

PENGARUH PROGRAM PERSENJATAAN ULANG RUSIA TERHADAP BERHENTINYA KERJASAMA NUNN-LUGAR COOPERATIVE THREAT REDUCTION ANTARA AMERIKA SERIKAT DENGAN RUSIA.

I Gede Yudha Bhismaya¹⁾, D.A. Wiwik Dharmiasih²⁾, A.A. Bagus Surya Widya Nugraha³⁾
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana¹²³⁾
Email: igyudha.93@hotmail.com¹⁾, wiwikd@gmail.com²⁾, aabasuwinu@gmail.com³⁾

ABSTRACT

Cooperative Threat Reduction was the most successful cooperation between the Russia and the U.S., it was dubbed as cooperation that redefined the two countries relations post-cold war. Despite the reputation, the cooperation came to an abrupt end in 2013. This research views Russian Rearmament Program known as New Look as the catalyst for CTR's termination thus attempts to see how the two events are connected. Qualitative-Explorative is chosen as the research methodology, and every materials are procured through variety of documents, and literature sources both online and printed. To explain how New Look affected Russian refusal to prolong CTR, the acquired data and materials are analyzed using Rational Choice Theory, the concept of National Security, and Balance of Threat. The research points that New Look drove rationalization by redefining aspects of Russia's security, and the rationalization led to Russia's decision to discontinue the long and successful cooperation with the U.S.

Key Words: *Threat, national security, rational, cooperation*

1. PENDAHULUAN

Pengembangan Uni Soviet merupakan salah satu kekuatan nuklir global. Namun di tahun 1991 ketidakstabilan ekonomi, sosial, dan politik menyebabkan negara tersebut runtuh. Keruntuhan ini kemudian disusul dengan munculnya beberapa entitas baru yang menduduki wilayah bekas Uni Soviet. Rusia merupakan salah satu dari beberapa entitas baru tersebut dan merupakan yang terbesar karena mewarisi sebagian besar wilayah bekas Uni Soviet (CFR, 2006).

Namun, Rusia yang saat itu tidak memiliki kekuatan dan kestabilan ekonomi yang cukup, tidak mampu menganggarkan dana yang besar sebagaimana Uni Soviet dulu untuk melakukan pemeliharaan dan penyimpanan hulu ledak nuklir, Ini menimbulkan kekhawatiran terutama dari

Amerika Serikat bahwa ketidakmampuan Rusia melakukan perawatan serta pengawasan terhadap hulu ledak nuklir akan memicu jatuhnya teknologi, desain, dan material nuklir Rusia ke tangan yang salah. Mencegah kemungkinan terjadinya hal tersebut dan ancaman lain yang mungkin timbul, Pemerintah Rusia dan Amerika Serikat menandatangani kesepakatan kerja sama "*Russian – U.S Agreement on The Safe and Secure Transportation, Storage, and The Destruction of Weapons and The Prevention of Weapons Proliferation*" tanggal 17 Juni 1992" (RBTH, 2012). Perjanjian ini lebih dikenal dengan nama *Nunn Lugar Cooperative Threat Reduction* atau CTR di Amerika Serikat.

Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction atau CTR adalah inisiatif yang

bersifat bantuan oleh Amerika Serikat kepada negara-negara bekas Uni Soviet termasuk Rusia untuk memenuhi empat objektif utama CTR yakni; (1) pembongkaran senjata pemusnah massal dan infrastruktur yang terkait, (2) konsolidasi senjata pemusnah massal beserta teknologi dan materinya, (3) peningkatan transparansi dan mendorong adanya peningkatan standar berperilaku, (4) mendorong kerja sama pertahanan dan militer yang bertujuan mencegah terjadinya proliferasi di masa depan. CTR dalam pelaksanaannya mendapat dukungan dana dari anggaran tahun fiskal Amerika Serikat (Nikitin, 2014). Ada beberapa program kerja sama antara *Department of Defense* atau DoD Amerika Serikat dengan *Ministry of Defense* atau MoD Rusia yang masing-masing berfokus dalam pemenuhan satu dari masing-masing obyektif demi tercapainya keseluruhan obyektif dalam CTR (DTRA, 2007).

Sebagai sebuah inisiatif non-proliferasi, CTR disebut sebagai salah satu yang paling sukses dalam sejarah Amerika Serikat dan Rusia (Krepon, 2003), Kesuksesan ini dapat dilihat dari pencapaian inisiatif tersebut. (RBTH, 2012). Meski disanjung sebagai program non-proliferasi tersukses dalam sejarah, CTR tidak berumur panjang. Pada 2012, Pemerintah Rusia menolak proposal yang diajukan oleh Amerika Serikat untuk memperbaharui inisiatif CTR setelah kerja sama yang sukses selama 20 tahun. Hal ini mengancam inisiatif yang kemudian berakhir pada 14 Juni 2013. Secara resmi Pemerintah Rusia menyatakan bahwa penolakan tersebut disebabkan oleh anggapan Pemerintah Rusia tidak lagi membutuhkan

pendanaan dari Amerika Serikat. Pemerintah Rusia sudah mampu untuk mengemban tugas-tugas yang tercantum dalam CTR secara mandiri (RBTH, 2012).

Penelitian ini melihat terdapat dua faktor yang menyebabkan Pemerintah Rusia enggan memperpanjang kerja sama CTR dengan Amerika Serikat. Pertama, Pemerintah Rusia melihat Amerika Serikat telah aktif memulai berbagai inisiatif di wilayah Eropa Timur terutama dalam hal penggunaan sistem anti-misil serta perluasan pengaruh Amerika Serikat melalui NATO di Eropa Timur. (Bresolin, 2014).

