

EFEKTIVITAS *NEW START TREATY* DALAM PENGURANGAN SENJATA NUKLIR AMERIKA SERIKAT DAN RUSIA TAHUN 2018-2020

Fi'li Ilmiah

UIN Sunan Ampel Surabaya

Zaky Ismail

UIN Sunan Ampel Surabaya

Abstrak

Pengembangan senjata nuklir antara Amerika Serikat dan Rusia yang signifikan mengancam keamanan internasional. Masalah itu membuat kedua negara perlu mencari solusi untuk pengurangan kepemilikan senjata nuklir melalui *New START Treaty*. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana efektivitas dari perjanjian yang dilakukan oleh kedua negara. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan metode deskriptif, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi literatur dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan adanya *New START Treaty* mampu mengurangi kepemilikan serta pengembangan senjata nuklir antara kedua negara, meskipun selama perjanjian berlangsung Amerika Serikat menaruh kecurigaan terhadap Rusia karena melanggar perjanjian.

Keywords: Efektifitas Rezim, *New START Treaty*, Pengendalian Senjata, Amerika Serikat, Rusia

PENDAHULUAN

Perkembangan senjata nuklir sepanjang Perang Dunia II sampai saat menjelang perang dingin banyak menimbulkan kecemasan bagi masyarakat umum dan keberadaan bom nuklir mengabadikan ketakutan tentang potensi serangan nuklir di Amerika Serikat dan Uni Soviet. Maka dari itu Amerika Serikat serta Rusia menyetujui melakukan pembatasan kepemilikan senjata nuklir, sehingga dibuatlah beberapa perjanjian perlucutan senjata nuklir di antaranya, *Strategic Arms Reduction Treaty* (START) I, START II, START III, dan yang terakhir adalah *New START*.

START I yang ditandatangani pada 31 Juli 1991 oleh Presiden AS George HW Bush dan Presiden Uni Soviet Mikhail Gorbachev, merupakan perjanjian pertama yang menyediakan pengurangan besar-besaran senjata nuklir strategis AS dan Uni Soviet. Amerika Serikat dan Rusia melakukan segala upaya agar tercipta perjanjian baru menggantikan START di sepanjang tahun 1990-an, tujuannya untuk memberikan pengurangan kepemilikan senjata nuklir lebih banyak kepada negara yang bersangkutan. Pada saat yang sama, START I terbukti terlalu rumit, tidak praktis, dan mahal untuk dilanjutkan, contohnya Kementerian Pertahanan Rusia menuduh Amerika Serikat melanggar kewajiban START I tentang *Intercontinental Ballistic Missile* (ICBM) LGM (nama nuklir)-118 *Peacekeeper* yang tidak dihancurkan semuanya, namun menurut Amerika Serikat penghancuran tahap pertama *Peacekeeper* sudah cukup sesuai dengan perjanjian START I¹.

Pada 3 Januari 1993 pemerintah Amerika Serikat dan Rusia menandatangani START II untuk melengkapi START I dengan mencoba menetapkan batasan lebih lanjut pada senjata nuklir strategis untuk masing-masing pihak. Namun pada tanggal 14 Juni 2002, Rusia mengumumkan pengunduran dirinya dari START II karena penolakan AS untuk meratifikasi perjanjian serta mundurnya Amerika Serikat dari Perjanjian *Anti-Ballistic Missile* (ABM). Saat *Moscow Summit* pada September 1998, Clinton dan Yeltsin menegaskan kembali komitmen mereka untuk memulai negosiasi formal tentang START III segera setelah Rusia meratifikasi START II, namun setelah penandatanganan Perjanjian

¹ Stephen Blank, *Is Russia Violating the New START Treaty?*, Defense Info (2018), diakses 19 April 2021, <https://defense.info/global-dynamics/2018/11/is-russia-violating-the-New-start-Treaty>

Strategic Offensive Reductions (SORT), tampaknya tidak mungkin bahwa kesepakatan START III akan dinegosiasikan, karena saran negosiasi yang harus dimasukkan di START III sama dengan perjanjian SORT yang sudah disepakati dan pada akhirnya perjanjian tersebut tidak ditandatangani².

