holsti, *op cit*, hal. 43.