Kedua tindakan Amerika Serikat, mendorong Pemerintah Rusia untuk melakukan reformasi dan program persenjataan ulang besar-besaran di dalam Angkatan Bersenjata Rusia. Program ini mencakup; restrukturisasi angkatan bersenjata, modernisasi alutsista bekas Soviet, pembelanjaan alutsista baru, serta penguatan pasukan roket strategis Rusia melalui penambahan *Topol-M* dan varian terbarunya *RS-24 Yars*. Selain itu Rusia juga memperkuat pertahanan anti-balistik mereka melalui pengembangan dan pembelian sistem pertahanan udara S-400 dan S-500 (Gorenburg, 2010). Namun, upaya Rusia bergesekan dengan inisiatif CTR. Hal ini dikarenakan, Amerika Serikat sebagai negara penyokong finansial CTR berhak untuk masuk dan melakukan inspeksi ke setiap fasilitas nuklir milik Rusia serta memonitor pengeluaran dan alokasi dana fasilitas-fasilitas nuklir tersebut (Ibragimova, 2015). Pemerintah Rusia memandang akses tersebut merugikan daya saing militer Rusia karena memberi kesempatan kepada

Amerika Serikat untuk memetakan lokasi fasilitas-fasilitas nuklir Rusia.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kajian Pustaka

Penelitian ini menggunakan tiga buah tulisan sebagai bahan kajian pustaka. Tulisan pertama adalah artikel yang ditulis oleh Daizo Sakurada tahun 1997 berjudul *For Mutual Benefit: The Japan-U.S Security Treaty from A Japanese Perspective*. Sakurada (1997) dalam tulisannya membahas mengenai *Treaty of Mutual Cooperation between Japan and The United States*.

Tulisan Sakurada (1997) dipilih sebagai salah satu bahan kajian pustaka karena; berkontribusi dalam melihat kerja sama yang dilakukan oleh suatu negara didasarkan pada keinginan untuk melindungi kepentingan atau keamanan nasionalnya, kerja sama tersebut juga dilakukan dengan harapan dapat memberikan keuntungan bagi seluruh pihak yang terlibat.

Kajian pustaka berikutnya adalah tulisan Mohammad Mossallam (2015) yang berjudul *Process Matters: South Africa's Experience Exiting its BIT's*. BIT atau *Bilateral Investment Treaty* merupakan kesepakatan mengenai syarat dan kondisi untuk investasi swasta antara negara atau perusahaan dengan negara tujuan investasi.

Tulisan Mossallam (2015) menunjukkan bahwa suatu negara dapat mengambil tindakan unilateral untuk menghentikan suatu kerja sama untuk melindungi keamanan nasional. Hal tersebut dapat dilihat dari Keamanan Nasional yang berfungsi sebagai indikator penentu terancam atau tidaknya suatu negara dan menjadi prioritas bagi

suatu negara untuk diselesaikan (Buzan, 1983). Seperti yang dapat dilihat melalui kedua kajian pustaka, negara akan selalu mengarahkan atau menyesuaikan kebijakannya agar sejalan dengan prinsip Keamanan Nasional yang dipegang.

Tulisan yang menjadi kajian pustaka terakhir dalam penelitian ini adalah *Japan and India: Soft Balancing As a Reaction to China's Rise?* Yang di tulis oleh Amorim pada tahun 2014. Amorim (2014) menjelaskan mengenai sikap India dan Jepang serta perubahannya dalam menjawab pertumbuhan Tiongkok di Asia. Amorim (2014) dalam artikelnya menggunakan dua pendekatan teoritis yakni konsep keamanan nasional dan teori *Balance of Threat*.

2.2 Kerangka Pemikiran

2.2.1 Keamanan Nasional

Keamanan Nasional secara tradisional di identifikasikan sebagai konsep yang membahas mengenai militer atau hal-hal yang berhubungan dengan konflik bersenjata, dan berfokus kepada aktor negara dan angkatan bersenjata (Hermann, 1982). Ullman (1983) mengatakan ancaman yang mempengaruhi Keamanan Nasional harus bersifat menurunkan kualitas hidup penduduk suatu negara secara drastis dan dalam cakupan waktu yang singkat dan bersifat signifikan sehingga entitas pemerintahan hanya memiliki pilihan kebijakan yang sedikit untuk mengatasi ancaman tersebut. Buzan (1983) menjelaskan, ancaman yang bersifat militer diberikan prioritas tertinggi dalam daftar ancaman keamanan nasional.

Konsep Keamanan Nasional digunakan untuk menggambarkan latar belakang kerja sama CTR antara Rusia dengan Amerika Serikat. Keterkaitan konsep Keamanan Nasional dengan teori yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah suatu negara dalam mempertahankan keamanan nasionalnya dilandasi oleh keputusan yang diambil secara rasional dengan menggunakan Teori Pilihan Rasional.

2.2.2 Teori Pilihan Rasional

(Rational Choice Theory/RCT)

RCT menyimpulkan terdapat tiga bagian di dalam asumsi tindakan yang rasional. 1) aktor bertindak berdasarkan obyektif sebagai orientasi dasar (Mintz, 2010). 2) aktor mampu mengidentifikasi alternatif tindakan, dan keuntungan serta kerugian masing-masing pilihan (Coleman, 1992). 3) *utility maximization*, memilih alternatif yang dapat memberikan keuntungan bersih (*new benefits*) yang paling besar. Kebijakan tersebut harus mampu memberikan aktor keuntungan yang memenuhi sasaran dan obyektivitas aktor, dan memiliki konsekuensi yang paling minimum.

Walau kebijakan yang diambil melalui tahap yang rasional dikatakan sebagai kebijakan 'terbaik'. Namun, kemungkinan kebijakan tersebut kembali menjadi subjek perdebatan atau *feedback* yang mempengaruhi perubahan sikap aktor tidak tertutup (Nicholson, 1992). Hal tersebut dikarenakan aktor akan terus melakukan penyesuaian obyektif yang dimiliki terhadap situasi eksternal yang dapat mempengaruhi

kebijakan atau pandangan yang telah sebelumnya diambil (Mankiw, 2004). RCT digunakan dalam penelitian ini untuk menggambarkan keputusan yang diambil oleh Rusia untuk tidak melanjutkan kerja sama CTR dengan Amerika Serikat sebagai tindakan rasional. Hal ini di dasarkan pada tujuan Rusia yang ingin meraih *goals* dan *objectives* negaranya dengan memilih kebijakan yang dianggap paling efektif dalam memaksimalkan utilitas Rusia dengan dampak paling minim.