Kemudian semua perjanjian tersebut disempurnakan dan diganti dengan perjanjian *New START*, *New START* sendiri menyediakan protokol verifikasi didasarkan pada Perjanjian START I 1991 dan telah dimodifikasi untuk tujuan perjanjian yang baru dan melanjutkan tujuan utama dua perjanjian sebelumnya selain verifikasi yakni pemantauan dan kepemilikan senjata nuklir serta pengurangannya agar tercapai batasan yang sudah disepakati. Setiap Pihak wajib mengurangi dan membatasi *Intercontinental Ballistic Missile* (ICBM), peluncur ICBM, peluncur *Submarine Launched Ballistic Missile* (SLBM), kemudian SLBM, peledak berdaya besar, hulu ledak ICBM, hulu ledak SLBM, serta persenjataan nuklir peledak berdaya besar sampai pada tujuh tahun setelah berlakunya Traktat ini. Tak lupa pembatasan jumlah agregat, sebagaimana dihitung sesuai perjanjian dengan Pasal I ayat 11 sebagai berikut³:

- 1.700, untuk ICBM yang dikerahkan, SLBM yang dikerahkan, dan peledak berdaya besar;
- 2.1550, untuk hulu ledak pada ICBM yang dikumpulkan, hulu ledak pada SLBM yang dikumpulkan, dan hulu ledak nuklir dihitung untuk digunakan peledak berdaya besar;
- 3.800, untuk peluncur ICBM yang disebarkan maupun tidak, peluncur SLBM yang disebarkan dan yang tidak, dan bom berat yang disebarkan dan yang tidak dikerahkan.

Berdasarkan pemaparan sejarah secara singkat diatas, selanjutnya keresahan terhadap perjanjian yang telah lama dilakukan mulai terasa, terutama pada masa kepemimpinan Donald Trump khususnya pada tahun 2018-2020. Pada Maret 2018, Rusia meluncurkan beberapa sistem persenjataan seperti, drone bawah air antar benua, bertenaga nuklir, dan bersenjata nuklir; rudal jelajah antar benua bertenaga nuklir; dan rudal balistik

² Daryl Kimball, *The START III Framework at a Glance*, Arms Control Association, (2019), diakses pada 11 Maret 2021, <https://www.armscontrol.org/factsheets/START3>.

³ “*Treaty Between The United States Of America And The Russian Federation On Measures For The Further Reduction And Limitation Of Strategic Offensive Arms*,” Nuclear Threat Initiative, diakses 27 Januari 2021, <https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/Treaty-between-the-united-states-of-america-and-the-russian-federation-on-measures-for-the-further-reduction-and-limitation-of-strategic-offensive-arms/>.

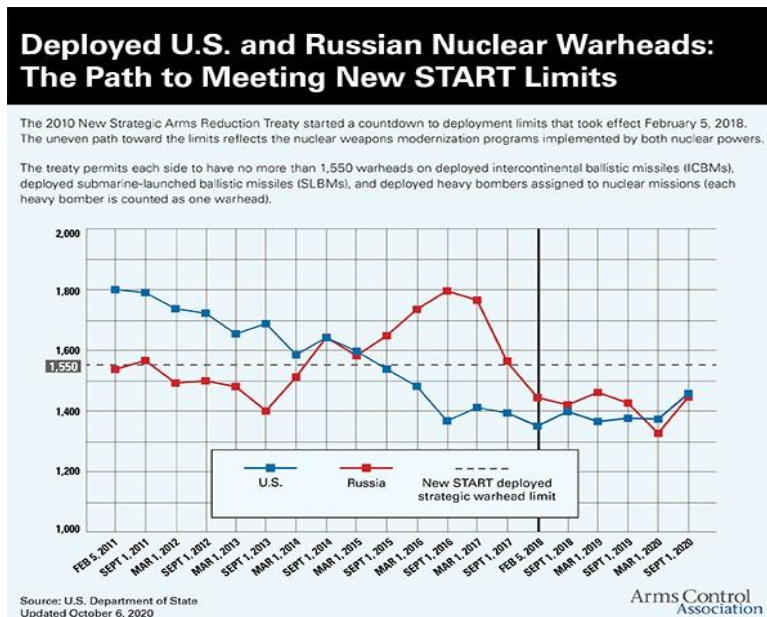
yang diluncurkan dari udara⁴. Rusia juga terus memperbarui sistem peluncuran komando mereka dan kendali nuklir otomatis yang sudah ada, mereka menyebutnya dengan “Perimeter”. Secara tidak langsung tindakan yang diambil Rusia tersebut telah melanggar perjanjian *New START* yang pada tahun itu juga baru memperpanjang perjanjian di antara kedua negara. Bersamaan pada tahun yang sama pada saat AS dipimpin oleh Donald Trump yang tidak memiliki pengalaman pemerintah atau militer menjabat dengan berbagai kejadian kontroversial. Seperti halnya tinjauan postur nuklir 2018 yang tidak disinggung oleh presiden Trump, bahkan Trump menginginkan hubungan yang terjalin dengan Rusia adalah hubungan perlombaan senjata. Tidak hanya itu, Trump telah menolak tawaran Rusia untuk memperpanjang satu-satunya perjanjian pengendalian senjata nuklir. Hal tersebut membuat negara bersenjata nuklir lainnya berfikir untuk andil dalam pelucutan senjata⁵.

