

BAB I

PENDAHULUAN

A. ALASAN PEMILIHAN JUDUL

Dalam melaksanakan politik luar negeri, suatu negara harus mempertimbangkan berbagai faktor. Faktor-faktor tersebut harus dipertimbangkan dalam mengambil kebijakan luar negeri. Yang akan menghasilkan tindakan politik luar negeri.

Politik luar negeri Uni Soviet pada masa pemerintahan Nikita Khrushchev dan Mikhail Gorbachev merupakan pemerintahan yang penuh dengan peristiwa maupun kebijakan-kebijakan. Sehingga berpengaruh terhadap kondisi Uni Soviet maupun dunia internasional.

Nikita Khrushchev melakukan kebijakan Destalinisasi untuk memperbaiki sistem totaliter Stalin. Khrushchev juga mencanangkan peaceful coexistence bagi dunia internasional yang bertujuan memperbaiki hubungan luar negeri Uni Soviet. Namun pemerintahan Khrushchev menemui persoalan ketika terjadi Krisis Kuba yang hampir menyebabkan "perang dunia ketiga".

Gorbachev melakukan sebuah kebijakan reformis yang kemudian dikenal dengan Perestroika. Kebijakan tersebut untuk menghadapi permasalahan domestik dan internasional. Pada dasarnya, perestroika adalah sebuah proses pembaruan masyarakat Soviet, untuk mengantisipasi kekurangan-kekurangan yang telah terjadi di bidang ekonomi, politik dan

moral.¹ Dalam kebijakan internasional Uni Soviet mengadopsi pemikiran Gorbachev tentang pemikiran baru kebijakan internasional.²

Dari dua masa pemerintahan Krushev dan Gorbachev, dapat dilihat proses dan pengaruh timbal balik kebijakan luar negeri Uni Soviet. Sehingga dapat mengambil hikmah untuk pengambilan kebijakan luar negeri di Indonesia. Dari uraian tersebut penulis dalam penelitian ini memilih suatu judul “PERBANDINGAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI UNI SOVIET PADA MASA PEMERINTAHAN NIKITA KRUSCHEV DAN MIKHAIL GORBACHEV”

B. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penulisan ini adalah :

- Pertama, menjawab pokok permasalahan yang terjadi.
- Kedua, membuktikan hipotesa dalam penelitian ini dengan fakta dan data.
- Terakhir, tulisan ini adalah sebagai upaya untuk meraih gelar kesarjanaan (S I) dalam disiplin Ilmu Hubungan Internasional pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

¹ Fahrurroddi, A, *Rusia Baru Menuju Demokrasi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005, hal 175.

² Ibid, hal 175.

C. LATAR BELAKANG

Uni Soviet merupakan negara yang menerapkan model pemerintahan di mana partai politik secara sadar mempergunakan negara atau birokrasi sebagai penggerak utama perubahan sosial dan ekonomi masyarakatnya.³

Pada dasarnya kebijakan luar negeri suatu negara tidak mudah diubah-ubah secara fundamental dalam waktu singkat. Akan tetapi perbedaan kebijakan luar negeri sering kali terjadi seiring dengan pergantian pemimpin suatu negara.

Stalin (1924-1953) yang menjabat sebagai Presiden Uni Soviet sebelum Krushev, memimpin secara totaliter. Dalam upaya mempertahankan kekuasaannya Stalin menjalankan kebijakan Stalinisme. Stalinisme merupakan sebuah sistem hubungan kemasyarakatan dan politik kekuasaan yang mendominasi pemerintahan diktator Stalin. Stalin juga membatasi ruang gerak untuk mengemukakan pendapat.

Dari tahun 1917 sampai 1956, Uni Soviet merupakan negara sosialis pertama yang diarahkan oleh Lenin dan Stalin, meskipun banyak kesalahan yang dibuat oleh Stalin sendiri. Namun, 3 tahun setelah kematian Stalin, Nikita Krushev dan geng revisionisnya menguasai Partai Komunis. Ia memulai dengan mengadakan reformasi habis-habisan.

³ Mas'ood M, MacAndrews C, *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 2000, hal 159.