2.2.3 *Balance of Threat*

Walt (1985) menyatakan terhadap empat faktor yang mempengaruhi tinggi-rendahnya tingkatan ancaman yang dimiliki oleh suatu negara terhadap negara lain yakni; 1) *Aggregate Power*, 2) *Proximate Power*, 3) *Offensive Power*, 4) *Offensive Intentions*, Walau dalam pembahasannya teori *Balance of Threat* lebih berfokus terhadap ancaman dalam ranah aliansi. Namun, Pape (2005) menambahkan bahwa *Balance of Threat* juga dapat digunakan dalam ranah kebijakan atau tindakan suatu negara.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan desain penelitian eksploratif dengan pendekatan kealitatif. Kedua fenomena sosial yang menjadi objek penelitian adalah (1) negara yang mengedepankan keamanan nasional, dan (2) kerja sama yang kooperatif dengan negara lain. Objek penelitian tersebut dianalisis menggunakan Teori *Rational Choice*, konsep keamanan nasional, dan *balance of threat*, dan berujung pada

penggambaran yang menjadi tujuan penelitian ini yakni; melihat bagaimana program persenjataan Rusia mempengaruhi keputusan Pemerintah Rusia untuk tidak memperpanjang kerja sama nuklir di bawah *Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction* atau CTR dengan Amerika Serikat.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Negara dan Kekuatan Militer Federasi Rusia

Rusia oleh dunia internasional dipandang sebagai negara penerus Uni Soviet pasca runtuhnya negara tersebut pada Desember 1991 (Blum, 1992). Pandangan tersebut muncul akibat besarnya warisan persenjataan baik yang bersifat konvensional maupun non-konvensional Uni Soviet yang dimiliki oleh Rusia. Kemampuan militer konvensional yang dimiliki Rusia, menurut *Military Strength Indicator* yang dikeluarkan oleh *Stockholm International Peace Research Institute* (2015), menjadikan Angkatan Bersenjataanya menempati urutan kedua di dunia setelah Amerika Serikat. Angkatan Bersenjata Rusia juga semakin diperkuat oleh kepemilikan senjata nuklir yang menjadikannya kekuatan militer terkuat di Daratan Eropa (The National Interest, 2015).

Warisan militer yang diterima Rusia dari Uni Soviet menimbulkan beban besar bagi Rusia dalam hal pemeliharaan dan pengelolaan terutama terkait anggaran. Terdapat dua solusi kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Rusia saat itu untuk meringankan beban tersebut yakni; (1) merumuskan rancangan keamanan nasional baru yang menekankan non-proliferasi dan

persenjataan nuklir (FAS, 1993), serta (2) mendekatkan hubungan dengan Amerika Serikat terutama dalam bidang keamanan dan non-proliferasi (Kotova, 2014).

4.2 Kerja Sama *Cooperative Threat Reduction*

kerja sama *Cooperative Threat Reduction* (CTR). berangkat dari kekhawatiran Amerika Serikat terhadap pengamanan dan pemeliharaan warisan nuklir Uni Soviet milik Rusia. Kekhawatiran tersebut kemudian menggugah Senator Sam Nunn dan Richard Lugar dari Amerika Serikat untuk mengajukan proposal bantuan dana sebesar 400 juta USD yang diberikan kepada Rusia untuk program program yang bertujuan untuk; penghancuran, transportasi, penciptaan pengaman (Nikitin, 2014), serta mencegah pengalihan keahlian yang terkait dengan senjata, (5) demiliterisasi industri pertahanan dan konversi kemampuan dan teknologi militer untuk penggunaan sipil, dan (6) mengembangkan kontak pertahanan dan militer antara Amerika Serikat dengan Rusia (Webb, 1997). Proposal tersebut ditandatangani oleh Pemerintah Rusia dan Amerika Serikat pada 17 Juni 1992.

Rusia dalam CTR berperan sebagai pelaksana lapangan, Amerika Serikat berperan sebagai pengawas yang memastikan setiap program yang dilaksanakan oleh Rusia sesuai dengan pedoman yang tercantum dalam CTR, dan sebagai penyedia seluruh peralatan yang dibutuhkan.

Program-program di bawah payung CTR adalah; (1) Operasi Penghancuran yang

berpusat pada eliminasi *Weapons of Mass Destruction* beserta sistem peluncur, pengantar, serta infrastruktur terkait, (2) *Chain of Custody* yang termasuk proyek-proyek pengembangan keamanan serta kendali atas persenjataan nuklir Rusia beserta materi pembuatannya (Woolf, 2002), (3) Usaha Demiliterisasi untuk mengurangi kapabilitas produksi WMD Rusia melalui konversi industri pertahanan dan militer. Upaya demiliterisasi juga menargetkan pekerja industri pertahanan dan militer melalui *International Science and Technology Center* dengan menyediakan berbagai program penempatan kerja agar kemampuan yang dimiliki oleh pekerja serta pakar industri pertahanan tersebut dapat digunakan di bidang sipil, dan (4) Kontak Pertahanan dan Militer yang dibentuk untuk mengembangkan hubungan pertahanan dan militer antara Amerika Serikat dengan Rusia.

Selama lebih dari 20 tahun pelaksanaannya, program-program yang berada di bawah payung CTR terbukti mampu memenuhi obyektivitasnya. Laporan CTR *Scorecard* tahun 2012 menyebutkan CTR berhasil mengeliminasi; (1) 7.610 hulu ledak nuklir, (2) 908 misil balistik antar-benua, (3) 498 silo misil balistik antar-benua, (4) 191 peluncur gerak misil balistik antar-benua, (5) 155 pesawat pengebom berkapabilitas nuklir, (6) 906 misil nuklir udara ke permukaan, (7) 695 misil balistik luncur kapal selam, (8) 492 peluncur misil balistik kapal selam, (9) 33 kapal selam nuklir, dan (10) menutup 194 fasilitas terowongan uji coba nuklir (DTRA, 2007). Selain itu CTR juga berhasil mengamankan material sensitif nuklir berupa 260 ton material pembuatan nuklir serta uranium berkualitas senjata (Lugar, 2014).