Selanjutnya, AS juga tidak mempercayai Rusia telah melakukan upaya sesuai dengan perjanjian tanpa Selanjutnya, AS juga tidak mempercayai Rusia telah melakukan upaya sesuai dengan perjanjian dan pada Desember 2018, Amerika Serikat menuduh Rusia melakukan pelanggaran terhadap *Intermediate-Range Nuclear Forces* (INF) dengan mengembangkan rudal dan AS mengancam akan menarik diri dari perjanjian tersebut jika dalam masa 60 hari Rusia tidak mau mengikuti syarat yang diajukan dari AS. Komandan militer AS memperingatkan bahwa pelanggaran yang dilakukan Rusia secara terus-menerus terhadap INF dapat menghambat perpanjangan *New START Treaty* yang akan kadaluarsa pada 5 Februari 2021⁶.

⁴ Penjelasan Robert P. Ashley, Jr. dalam pidato “Russian and Chinese Nuclear Modernization Trends” di Institut Hudson (2019).

⁵ Daryl G. Kimball, *Begin With New START, Not a New Arms Race*, Arms Control Association, (2020), diakses pada 19 Maret 2021, <https://www.armscontrol.org/act/2020-06/focus/begin-New-START-not-New-arms-race>.

⁶ Penjelasan Robert P. Ashley, Jr. dalam pidato “Russian and Chinese Nuclear Modernization Trends” di Institut Hudson (2019).



Grafik 1. Jumlah Kepemilikan Senjata Nuklir
Sumber : armscontrol.org

Dari grafik di atas dijelaskan bahwa Rusia sempat mengalami kenaikan dalam kepemilikan senjata nuklir, pada bulan Maret tahun 2019 tepat satu tahun setelah perjanjian tersebut diperpanjang, senjata nuklir yang dimiliki Rusia pada saat itu hampir mendekati batas kesepakatan yang telah ditentukan oleh kedua negara. Sedangkan perjanjian *New START* ini dibentuk karena adanya ketidakpuasan kedua negara terhadap beberapa perjanjian sebelumnya. Ditambah dengan ketidakpercayaan Amerika Serikat terhadap Rusia atas kecurigaannya dalam percobaan peluncuran senjata nuklir. Oleh sebab itu, peneliti tertarik untuk menganalisis efektivitas *New START Treaty* dalam Pengurangan Senjata Nuklir Amerika Serikat dan Rusia Tahun 2018-2020.

METODE

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah metode penelitian yang fokus pada pedoman umum dasar terhadap suatu fenomena dalam kehidupan sosial manusia. Dengan kata lain pendekatan kualitatif merupakan penelitian yang digunakan untuk meneliti peristiwa atau fenomena yang rumit dan menyeluruh berdasarkan persepsi yang rinci dari para informan. Jenis penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang menggambarkan data informasi

berdasarkan kenyataan yang didapat pada saat peneliti terjun lapangan. Penelitian deskriptif memiliki tujuan untuk memberikan penjelasan tentang semacam keadaan kelompok tertentu⁷. Selintas riset mengenai deskriptif sama seperti pekerjaan pencari berita, tentang pengamatan lalu menjabarkannya dengan bentuk tulisan di media. Tetapi riset mengenai deskriptif adalah observasi yang memiliki sifat rasional serta dilaksanakan dengan teliti juga cermat maka dari itu hasil yang didapatkan lebih akurat juga lebih tepat dibanding pengamatan biasa yang dilakukan sering dilakukan wartawan.