Hal ini menjadikan orientasi ekonomi yang memprioritaskan profit. Birokrat, anggota Partai diberikan profit dan tidak lain menjadi "pemegang saham" pada industri-industri Uni Soviet. Menteri dan manajer yang bertugas untuk memantau perkembangan ekonomi dan industri yang tergabung dalam soviet-soviet perekonomian diberikan kuasa yang berlebihan. Secara dangkal, perindustrian dan perekonomian dikuasai langsung oleh para pekerja dan mempunyai sistem sosialis, kenyataannya ialah sebaliknya. Mode produksi berada ditangan para birokrat dan aparatus Partai. Memang benar bahwa mereka melawan privatisasi, tetapi privatisasi yang bersifat eksternal (dari luar).⁴

Pemerintahan Khrushchev melihat pentingnya diplomasi dalam upaya mengurangi ketegangan dunia dengan cara memperluas hubungan dalam hal kerjasama Uni Soviet dengan negara-negara di dunia. Dengan beberapa perundingan bilateral Uni Soviet dengan negara-negara Eropa dan Asia.

Uni Soviet pada masa pertengahan tahun 1980-an mengalami krisis ekonomi dan politik. Kemerosotan ekonomi akibat korupsi dan rusaknya birokrasi serta budaya politik yang makin monolitik semakin memperkuat apatisme masyarakat. Penempatan militer Uni Soviet di karcah politik internasional seperti di Afghanistan dan di negara-negara Eropa Timur membutuhkan biaya domestik yang tidak sedikit. Sementara industri yang

⁴ Mazenov, Andrei, *Perkembangan Kapitalisme di Uni Soviet (1956-1991)*, diambil dari Next Post: [Biola dan Harapan](#) Previous Post: [A Letter to the British People](#)

sudah terpola ditujukan untuk menopang hegemoni Uni Soviet tak memberikan perbaikan taraf hidup masyarakat. Menurunnya tingkat kesejahteraan makin memperuncing konflik-konflik dalam negeri.

Kondisi tersebut memaksa para petinggi negara untuk mengadakan koreksi atas kebijakan partai dan politik Uni Soviet secara umum. Bahkan peninjauan ulang terhadap strategi sistem sosialismepun dianggap sebagai langkah yang mampu menjawab berbagai krisis yang menimpa.

Pada tanggal 11 Maret 1985, Mikhail Gorbachev diangkat menjadi sekjen baru dan pemimpin Uni Soviet, menyusul kematian pemimpin lama Uni Soviet, Konstantin Chernenko, sehari sebelumnya. Selama enam tahun berikutnya, Gorbachev menjalankan transformasi radikal di dalam masyarakat Soviet dan dalam politik luar negerinya.

Menurut Gorbachev, Uni Soviet adalah negeri yang kaya. Uni Soviet mempunyai tanah, minyak, gas dan sumber alam lainnya, dan Tuhan memberikan Uni Soviet dengan bakat dan inteleg namun tetap hidup jauh lebih buruk dibanding orang-orang di negara-negara industri lain dan jurang semakin melebar.

Kenyataan ini karena masyarakat Uni Soviet dicengkeram sistem komando birokratik, sistem birokratik terpimpin. Masyarakat Uni Soviet harus sepenuhnya mengabdikan pada ideologi dan menanggung beban berat perlombaan senjata.

Hampir setiap pemimpin dunia semenjak awal sejarah mendasarkan wewenangnya pada kekuasaan atau penampilan militer.

Gorbachev berusaha membentuk suatu gaya kepemimpinan baru dengan meninggalkan penggunaan kekerasan. Sebelumnya, setiap pemimpin Soviet sebelumnya memandang perlunya ketertutupan, dia justru memandang manfaat keterbukaan.

Masyarakat Soviet mengetahui sekali bahwa mereka tidak pernah mengenal demokrasi murni sekalipun hanya satu hari. Pembicaraan demokrasi dianggap tabu. Tetapi keadaan ini berubah dengan cepat setelah Gorbachev berkuasa.⁵

Perbaikan hubungan Uni Soviet terhadap negara-negara di seluruh dunia pada saat itu ditujukan terutama dalam Perang Dingin. Soviet berubah dari sebuah negara yang sangat berkepentingan menyebarkan ideologi komunis berubah menjadi kekuatan besar yang moderat dengan mempertimbangkan nilai kemanusiaan.

Dalam kancah politik internasional pada saat itu sangatlah mencengangkan. Sebut saja, Ronald Reagan sangat mengagumi kepemimpinan Gorbachev. Namun perhatian Moskow yang tidak seimbang dalam Pakta Warsawa mengakibatkan kehancuran Pakta Warsawa sebagai kekuatan penyeimbang NATO.