Selain itu CTR meningkatkan keamanan di 60 fasilitas penyimpanan hulu ledak nuklir Rusia. CTR dalam upaya mempertahankan tingkat keamanan penyimpanan hulu ledak nuklir mendirikan *Security Assessment and Training Center* atau SATC di Timur Jauh dan Kola. SATC berfungsi untuk mengintegrasikan sistem dan kurikulum pelatihan yang dibutuhkan Rusia untuk menjaga kebaruan dan keefektifan tingkat keamanan di seluruh fasilitas penyimpanannya (Kassenova, 2007). CTR juga berhasil menciptakan lebih dari 580 lapangan pekerjaan di bidang *hightech*, mensponsori pengerjaan kembali 58.000 mantan ilmuwan senjata ke berbagai pekerjaan sipil yang bersifat damai, serta mendanai lebih dari 750 proyek yang melibatkan 14.000 mantan ilmuwan senjata (Lugar, 2014).

4.2 Kejatuhan *Cooperative Threat Reduction*

Kendati keberhasilan CTR dalam memenuhi seluruh obyektivitasnya, kerja sama tersebut berakhir pada 9 Oktober 2012. Ketika itu, Kementerian Luar Negeri Rusia melalui pernyataan resminya memutuskan untuk tidak memperbaharui kerja sama CTR dengan Amerika Serikat. Pemerintah Rusia menyebut pelaksanaan program-program yang berada di bawah payung CTR sudah tidak lagi memenuhi pemahaman Pemerintah Rusia akan bentuk serta dasar kerja sama yang ideal antara kedua negara. Selain itu, Pemerintah Rusia juga menggarisbawahi kemandirian finansial Rusia untuk menyokong program-program yang bersifat non-proliferasi sebagai

sebab yang mengakhiri kerja sama (The Washington Post, 2012).

Keputusan yang diambil oleh Pemerintah Rusia dalam mengakhiri kerja sama CTR dapat dilihat dengan dua alasan utama, yaitu; (1) Pelaksanaan program-program CTR tidak dipandang tidak menguntungkan Rusia, dan (2) Berbagai tindakan serta inisiatif yang dilakukan oleh Amerika Serikat sebagai rekan dalam kerja sama CTR.

Pemerintah Rusia berpendapat bahwa program-program kerja sama CTR menjadi subyek kontroversi bagi pengambil kebijakan di Moskow karena pelaksanaannya yang bersifat diskriminatif dan cenderung merugikan bagi Rusia (Kazi, 2013). Prioritas Nasional Rusia yang tertulis dalam *The Basic Provisions of the Military Doctrine of Russia* tahun 1993 dan 2000 mendukung seluruh kerja sama non-proliferasi. Namun, Rusia juga berpandangan bahwa kekuatan nuklir yang fungsional dan siaga harus tetap terjaga agar dapat bereaksi terhadap ancaman penggunaan nuklir atau persenjataan pemusnah massal lainnya yang ditujukan kepada Rusia atau sekutunya. (Offiziere, 2015). Akan tetapi, Rusia memandang pelaksanaan CTR menomorduakan prioritas nasional Rusia. Pandangan tersebut muncul akibat beberapa permasalahan yang terjadi selama pelaksanaan program-program CTR seperti; pertama, metode verifikasi dan inspeksi Amerika Serikat terhadap fasilitas-fasilitas nuklir Rusia yang terlalu mendetail dan membahayakan rahasia nuklir Rusia (Kazi, 2013) serta melibatkan pihak-pihak yang tidak berwenang seperti perwakilan industri militer serta kontraktor pertahanan

Amerika Serikat (Interfax, 2015). Kekhawatiran Rusia terhadap metode yang terlalu membahayakan rahasia negara serta terlibatnya pihak yang dianggap tidak berwenang oleh Rusia adalah digunakannya informasi sensitif yang di dapat dari metode inspeksi tersebut untuk memetakan, memonitor, serta hilangnya keuntungan strategis persenjataan nuklir milik Rusia. Potensi ancaman dari penggunaan informasi tersebut meningkat dengan memanasnya hubungan antara Rusia dan Amerika Serikat dan perubahan sikap Rusia dalam memandang prospek kerja sama dengan Amerika Serikat. Kedua, muncul pandangan Rusia bahwa pelaksanaan CTR mendiskriminasi pakar serta ahli persenjataan Rusia, dan dengan sengaja menciptakan kondisi agar Rusia bergantung pada keahlian serta teknologi nuklir Amerika Serikat. Kemunculan pandangan tersebut dilatarbelakangi oleh dikesampingkannya pakar beserta ahli Rusia dalam berbagai tahap pelaksanaan program-program CTR (Kassenova, 2007). Rusia melihat Amerika Serikat secara aktif mengirimkan tim ahli persenjataannya, dan gencar mendorong peralihan profesi ilmuwan serta pakar senjata nuklir Rusia ke dalam bidang-bidang yang bersifat non-militer melalui program demiliterisasi CTR. Pandangan Rusia tersebut kemudian menguat setelah Amerika Serikat tidak bersedia untuk bertanggung jawab atas berbagai kerugian serta kecelakaan kerja personil lapangan Rusia dalam menjalankan program-program CTR (Kazi, 2013).

Inisiatif-inisiatif Amerika Serikat di Eropa Timur dilihat memenuhi tiga dari empat faktor dalam mengukur *level of threat* bagi suatu

negara menurut Walt (1985). Faktor pertama adalah *proximity*. Meskipun secara geografis Amerika Serikat berjarak lebih dari 7.800 Kilometer dari Rusia (Travelmath, 2018), namun berbagai inisiatif di Eropa Timur telah memperpendek jarak tersebut secara taktis.