HASIL DAN DISKUSI

Teori Efektivitas Rezim

Bersumber pada kondisi yang sudah dijabarkan, peneliti akan melakukan riset tentang efektivitas *New START Treaty* AS-Rusia dalam pengurangan senjata nuklir tahun 2018-2020, menggunakan teori efektivitas rezim guna melihat upaya-upaya kedua negara untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya serta negara lainnya dalam bidang keamanan. Dalam teori efektivitas rezim yang dipaparkan oleh ilmuwan politik bidang analisa pembuatan kebijakan Universitas Oslo pada tahun 1982, yakni Arild Underdal menyatakan bahwa suatu organisasi dapat dikatakan efektif jika berhasil menemukan solusi yang dihadapi. Dalam mengukur efektivitas dan kinerja organisasi internasional perlu memperhatikan beberapa aspek analisis, terdapat tiga komponen sebagai variabel independen yaitu tingkat kolaborasi (*level of collaboration*), kerumitan masalah (*problem malignancy*), dan penyelesaian masalah (*problem solving capacity*)⁸.

1. Tingkat Kolaborasi (*Level of Collaboration*)

Untuk melihat tingkat kolaborasi suatu rezim, diperlukan analisis terhadap efektivitas rezim dengan menggunakan alat *output*, *outcome*, dan *impact* yang dijadikan patokan sebab akibat suatu fenomena dalam menemukan titik awal analisis masalah. Output merupakan produk rezim dalam bentuk seperangkat aturan dasar yang timbul dari proses pembentukan, baik secara tertulis maupun tidak tertulis seperti halnya konvensi,

⁷ Morissan, Metode Penelitian Survei (Jakarta: Prenada Media Group, 2012), 37.

⁸ Edward L. Miles, Arild Underdal, et al, *Environmental Regime Effectiveness Confronting Theory with Evidence* (London: The MIT Press, 2002), 2.

rules of law, treaty, atau norma, prinsip-prinsip dan lain-lain. Selanjutnya *outcome*, umumnya berhubungan dengan perubahan perilaku anggota rezim sehingga akan terlihat kebijakan tersebut efektif atau tidak. Dalam hal ini kebijakan yang dibuat oleh kedua negara tidak efektif karena tidak berhasil merubah tingkah laku Rusia. Kemudian *impact* yang AS terus mencurigai Rusia melakukan pengembangan nuklir hingga melanggar perjanjian.

Teori efektivitas rezim dari Arild Underdal memberikan penilaian dalam pengukurannya melalui tingkat kolaborasi skala ordinal, yaitu:

- a. Skala 0, *joint deliberation but no joint action* atau anggota rezim merumuskan kebijakan bersama namun tidak ada aksi bersama.
- b. Skala 1, *coordination of action on the basis of tacit understanding* atau anggota rezim melakukan aksi sesuai koordinasi atas dasar pemahaman sendiri/diam-diam (dipahami tanpa dikatakan).
- c. Skala 2, *coordination of action on the basis of explicitly formulated rules or standard but with implementation fully in the hands of national government. No centralized appraisal of effectiveness of measures is undertaken* atau para anggota rezim bertindak sesuai dengan koordinasi atas dasar prosedur standar operasionalisasi yang telah ditetapkan namun pelaksanaan sepenuhnya pada sistem pusat dan tidak ada penilaian terpusat atas efektivitas tindakan yang dilakukan.
- d. Skala 3, *same as level 2 but including centralized appraisal* atau sama halnya pada level tingkat 2 tapi terdapat penilaian yang terpusat.
- e. Skala 4, *coordinated planning combined with national implementation only Includes centralized appraisal of effectiveness* atau anggota rezim memiliki perencanaan yang terkoordinasi disertai implementasi dengan penilaian terpusat.
- f. Skala 5, *coordination through fully integrated planning and implementation, with centralized appraisal of effectiveness* atau anggota rezim melakukan koordinasi melalui perencanaan dan pelaksanaan yang terintegrasi disertai dengan penilaian efektivitas yang terpusat.