Eksistensi Gorbachev dengan kecakapan dan pemikiran yang bebas dalam aparat partai dan elevasinya ke posisi kepemimpinan puncak adalah suatu kebetulan sejarah.⁶ Gorbachev mempunyai kedudukan yang kuat dan meningkat, selain menunjukkan kualitas kepemimpinan dan tekadnya.

⁵ Winarno, Budi, *Perestroika: Konsep dan Realitas, Seminar Sehari Komunisme dalam Dasawarsa 1990an*, hal 11.

⁶ *Ibid*, hal 10.

Gorbachev menghadapi kenyataan keras akan sisa-sisa totalitarian yang masih bercokol kuat dalam tubuh partai maupun birokrasi pemerintah Soviet. Kolektivisasi pertanian, industrialisasi berat dan pemusnahan lawan-lawan politik dizaman Stalin telah membuat lumpuh sektor ekonomi dan masyarakat Soviet.⁷

Dari kedua masa pemerintahan tersebut, masing-masing pemimpin melakukan kebijakan yang berbeda satu sama lain. Kebijakan tersebut tentunya bertujuan agar Uni Soviet menjadi lebih maju dibawah pimpinan masing-masing.

D. POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dirumuskan sebuah pokok permasalahan. *Apakah perbedaan kebijakan Uni Soviet pada masa Nikita Krushev dengan masa Mikhail Gorbachev?*

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Permasalahan ini diteliti dengan menerapkan : Teori Kebijakan Luar Negeri yang dikemukakan oleh William D. Coplin. Teorisi tentang Persepsi. Model Realisme Politik oleh Hans J. Morgenthau. Dan Model Aktor Rasional oleh Graham T. Allison.

⁷ Rais, M.Amin, *Beberapa Implikasi Revolusi Gorbachev, Seminar Sehari Komunisme dalam Dasawarsa 1990an*, hal 13.

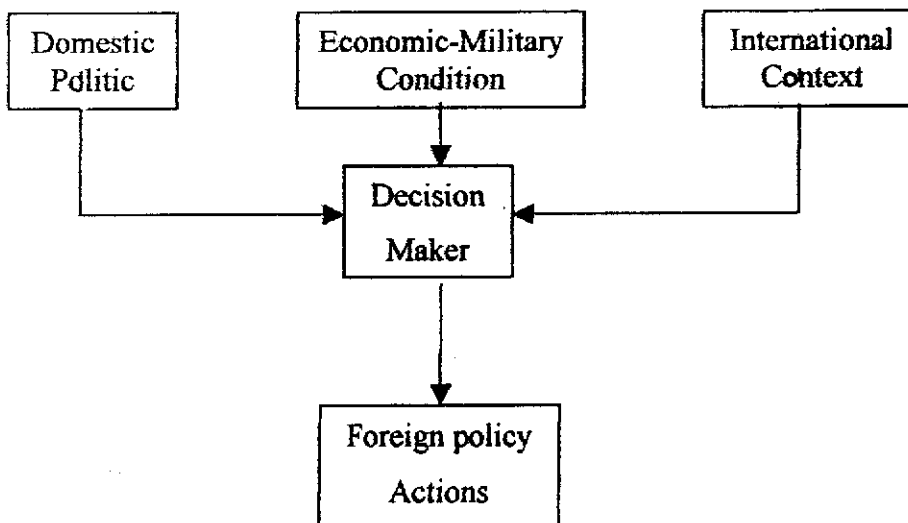
- **Teori Kebijakan Luar Negeri**

Tindakan politik luar negeri dipandang akibat tiga konsiderasi yang mempengaruhi para pengambil kebijakan luar negeri. Pertama, kondisi politik dalam negeri termasuk faktor budaya yang mendasari tingkah laku politik manusianya. Kedua, situasi ekonomi dan militer negara tersebut termasuk faktor geografis yang selalu menjadi pertimbangan utama dalam pertahanan dan keamanan. Ketiga, konteks internasional yaitu situasi di negara yang menjadi tujuan politik luar negeri serta pengaruh dari negara-negara lain yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi.⁸

Ilustrasi dibawah ini menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan luar negeri:

Gambar 1: Proses Pengambilan Keputusan Luar Negeri

PROSES PENGAMBILAN KEPUTUSAN LUAR NEGERI
(menurut William D.Coplin)



Sumber : Djumadi MA, M.Si, Diktat Kuliah Politik Luar Negeri Indonesia, hal 60.