Instalasi BMDS milik Amerika Serikat di Polandia dan Republik Ceko memperpendek jarak antara Moskow, dengan persenjataan anti-balistik Amerika Serikat (Stephanova, 2006). Perluasan pengaruh Amerika Serikat melalui NATO di Eropa Timur juga memberi Amerika Serikat akses untuk menempatkan Angkatan Bersenjata di beberapa negara di Eropa Timur seperti Romania (Reuters, 2007), Bulgaria (U.S Department of State, 2007), dan negara-negara di Kawasan Baltik (Global Security, 2005). Hal tersebut menjadikan Amerika Serikat memiliki pasukan serta aset militer di Romania yang berjarak 1.500 kilometer (Map Crow, 2018), Bulgaria yang berjarak kurang dari 1.800 kilometer (Entfernungsrechner, 2018), dan negara-negara Baltik yang berbatasan secara langsung dengan Rusia (The Telegraph, 2017).

Faktor kedua adalah, *offensive power*. Pengaruh inisiatif serta kebijakan Amerika Serikat di Eropa terhadap kekuatan serang terhadap Rusia dapat dilihat dengan menjelaskan teknis dari setiap inisiatif dan kebijakan Amerika Serikat secara terperinci. Pertama, pasca dirampungkannya kesepakatan antara Amerika Serikat dengan Bulgaria, dan Romania (U.S Department of State, 2008). Keberadaan pasukan reaksi cepat yang didukung oleh alutsista tersebut meningkatkan kekuatan serang dengan memungkinkan Amerika Serikat menguasai

atau menghancurkan target kunci yang dapat melumpuhkan kemampuan pertahanan Rusia. Kedua, aset udara Amerika Serikat di Kawasan Baltik memiliki kemampuan melumpuhkan sasaran udara dan darat Rusia dengan cepat, seperti *23rd Expeditionary Fighter Squadron* yang dilengkapi dengan pesawat tempur F-16 (Global Security, 2005). Hal tersebut menandakan, selain keuntungan taktis melalui peningkatan kemampuan untuk melumpuhkan pertahanan udara serta alutsista, dan infrastruktur militer darat yang dimiliki oleh Rusia, keberadaan F-16 Amerika Serikat di Kawasan Baltik juga dapat menciptakan kerusakan yang besar dalam waktu yang singkat melalui serangan hulu ledak nuklirnya. Ketiga, instalasi BMDS Amerika Serikat di Polandia dan Republik Ceko merupakan bagian dari instrumen pertahanan terhadap ancaman misil balistik (Program Executive Office Missiles and Space, 2012). Namun, sistem tersebut juga dapat digunakan untuk mengembangkan *offensive power* Amerika Serikat dengan meningkatkan efektivitas persenjataan nuklir Amerika Serikat (Stephanova, 2006).

Faktor ketiga adalah *offensive intention*. Berdasarkan wacana resmi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Amerika Serikat, inisiatif serta berbagai kebijakan di Eropa Timur tidak ditunjukkan untuk mengancam Rusia (The Economist, 2001). Namun, Waltz (1985) menyatakan bahwa suatu negara tidak harus memiliki tujuan yang agresif agar dilihat mengancam oleh negara lainnya. Bagi Rusia agresivitas Amerika Serikat dilihat melalui pengambilan inisiatif dan kebijakan itu sendiri. Persepsi Rusia atas potensi ancaman inisiatif Amerika Serikat dapat dilihat melalui reaksi

yang dikeluarkan oleh Pemerintah Rusia. Moskow mengkritik Amerika Serikat dengan mengatakan bahwa inisiatif tersebut merusak tingkat kepercayaan Rusia terhadap Amerika Serikat di masa depan (Cirlig, 2012).

Ketiga faktor yang terpenuhi melalui inisiatif serta kebijakan Amerika Serikat di Eropa Timur mendukung satu faktor terakhir yakni *aggregate power*. *aggregate power* merupakan faktor yang telah dimiliki oleh Amerika Serikat. Kekuatan *aggregate power* yang dimiliki oleh Amerika Serikat dapat dilihat melalui tiga indikator yakni; (1) Jumlah penduduk terbanyak ke-tiga di dunia sejak akhir Perang Dingin (Population Reference Bureau, 2010). (2) Industri pertahanan terkuat di dunia terkuat di dunia (Stockholm International Peace Research Institute, 2016). Dan (3) Kekuatan Angkatan Bersenjata. Sejak berakhirnya Perang Dingin, Angkatan Bersenjata Amerika Serikat merupakan Angkatan Bersenjata yang paling dominan (The Journal, 2015). Dominasi tersebut didukung oleh pendanaan yang besar (Stockholm International Peace Research Institute, 2016), dan 1.281.900 personil aktif (US Department of Defense, 2016).

Jika membandingkan antara indikator *aggregate power* yang dimiliki oleh Amerika Serikat dan Rusia, dapat disimpulkan bahwa Rusia dapat menyaingi Amerika Serikat dalam bidang industri pertahanan dan kekuatan angkatan bersenjata. Namun, memiliki indikator jumlah populasi yang masih di belakang Amerika Serikat. Hal tersebut dikarenakan populasi Rusia masih berada pada tahap pemulihan pasca kejatuhannya di awal tahun 1990 (BBC, 2005). Maka, wajar bagi Rusia untuk memilih melakukan

balancing terhadap ancaman Amerika Serikat yang kemudian diambil dengan melaksanakan program persenjataan ulang.

4.3.2 Tanggapan Rusia

Program persenjataan ulang Rusia yang dikenal dengan nama *New Look* terbagi atas dua bidang yakni; (1) militer, dan (2) strategis non-militer (Defense Intelligence Agency, 2017). Pemerintah Rusia dalam mencapai tujuan militer, membagi bidang militer *New Look* ke dalam dua yakni; GPV dan restrukturisasi Angkatan Bersenjata Rusia (Cooper, 2016). Pemerintah Rusia di bawah *New Look*, merampungkan GPV-2020. Melalui perampungan tersebut, Angkatan Bersenjata Rusia mendapatkan 24 triliun Rubel anggaran pertahanan (Haas, 2011).