Output tersebut merupakan aturan yang muncul dari proses pembentukan, baik secara tertulis maupun tidak tertulis. Dalam studi kasus ini, kebijakan sekaligus kesepakatan yang muncul jelas berdasarkan subjek AS dan Rusia yang mengembangkan nuklir terus menerus. Sehingga kedua negara melakukan pembentukan aturan untuk

menangani banyaknya kepemilikan senjata nuklir. Adapun poin pokok kesepakatan yang terbentuk adalah pembatasan hulu ledak 700, untuk ICBM yang dikerahkan, SLBM yang dikerahkan, dan peledak berdaya besar, lalu 1550 untuk hulu ledak pada ICBM yang dikumpulkan, hulu ledak pada SLBM yang dikumpulkan, dan hulu ledak nuklir dihitung untuk digunakan peledak berdaya besar dan 800, untuk peluncur ICBM yang disebarkan maupun tidak, peluncur SLBM yang disebarkan dan yang tidak, dan bom berat yang disebarkan dan yang tidak dikerahkan.

Munculnya kebijakan sekaligus kesepakatan tersebut menjadi *outcome* yang secara umum berhubungan dengan perubahan perilaku kedua negara, *outcome* dari keputusan kedua negara membuat perjanjian tersebut dapat dikatakan tidak efektif karena tidak mampu merubah tingkah laku anggota rezim. Khususnya pada ketidakpatuhan atau melanggarnya Rusia dalam kepemilikan senjata nuklir. Seharusnya Rusia bertindak sesuai dengan kesepakatan yang dibuat bersama AS, dan tidak melakukan hal-hal yang dapat merugikan secara sepihak.

Sehingga terdapat *impact* atas kesepakatan yang telah disetujui, secara umum *impact* berhubungan dengan terciptanya kondisi tertentu yang telah didesain oleh institusi atau rezim. Dalam hal ini harapan AS dan Rusia terhadap tingginya kepemilikan senjata nuklir dapat diselesaikan dengan pengurangan yang signifikan sebagai bentuk tanggung jawab negara berkuasa terhadap keamanan dunia internasional. Karena negara-negara kecil lain juga berhak mendapatkan rasa aman. Namun, yang terjadi adalah kegagalan dimana sejak diberlakukannya kesepakatan tersebut, kedua negara belum berhasil menekan kepemilikan senjata nuklir secara signifikan.

Berdasarkan pengukuran terhadap *output*, *outcome*, dan *impact* tersebut. Penulis menyimpulkan tingkat kolaborasi AS dan Rusia dalam menangani kepemilikan senjata nuklir bernilai (0) dalam skala *ordinal*, sebagaimana yang telah dijelaskan, hal tersebut dapat dikatakan sebagai rezim yang memiliki efektivitas rendah.

2. Kerumitan Masalah (*Problem Malignancy*)

Efektif tidaknya suatu rezim ditentukan oleh seberapa urgen masalah yang dihadapi. Semakin rumit dan urgen suatu masalah maka keefektifan rezim akan semakin kecil. Dalam hal ini, masalah yang bersifat sangat urgen maka kemungkinan terjalin kerjasama yang

efektif tidak akan terjadi, dengan alasan munculnya permasalahan khusus terdapat kemungkinan berasal dari berbagai faktor yang mempengaruhi dan kompleks, baik muncul dari penyebab masalah tersebut maupun aktor-aktor yang bermain di dalamnya. Adapun kerumitan masalah dapat muncul dari eksternal dan internal suatu rezim atau organisasi dengan harapan organisasi internasional mampu menyelesaikan masalah sesuai dengan kapasitas dan kemampuannya. Pada nyatanya, kompleksitas menjadi permasalahan internal rezim yang sangat rumit. Sehingga kedua negara mengalami kendala dalam upaya menangani permasalahan kepemilikan senjata yang terletak pada kompleksitas rezim saling tumpang tindih. Belum lagi banyak negara di dunia yang terus mendesak agar kedua negara tersebut melakukan pengurangan senjata dengan benar-benar transparan.