⁸ Djumadi. MA, *Diktat Kuliah Politik Luar Negeri Indonesia*, hal 59-60.

Proses pembuatan kebijakan luar negeri akan mudah dipahami apabila ditelaah dengan menggunakan model yang didasarkan pada pemahaman konseptualisasi pembuatan kebijakan tersebut. Pembuatan politik luar negeri mencakup tahap-tahap pemahaman situasi, penetapan tujuan, pencarian alternatif, kalkulasi dan penetapan pilihan atas alternatif keseluruhan proses tersebut disebut sebagai proses pembuatan kebijaksanaan.⁹

Dalam membahas mengenai politik luar negeri juga harus didasarkan pada konsep kepentingan nasional. Kebijakan politik luar negeri menurut Jack C. Plano dan Roy Olton, dapat diartikan politik luar negeri suatu negara merupakan strategi kegiatan yang direncanakan dan dikembangkan para pembuat keputusan dari suatu negara terhadap negara lain atau terhadap entitas internasional, ditujukan untuk meraih tujuan spesifik yang terdefinisi intern bagi kepentingan nasional.¹⁰

Begitu pula dengan Krushev dan Gorbachev, yang melakukan kebijakan Destalinisasi dan Perestoika. Kedua kebijakan tersebut dilakukan berdasarkan faktor-faktor seperti kondisi politik dalam negeri, situasi ekonomi dan militer negara maupun konteks internasionalnya. Sehingga menghasilkan kebijakan luar negeri yang berpengaruh terhadap kondisi dalam negeri maupun dunia internasional.

⁹ Ibid, hal. 59.

¹⁰ Ibid, hal 57.

- **Teorisasi tentang Persepsi**

Naluri dan kepribadian adalah segi-segi individual yang bersifat statik, sedangkan persepsi yang dimiliki individu bersifat dinamik, karena persepsi seringkali berubah. Menurut Kenneth Boulding, sebenarnya kita bereaksi terhadap citra kita tentang dunia. Sedangkan, dunia nyata dan persepsi kita tentang dunia nyata mungkin berbeda.¹¹

Persepsi memainkan peran dalam menentukan perilaku suatu Negara. Thomas Franck dan Edward Weisband, yang menekankan pentingnya citra, juga berpendapat bahwa “ cara dua negara saling ‘melihat’ satu sama lain sering menentukan cara mereka berinteraksi. Suatu pola kerjasama yang sistematis tidak mungkin berkembang diantara negara-negara yang masing-masing menganggap lawan sebagai jahat, agresif dan tidak bermoral.”¹²

Seseorang bertindak berdasarkan apa yang mereka ‘ketahui’. Tanggapan seseorang pada situasi tergantung pada dirinya sendiri dalam mendefinisikan situasi tersebut. Perbedaan dalam perilaku seseorang berkaitan dengan perbedaan dalam cara orang memandang ‘kenyataan’.

Hubungan antara citra, persepsi dan perilaku internasional dijelaskan oleh Bruce dan Harvey Starr, sebagai berikut : Tahap pertama dalam proses pembuatan keputusan politik luar negeri adalah timbulnya suatu situasi (masalah). Tetapi sebelum situasi itu muncul untuk ditanggapi oleh para pembuat keputusan, ada tiga hal yang terjadi. Pertama, ada stimulus atau rangsangan dari luar, yang disebut trigger event. Kedua, ada upaya untuk

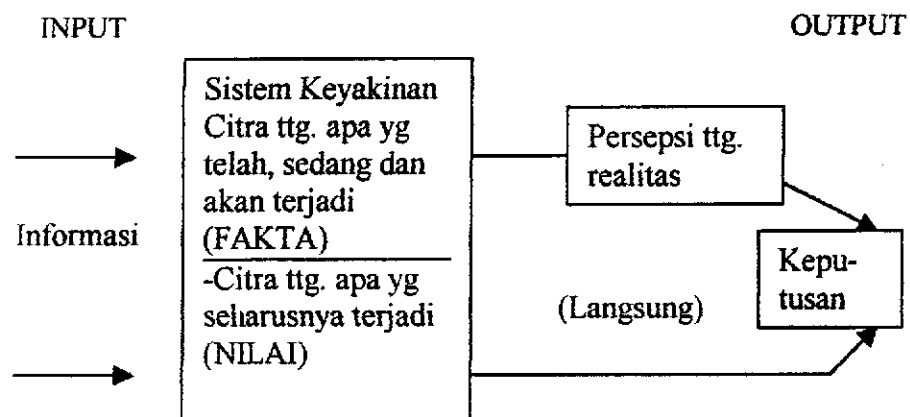
¹¹ Masoed, Mohtar, *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisis dan Teorisasi*, PAU UGM, Yogyakarta, 1989, hal 19.