Pemerintah Rusia mengubah struktur Angkatan Bersenjata warisan Uni Soviet menjadi struktur Angkatan Bersenjata ekspedisi (Defense Intelligence Agency, 2017) Langkah-langkah yang dilakukan oleh Rusia, antara lain; (1) meningkatkan kesiapan tempur Angkatan Bersenjata Rusia, (2) mengganti enam distrik militer, menjadi empat distrik komando gabungan yang bersifat strategis, (3) mengubah organisasi divisi warisan Uni Soviet menjadi brigade, (4) membentuk brigade terjun payung di setiap distrik komando, (5) memangkas perwira senior, (6) meningkatkan jumlah perwira junior dan membentuk pangkat profesional baru, dan (7) pemangkasan staf Angkatan Bersenjata Rusia yang bertugas di markas besar dan berbagai kementerian (Haas, 2011).

Perumusan kembali Pedoman Keamanan Nasional Rusia merupakan fokus

non-militer *New Look. Blank* (2011) menyebutkan perubahan yang terjadi melalui perumusan keamanan nasional Rusia dapat dibagi ke dalam empat kategori yakni; Pertama, prinsip dasar. Revisi pedoman keamanan nasional di bawah *New Look* mengambil pendekatan yang berbeda dalam melihat prinsip keamanan nasional ideal dibandingkan dengan perumusan sebelumnya. Tumbuhnya kecurigaan Rusia atas potensi ancaman negara lain tercermin dari penghapusan dua klausa yang menyatakan bahwa Rusia tidak menganggap negara manapun sebagai musuh, serta kepentingan vital Rusia tidak bersifat mengganggu kepentingan atau keamanan negara lain (Offiziere, 2015). Kedua, hubungan serta sistem internasional. Rusia dalam Pedoman Keamanan Nasional barunya, menunjukkan sikap pesimis. Selain itu, Rusia mengkritik sistem internasional karena gagal menjamin keamanan yang setara bagi seluruh negara (Carnegie Endowment, 2010). Oleh karenanya, Rusia menghapus klausa yang menyatakan bahwa Rusia berkomitmen mendorong kerja sama dengan negara manapun dan menggantinya dengan klausa Rusia hanya akan menjalin kerja sama dengan negara-negara yang tidak mengancam keamanan nasional Rusia (Global Security, 2018). Ketiga, persenjataan nuklir. Rusia menggunakan pendekatan yang tegas dalam melihat kegunaan persenjataan nuklir terhadap pertahanan keamanan nasional. Hal tersebut terlihat dari perubahan klausa mengenai persenjataan nuklir. Rusia tidak lagi menyertakan dukungan terhadap komitmen pengurangan persenjataan nuklir hingga ke tingkat terendah, serta eliminasi

keseluruhan persenjataan nuklir global. Rusia justru menekankan pentingnya penguatan persenjataan nuklir Rusia yang di dasarkan pada hak Rusia untuk menggunakan senjata nuklir jika terjadi ancaman yang ditunjukkan kepada Rusia (Offiziere, 2015). Keempat, klasifikasi ancaman terhadap keamanan nasional Rusia. Memburuknya hubungan dengan Amerika Serikat tercermin dari perubahan klausa mengenai ancaman terhadap keamanan nasional Rusia. Perumusan keamanan nasional 1993, Rusia menyebutkan hanya menganggap ancaman keamanan internal sebagai faktor yang mengancam keamanan nasional Rusia (Federation of American Scientists, 1993). Namun, dalam revisi *New Look*, Rusia menyertakan Amerika Serikat dan NATO sebagai ancaman keamanan nasional Rusia (Quadros, 2010). Penyertaan tersebut diikuti dengan penjelasan hal-hal yang melatarbelakangi, seperti; (1) Amerika Serikat dengan sengaja meluaskan pengaruh yang dimiliki untuk memindahkan infrastruktur serta peralatan militernya lebih dekat ke perbatasan Rusia, (2) Amerika Serikat melanggar komitmen dalam berbagai perjanjian internasional dalam bidang pembatasan persenjataan dan non-proliferasi, (3) Amerika Serikat melakukan pembangunan sistem pertahanan misil strategis untuk menggoyah stabilitas global, dan memperkuat keberadaan Angkatan Bersenjata Amerika Serikat di wilayah yang berdekatan dengan Rusia dan sekutunya (Haas, 2011).

Setelah ditentukannya *goals* maka tahap berikutnya dalam RCT adalah penentuan pilihan kebijakan. Berdasarkan faktor-faktor yang telah dijelaskan, terdapat dua pilihan

kebijakan yang tersedia bagi Rusia yakni melanjutkan kerja sama CTR atau menghentikan kerja sama CTR. Keberlangsungan CTR memberikan berbagai keuntungan bagi Pemerintah Rusia berupa pengetahuan teknis dan pembangunan infrastruktur lanjutan yang dapat membantu kegiatan non-proliferasi Rusia di masa yang akan datang. Amerika Serikat juga merencanakan peningkatan jumlah bantuan (Belladonna, 2012). Selain itu, Rusia juga akan terus mendapat keuntungan lainnya sebagai hasil dari keberhasilan implementasi berbagai program di bawah payung CTR. Namun, dengan memperpanjang kerja sama CTR, Rusia tidak dapat memaksimalkan pelaksanaan program persenjataan ulangnya yang berarti keamanan nasional Rusia akan terus berada dalam bahaya. Hal tersebut dikarenakan, keterlibatan dalam kerja sama CTR serta akses yang dimiliki oleh Amerika Serikat terhadap fasilitas serta informasi nuklir Moskow mencegah Rusia untuk melakukan segala tindakan yang bersifat proliferasi tanpa mengundang reaksi dari Amerika Serikat.