3. Penyelesaian Masalah (*Problem Solving Capacity*)

Menurut Underdal pembuatan solusi secara kolektif dalam pemecahan masalah terdapat tiga faktor penentu yaitu *institutional setting*, *distribution of power*, dan *skill and energy*⁹.

a. *institutional setting*, berisi tentang aturan-aturan suatu rezim.

b. *distribution of power*, berisi tentang pembagian kekuasaan dalam suatu rezim dimana terdapat pihak yang mendominasi bertindak sebagai leader namun tidak memiliki kekuatan untuk menentang peraturan, ada pula pihak minoritas yang mampu mengontrol pihak dominan.

c. *skill and energy*, berisi tentang peran kepemimpinan instrumental dan komunitas epistemis. Peran tersebut dalam suatu rezim dirasa penting sebab memiliki fungsi untuk meyakinkan suatu pencapaian secara empiris dan ilmiah. Komunitas epistemis juga dapat memperkuat basis intelektual dimana rezim tersebut dibentuk dan diterapkan.

Penjelasan tersebut menyatakan bahwa faktor dari kegagalan efektivitas *New START Treaty* dalam mengurangi senjata nuklir tahun 2018-2020 yaitu pada kendala politik internal dan tumpang tindihnya pendapat atas pengurangan maupun kepemilikan senjata nuklir.

⁹ Arild Underdal, *One Question Two Answer* (Cambridge: MIT Press, 2001), 3.

Hubungan Amerika Serikat dan Rusia ditengah Perjanjian *New START*

Kondisi hubungan AS dan Rusia ketika mencapai kesepakatan pembatasan persenjataan nuklir mengalami kesenjangan, yang harus bisa menjalin kerjasama untuk memperlancar hubungan antara keduanya untuk mencapai efektivitas *New START*. Pada kenyataannya para pemimpin negara yang dipengaruhi atas kekhawatiran kepentingan nasionalnya membuat mereka saling curiga satu sama lain, meskipun pada akhirnya keduanya bersepakat atas pengurangan dan pembatasan senjata nuklir.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori efektivitas rezim yang dikemukakan oleh Arild Underdal memiliki pemahaman secara tersirat dan tersurat yang berbentuk norma, aturan, bahkan prosedur dalam mengambil keputusan yang dilakukan oleh beberapa aktor tertentu yang juga termasuk bagian dari pembuat dan pengimplementasian suatu isu tertentu¹⁰. Adanya rezim internasional guna untuk mengatur, membatasi juga memaksa mitranya untuk melakukan suatu hal sesuai dengan kesepakatan yang telah dirangkai, memilih isu tertentu yang menurut rezim layak dibahas serta aktivitas tertentu yang diperbolehkan hingga kapan dan bagaimana suatu isu diselesaikan. Jadi rezim internasional dapat diartikan efektif jika kegunaannya dan isu yang diangkat dapat diselesaikan.

Dalam kasus ini untuk menjelaskan efektivitas dari *New START Treaty* AS dan Rusia dalam pengurangan persenjataan nuklir maka dapat menggunakan teori efektivitas rezim internasional. Teori yang dikemukakan oleh Arild Underdal menyatakan bahwa efektivitas rezim internasional dapat dianalisis melalui variabel independen dan dependen¹¹. Variabel independen memiliki faktor yang mampu mempengaruhi efektivitas sedangkan variabel dependen digunakan untuk menentukan efektivitas tersebut. Variabel independen terkait dengan hubungan Amerika Serikat dengan Rusia. Dalam teori tersebut jika hubungan cenderung baik (*benign*), maka rezim yang mudah melakukan kesepakatan bersama akan cenderung efektif. Sebaliknya, jika hubungan yang terjalin antar aktor negara bersifat buruk (*malign*), maka akan sulit untuk mencapai kesepakatan bersama dan cenderung tidak efektif. Hubungan Amerika Serikat dan Rusia cenderung *benign* dengan tidak adanya masalah yang memperburuk kesepakatan. Namun, kenyataannya dibalik layar

¹⁰ Stephen D. Krasner, *International Regime*, (New York: Cornell University Press, 1982), 185.