¹² Ibid.

memperepsikan stimulus tersebut. Hal ini merupakan proses yang diterapkan oleh individu untuk menyeleksi, menata, dan menilai informasi yang masuk tentang dunia sekitarnya. Ketiga harus ada upaya menafsirkan stimulus yang telah dipersepsikan tersebut. Persepsi dan penafsiran sangat tergantung pada citra yang ada dalam benak pembuat keputusan.¹³

Tanggapan seseorang terhadap situasi atau stimulus, didasarkan pada persepsinya tentang situasi tersebut. Para pembuat keputusan, dipengaruhi oleh berbagai proses psikologik lain yang membentuk kepribadiannya. Ole R. Holsti membuat diagram yang menggambarkan persepsi dan hubungannya dengan citra dan sistem keyakinan sebagai berikut:

Gambar 1.2 : Hubungan antar Sistem Keyakinan dengan Pembuatan Keputusan Politik Luar Negeri



Sumber: Ole R. Holsti, "The Belief System and National Images: A Case Study", dalam Bruce and Harvey Starr, *World Politics*, (New York: Freeman, 1985), hal 304 d'kutip dalam Masoed, Mohtar, *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisis dan Teorisasi*, PAU UGM, Yogyakarta, 1989, hal 21.

¹³ Ibid, hal 20.

- **Model Realisme Politik**

Morgenthau memulai dengan argumen bahwa cara paling tepat untuk memahami politik adalah dengan memperhatikan hukum-hukum obyektif yang berakar pada hakekat manusia.¹⁴ Yaitu sifat mengejar kekuasaan. Dorongan inilah yang menentukan hubungan politik manusia satu sama lain.

Dorongan kekuasaan tersebut meluas secara kualitatif maupun kuantitatif ke tingkat negara-bangsa. Sementara negara secara ideologis dan fisik lebih kuat dan berkuasa daripada warganya. Negara adalah pemilik kekuasaan efektif tertinggi.

Menurut Morgenthau, model realis ini memberikan tatanan berpikir untuk memahami kehidupan politik. Agar seorang negarawan bisa dituntun melakukan tindakan rasional. Model realis mengajukan empat proposisi, yaitu :

1. Negarawan bertindak rasional untuk mengejar kepentingan nasional yaitu kekuasaan.
2. Negarawan berasumsi bahwa semua negarawan lain berperilaku sama, yaitu mengejar kepentingan nasional masing-masing.
3. Negarawan berusaha mempengaruhi perilaku negara lain demi keharusan memelihara, memamerkan dan memperbesar kekuatan negaranya.

¹⁴ Mas'ood Mohtar, Mas'ood Mohtar, *Ilmu Hubungan Internasional Disiplin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta, 1990., hal 222.

4. Konflik pasti muncul akibat upaya peningkatan posisi kekuatan masing-masing.¹⁵

Asumsi-asumsi tersebut menggambarkan bahwa negarawan atau pemimpin negara secara aktif saling mempengaruhi berdasarkan kekuatan. Dari model ini dapat diambil contoh pada pemerintahan Khrushchev dan Gorbachev dalam mengambil kebijakan. Khrushchev melakukan peaceful coexistence, sedangkan Gorbachev merubah pandangan dunia tentang ideologi Uni Soviet.

- **Aktor Rasional**

Teoritis hubungan internasional yang mempelajari politik luar negeri, yaitu Graham T. Allison, mengajukan tiga model untuk mendeskripsikan proses pembuatan keputusan luar negeri. Model yang sesuai dalam penelitian ini adalah model pertama, yaitu Aktor Rasional.

Dalam model ini aktor luar negeri dipandang sebagai akibat tindakan aktor rasional, terutama pemerintah monolit¹⁶, untuk mencapai suatu tujuan. Pembuatan keputusan luar negeri digambarkan sebagai proses intelektual. Karena keputusan yang menyangkut luar negeri dibuat secara rasional.

Politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada kepentingan nasional dan tujuan suatu bangsa. Para pembuat keputusan harus mengoptimalkan hasil juga selalu siap untuk melakukan perubahan atau penyesuaian kebijaksanaan. Kebijaksanaan yang diambil merupakan pilihan

¹⁵ Ibid, hal 223.

¹⁶ Lihat *Kamus Besar bahasa Indonesia*, hal 664, monolit dapat diartikan kesatuan berorganisasi yang mempunyai kekuatan tunggal dan berpengaruh.

yang layak mengingat tujuan-tujuan strategis dari bangsa tersebut yaitu kepentingan nasional.

Tindakan politik luar negeri dijelaskan dengan berasumsi bahwa para pembuat keputusan menghadapi masalah berskala besar, karena itu mereka mempunyai tujuan jangka panjang dan keputusan akhir mereka dipandang sebagai jalan menuju pencapaian tujuan tersebut. Dalam mengambil keputusan tersebut, para pembuat keputusan mengikuti suatu proses rasional. Dengan mempertimbangkan semua alternatif dan informasi seoptimal mungkin sehingga ditemukan alternatif yang paling tepat.

Unsur-unsur lain yang berpengaruh terhadap politik luar negeri misalnya ideologi, faktor kepribadian dan proses rutin organisasi dapat mempengaruhi komunikasi, memori dan keputusan sistem. Para pembuat keputusan menilai situasi yang dihadapi dan menggabungkan penilaian itu dengan gambaran tentang kemampuan yang dipunyai. Kemudian memilih salah satu pilihan tersebut, dapat disebut tindakan pengambilan keputusan.¹⁷

F. HIPOTESIS

Dari permasalahan dan kerangka pemikiran yang ada dapat ditarik hipotesis yang ditentukan dalam penelitian ini adalah perbedaan kebijakan luar negeri Uni Soviet :

- Nikita Krushev melakukan Destalinisasi dan lebih mengarahkan kebijakan pada pertahanan dan keamanan.

¹⁷ Mas'oed M, *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisis dan Teorisis*, PAU UGM, Yogyakarta, 1989, hal 121-122.

- Mikhail Gorbachev melakukan Perestroika dan lebih mengarahkan kebijakan pada perekonomian.

G. METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif. Teknik pengumpulan data penelitian ini menggunakan studi pustaka (Library Research) dengan sifat penelitian deskriptif yaitu mengumpulkan data yang berhubungan dengan masalah yang dibahas lalu digambarkan secara sistematis. Adapun sumber data yang digunakan berupa buku teks, ensiklopedia, jurnal dan artikel. Teknik analisa yang digunakan yaitu deduksi. Dan teknik pengambilan kesimpulan diambil dari pembahasan bab-bab sebelumnya. Dalam penelitian ini tidak digunakan instrumen questioner atau pengumpulan data primer lainnya.

H. JANGKAUAN PENELITIAN

Penelitian ini memfokuskan pada kebijakan luar negeri Uni Soviet antara masa pemerintahan Nikita Khrushchev (1953-1963) dan sejak Mikhail Gorbachev diangkat menjadi presiden (1985) sampai (1991).

I. RENCANA SISTEMATIKA PENULISAN

Bab pertama tulisan ini berisi pendahuluan, dalam bagian ini akan diuraikan mengenai pentingnya permasalahan ini untuk diangkat, latar belakang dan hal-hal lain yang menyangkut prosedur metodologi penelitian ini.

Bab kedua mendeskripsikan tentang kebijakan Uni Soviet pada masa pemerintahan Nikita Krushev. Terutama yang terkait dengan Destalinisasi dan peaceful coexistence terhadap kondisi dunia internasional.

Bab ketiga mendeskripsikan tentang kebijakan Uni Soviet pada masa pemerintahan Mikhail Gorbachev. Terutama yang terkait dengan Perestroika yang berpengaruh terhadap kondisi dalam negeri maupun dunia internasional.

Bab keempat membahas perbandingan kebijakan Uni Soviet pada masa pemerintahan Nikita Krushev dan Mikhail Gorbachev beserta faktor penyebab perbedaan tersebut.

Bab kelima berisi kesimpulan dari keseluruhan penulisan dan penutup.