Akses Amerika Serikat terhadap informasi serta fasilitas sensitif juga merupakan ancaman tersendiri terutama pasca perubahan sikap Amerika Serikat melalui inisiatifnya di Eropa Timur. Selain itu, jika melihat skema pendanaan CTR maka risiko ancaman keamanan nasional yang dihadapi oleh Rusia adalah ketergantungannya pada bantuan finansial Amerika Serikat dalam persoalan strategis. Berbagai pertimbangan akan keuntungan serta kerugian yang didapatkan dari kerja sama CTR membuat Pemerintah Rusia kemudian memutuskan untuk tidak lagi memperpanjang kerja sama

CTR. Pilihan kebijakan tersebut menurut Wolff (1970) disebut sebagai kebijakan yang paling *value maximization* terhadap pemenuhan *goals* yang ingin dicapai oleh Pemerintah Rusia.

4. KESIMPULAN

Cooperative Threat Reduction atau CTR merupakan salah satu contoh kerja sama yang menjadi instrument suatu negara untuk mencapai dan mempertahankan *goals* dalam bentuk keamanan nasional. Kebutuhan pemerintah Rusia mendapat dukungan penuh Amerika Serikat dalam mengentaskan permasalahan nuklirnya. Kerja sama tersebut juga sejalan dengan doktrin keamanan nasional saat itu. Hasil dari kerja sama selama kurang-lebih dua dekade memberi berbagai keuntungan bagi Rusia. Namun, ketika suatu kerja sama tidak lagi memberi keuntungan dan cenderung merugikan maka negara tidak akan melanjutkan kerja sama tersebut. Keputusan Rusia dalam menghentikan CTR tidak terlepas dari berbagai kontroversi yang terjadi selama pelaksanaannya. Hubungan antara Amerika Serikat dan Rusia juga semakin menurun akibat kebijakan dan inisiatif Amerika Serikat di Kawasan Eropa. Rusia dalam menanggapi kebijakan-kebijakan Amerika Serikat yang dianggap meningkatkan ancaman terhadap keamanan nasional negaranya kemudian memutuskan untuk melaksanakan program persenjataan ulang *New Look*.

Prinsip Keamanan Nasional, membuat negara mempertimbangkan kembali kerja sama yang telah terjalin dengan melihat apakah kerja sama tersebut masih sejalan

dengan pandangan Keamanan Nasional. Pertimbangan tersebut dilakukan menggunakan *Rational Choice Theory* dengan mempertimbangkan berbagai faktor yang mempengaruhi keberlangsungan kerja sama, dan pengaruh tindakan yang dilakukan oleh masing-masing pihak terhadap keberlanjutan kerja sama. Penelitian ini berkesimpulan bahwa negara mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi keuntungan dan kerugian yang diterima dalam suatu kerja sama. Apabila pertimbangan faktor tersebut dianggap lebih merugikan, dan tidak sejalan dengan prinsip Keamanan Nasional, maka negara akan memutuskan untuk menghentikan atau tidak melanjutkan kerja sama sebagai pilihan yang memuaskan.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Amorim, W. (2014). *Japan and India: Soft Balancing as a Reaction to China's Rise?*. Rio De Janeiro: University La Salle.
- Bresolin, J. (2014). *Fact Sheet: The Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program*. Diperoleh dari <https://armscontrolcenter.org/fact-sheet-the-nunn-lugar-cooperative-threat-reduction-program/>. Diakses tanggal 18 Agustus 2016.
- Buzan, B. (1983). *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Brighton: Wheatsheaf Books LTD.
- Blum, Y. Z. (1992). *Russia Takes Over the Soviet Union's Seat at the United Nations*. *European Journal of International Law*, 3 (2), 354-361. Oxford: Oxford University Press.
- BBC (2005). *Russia's Population Falling Fast*. Diperoleh dari <https://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4125072.stm>, Diakses tanggal 10 April 2018.
- Blank, S. J. (2011). *Russian Military Politics and Russia's 2010 Defense Doctrine*. Carlisle: Strategic Studies Institute.
- CFR. (2006). *Loose Nukes*. Diambil dari <http://www.cfr.org/weapons-of-mass-destruction/loose-nukes/p9549#p1>. Diakses tanggal 11 September 2016
- Coleman, J. S. (1992). *Rational Choice Theory: Advocacy and Critique*. Newbury Park: SAGE Publications.
- Cirlig, C. (2012). *Russian Reactions to NATO Missile Defense*. Diperoleh dari <https://www.europarl.europa.eu/metdocs/dnat>, Diakses tanggal 21 April 2018.
- Cooper, J. (2016). *Russia's State Armament Programme to 2020: a Quantitative Assessment of Implementation 2011-2015*. Birmingham: University of Birmingham Press.
- Carnegie Endowment (2010). *The Military Doctrine of Russia*. Diperoleh dari <http://goo.gl/qyMN9B>, Diakses tanggal 27 September 2017.
- Defense Intelligence Agency (2017). *Russia Military Power Building a Military to Support Great Power Aspirations*. Diperoleh dari www.dia.mil/military-power-publications, Diakses tanggal 16 Januari 2018.
- DTRA. (2007). *Cooperative Threat Reduction*. Diperoleh dari <http://web.archive.org/web/20070927215354/http://www.dtra.mil/oe/ctr/programs/#obj1>. Diakses tanggal 18 Agustus 2016.
- Federation of American Scientists (1993). *The Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation*. Diperoleh dari <https://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/russia-mil-doc.html>, Diakses tanggal 26 September 2017.
- Gorenburg, D. (2010). *Russia's State Armaments Program 2020: Is The Third Time The Charm for Militant Modernization*. Diakses tanggal 22 Agustus 2016.
- Global Security (2005). *23rd EFS Protects Baltic Skies*. Diperoleh dari <https://www.globalsecurity.org/military/>