¹¹ Edwards L. Miles, *Environmental Regime Effectiveness* (London: The MIT Press Cambridge, 2002), 5.

publik hubungan Amerika Serikat dan Rusia kurang baik sehingga terdapat pengaruh negatif terhadap efektivitas rezim perjanjian tersebut.

Adapun cara mengukur nilai efektivitas melalui variabel dependen. Nilai efektivitas rezim *New START Treaty* dapat dilihat dari beberapa aspek analisis, terdapat tiga komponen sebagai variabel independen yaitu tingkat kolaborasi (*level of collaboration*), kerumitan masalah (*problem malignancy*), dan penyelesaian masalah (*problem solving capacity*). Kerumitan masalah dan penyelesaian masalah akan mempengaruhi tingkat kolaborasi yakni skala kolaborasi rezim¹².

Kerumitan Masalah (*problem malignancy*) dalam *New START Treaty*

Semakin rumit dan gawat suatu permasalahan yang dihadapi oleh rezim, maka keefektifan rezim akan semakin kecil pula. Ketidak efektifan *New START Treaty* dapat dijelaskan mulai dari *problem malignancy* (kegawatan permasalahan) yang dihadapi oleh rezim. Pertama, permasalahan yang dibahas dalam *New START Treaty* bersifat *Cumulative Cleavages* atau perbedaan yang terakumulasi, seperti halnya perbedaan power. Kedua, adanya *New START Treaty* menekankan untuk lebih serius dalam usaha menangani kepemilikan senjata nuklir antara kedua negara. Permasalahan tersebut dikatakan kompleks dan rumit mengingat kepentingan nasional dari kedua berbeda-beda. Namun begitu, *New START Treaty* sebagai kerangka kerjasama harus mampu menyelaraskan pendapat terkait fokus penyelesaian kepemilikan senjata nuklir. Ketiga, setiap aturan yang dihasilkan pada *New START Treaty*, dalam pelaksanaannya tidak dapat dipisahkan dari kondisi internal negara yang memiliki orientasi politik berbeda dan saling berkompetisi. Munculnya kompleksitas rezim dan konflik pada internal terkait pengurangan senjata nuklir mempengaruhi kinerja kesepakatan sebagai kerjasama pengurangan senjata nuklir.

Penyelesaian Masalah (*Problem Solving Capacity*) dalam *New START Treaty*

Penyelesaian masalah dapat ditemukan melalui setting institusional, distribusi kekuasaan (*power*) serta *skill and energy* (peran kepemimpinan instrumental dan komunitas epistmis).

¹² Edward L. Miles, Arild Underdal, et al, *Environmental Regime Effectiveness Confronting Theory with Evidence*, (London: The MIT Press, 2002), 2.

a. Setting institusional dalam *New START Treaty* memiliki pengaruh besar terhadap efektivitas kesepakatan tersebut maupun aturan yang dihasilkan. Aturan-aturan dalam institusi yang kondusif dan menjamin penerimaan usulan serta implementasi kesepakatan oleh kedua negara sangat diperlukan. Namun, Rusia melanggar kesepakatan yang telah dibuat pada penerapannya. Dalam hal ini *New START Treaty* tetap berjalan sebagai kerangka kerjasama dalam bentuk wujud peduli keamanan internasional.

b. Distribusi kekuasaan atau pihak yang mendominasi kekuasaan dan kekuatan, dalam pembuatan *New START Treaty* terdapat negara yang mendominasi dan berpengaruh dalam pengambilan kebijakan. Yakni Rusia yang menekan Amerika Serikat untuk menyetujui usulannya yang tidak menambahkan persyaratan apapun dalam penandatanganan berikutnya. Karena masalah yang dihadapi adalah keamanan internasional serta terkait negaranya, sehingga Amerika Serikat menolak untuk berkerjasama dengan Rusia.

c. Komunitas epistemis dalam suatu rezim sangat penting untuk memberikan keyakinan secara empiris dan ilmiah akan capaian yang bisa didapatkan. Dalam hal ini Rusia meyakinkan AS atas kesepakatan yang dilakukan untuk tidak menambahkan peraturan nantinya akan memberikan keuntungan satu sama lain. Tentu hal tersebut tidak disetujui oleh Amerika Serikat, karena menurut Amerika dengan adanya peraturan yang mengikat Rusia masih belum mengurangi senjata secara signifikan.