- library/news/2015/11/mil-051104-afpn05.htm, Diakses tanggal 9 Februari 2018.
- Global Security (2018). *Military Doctrine-2010*. Diperoleh dari <https://www.globalsecurity.org/military/world/russia/doctrine-2010.htm>, Diakses tanggal 27 April 2018.
- Hermann, C. F. (1982). *Defining National Security. American Defense Policy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Haas, M. d (2011). *Russia's Military Reforms Victory after Twenty Years of Failure?*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Krepon, M. (2003). *Cooperative Threat Reduction, Missile Defense, and The Nuclear Future*. New York, NY: Palgrave Macmillan
- Kotova, V (2014). *U.S.-Russia Relations after the Cold War*. Aalborg: Aalborg University Press.
- Kazi, R (2013). *Extend the Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program*. Diperoleh dari <http://www.e-ir.info/2013/01/23/extend-the-nunn-lugar-cooperative-threat-reduction-program/>. Diakses tanggal 29 Januari 2018.
- Kassenova, T (2007). *From Antagonism to Partnership the Uneasy Path of the U.S.-Russian Cooperative Threat Reduction*. Stuttgart: Ibidem-Verdag.
- Lugar, R. G (2014). *Nunn-Lugar in the Second Term*. *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy*, 19 (1), 233-245. Notra Dame: Notra Dame Law School.
- Mossallam, M. (2015). *Process Matters: South Africa's Experience Exiting its BITs (GEG WP97)*. Oxford: University of Oxford.
- Mankiw, N. G. (2004). *Principles of Economics Third Edition*. New York: Worth Publishers.
- Mintz, A. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nicholson, M. (1992). *Rationality and The Analysis of International Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nikitin, M. B. D (2014). *The Evolution of Cooperative Threat Reduction: Issues for Congress*. Washington, D.C: Congressional Research Service.
- Offiziere (2015). *Comparison of the Russian Military Doctrine*. Diperoleh dari <https://www.ofiziere.ch/wp-content/uploads-001/2015/08/comparison-of-the-russian-military-doctrine-1993-2000-2010-and-2014.pdf>, Diakses tanggal 27 September 2017.
- Pape, R. A (2005). *Soft Balancing Against the United States*. *International Security*, 30 (1), 7-45. Cambridge: The MIT Press.
- Population Reference Bureau (2010). *World Population Datasheet*. Diperoleh dari www.prb.org, Diakses tanggal 5 Januari 2018.
- Program Executive Office Missiles and Space (2012). *Weapon Systems Book*. Washington, D.C: Program Executive Missiles and Space.
- Quadros, Q. e (2010). *The New Russian Military Doctrine: More of The Same?*. Diperoleh dari <http://www.e-ir.info/2010/09/19/the-new-russian-military-doctrine-more-of-the-same/>, Diakse tanggal 1 Mei 2018.
- RBTH. (2012). *Moscow to Halt Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction with The U.S.* Diperoleh dari http://rbth.com/articles/2012/10/10/moscow_to_halt_nunn_lugar_cooperative_threat_reduction_program_18974.html. Diakses tanggal 10 Oktober 2016.
- Reuters (2007). *U.S. Tests Joint Military Bases in Romania*. Diperoleh dari <https://www.reuters.com/article/us-romania-us-military/u-s-tests-joint-military-bases-in-romania>, Diakses tanggal 9 Februari 2018.
- Sakurada,D. (1997). *For Mutual Benefit: The Japan-U.S Security Treaty: From a*

- Japanese Perspective* (Working Paper 7/97). Wellington: Victoria University.
- Stockholm International Peace Research Institute (2015). *SIPRI Yearbook 2015 Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm: SIPRI.
- Stephanova, V (2006). *Missile Defense in Central Europe: The View From Moscow. The Orator Undergraduate Journal of Political Science*. Seattle: University of Washington.
- Stockholm International Peace Research Institute (2016). *Global Arms Industry: USA Remains Dominant despite Decline*. Diperoleh dari <https://www.sipri.org/media/press-release/2016/global-arms-industry-usa-remains-dominant>, Diakses tanggal 22 April 2018.
- The National Interest (2015). *Europe's Four Deadliest Military Powers*. Diperoleh dari <http://nationalinterest.org/feature/europes-4-deadliest-military-powers-12214>, Diakses tanggal 11 Mei 2017.
- The Washington Post (2012). *Russia No Longer Wants U.S. Aid on Nuclear Arms Security*. Diperoleh dari <https://www.washingtonpost.com/world/europe/russia-no-longer-wants-us-aid-on-nuclear-arms-security-wont-extend-nunn-lugar-pact/2012/10/10/>, Diakses tanggal 29 Januari 2018.
- The Economist (2001). *ABM RIP*. Diperoleh dari <https://www.economist.com/node/912831>, Diakses tanggal 21 April 2018.
- The Journal (2015). *The Most Powerful Militaries on Earth Ranked From 20 to 1*. Diperoleh dari <http://www.thejournal.ie/militaries-worldwide-ranked-2368509-oct2015/>, Diakses tanggal 10 Februari 2018.
- Ullman, R. H. (1983). *Redefining Security. International Security*, 2 (1), 129-153. Cambridge: The MIT Press.
- U.S Department of State (2007). *U.S.-Bulgaria Partnership Frequently Asked Questions and Answers about Shared Military Facilities*. Diperoleh dari http://bulgaria.usembassy.gov/shared_facilities_faq.html, Diakses tanggal 10 April 2018.
- Wolff, R. P. (1970). *Maximization of Expected Utility as a Criterion of Rationality in Military Strategy and Foreign Policy. Social Theory and Practice*, 1(1), 99-111. Florida: Florida State University Department of Philosophy.
- Waltz, K. N. (1985). *Structural Realism After The Cold War. International Security*, 25 (1), 5-41. Cambridge: The MIT Press.
- Walt, S. M. (1985). *Alliance Formation and The Balance of World Power. International Security*, 9 (4), 3-43. Cambridge: The MIT Press.
- Webb, J (1997). *Cooperative Threat Reduction*. Alabama: Maxwell Air Force Base Air War College.
- Woolf, A. F (2002). *Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress*. Diperoleh dari <http://www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf>, Diakses tanggal 10 Desember 2015.