Skala Kolaborasi dalam *New START Treaty*

Untuk menentukan skala kolaborasi, terdapat beberapa poin yang harus diperhatikan yaitu: *Output*, umumnya hadir dari proses pembentukan kesepakatan dalam wujud tertulis maupun tidak tertulis seperti konvensi, deklarasi, norma, teraty, dll. Dalam hal ini berwujudkan *New START Treaty* dalam mengurangi kepemilikan senjata nuklir tahun 2018-2020. *Outcome*, memiliki keterkaitan dengan perubahan perilaku anggota rezim. *New START Treaty* dapat dikatakan tidak efektif karena tidak mampu mengubah tingkah laku anggota rezim. Tindakan terhadap kasus kepemilikan serta pengembangan senjata nuklir tidak dipraktikkan sesuai dengan kesepakatan yang diberlakukan¹³. *Impact*, berhubungan dengan terciptanya situasi tertentu yang didesain atau diinginkan oleh rezim.

¹³ Stephen Blank, *Is Russia Violating the New START Treaty?*, Defense Info (2018), diakses 19 April 2021, <https://defense.info/global-dynamics/2018/11/is-russia-violating-the-New-start-treaty/>.

New START Treaty memiliki visi dan misi untuk menekan gelombang pengungsi melalui kerjasama dan kesepakatan dalam penanganan kepemilikan senjata nuklir. Situasi yang diharapkan kedua negara mampu menangani kepemilikan senjata nuklir. Dalam menangani pengurangan kepemilikan senjata nuklir tidak dapat teratasi dikarenakan *New START Treaty* hanya sebatas pada kesepakatan tanpa penindakan, hal tersebut didominasi oleh Rusia yang melakukan pengembangan senjata nuklir. Berdasarkan pengukuran melalui *output*, *outcome* dan *impact* tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa tingkat kolaborasi *New START Treaty* bernilai 0 (nol) dalam skala *ordinal*. Hal ini berarti rezim tersebut tidak memiliki efektivitas, artinya Amerika Serikat dan Rusia menandatangani kesepakatan, menyetujui perjanjian, namun tidak melakukan tindakan atau implementasi untuk melaksanakan kesepakatan yang ada.

Selain tiga variabel diatas yakni independen (*Problem Malignancy* dan *Problem Solving Capacity*), *Intervening Variable (Level of Collaboration)*, dan dependen (*Regime Effectiveness*), terdapat *behavioral change* dan *technical optimum* yang digunakan untuk membuktikan hasil efektif atau tidaknya sebuah rezim.

1. Behavioral Change

Behavioral change ditujukan sebagai perubahan perilaku yang dimiliki oleh kedua negara setelah bergabung dalam sebuah rezim atau berlakunya sebuah kebiasaan yang baru setelah terikat dalam kesepakatan. Perubahan perilaku dalam *New START Treaty* dapat dibuktikan dengan tidak patuhnya Rusia terhadap aturan dan kesepakatan yang telah dibuat bersama Amerika Serikat. Adapun di dalam *New START Treaty* memuat peraturan tentang kewajiban kedua negara terhadap pengurangan senjata nuklir yang tidak dimaksimalkan dalam tindakan mengatasinya.

Dapat dilihat bahwa keikutsertaan AS dan Rusia dalam efektivitas *New START Treaty* terlaksana namun kurang efektif. Keduanya memiliki prinsip yang dipegang teguh untuk mempertahankan eksistensi negaranya dan secara tersirat tidak ingin melanjutkan kesepakatan tersebut, namun kesepakatan tersebut memaksa keduanya untuk tetap bersama demi melindungi perdamaian dunia dan keamanan warga negaranya dari gencatan senjata nuklir. Penerapan pengurangan persenjataan nuklir yang dinyatakan terlaksana, akan tetapi berlomba-lomba dalam memodernisasi nuklir yang tidak tercantum dalam kesepakatan, dimana secara keseluruhan *behavioral change* tidak tercapai dengan baik.

2. *Technical Optimum*

Technical optimum atau kemampuan suatu organisasi/rezim dalam mencapai tujuan. *New START Treaty* dalam operasinya memiliki tujuan melakukan pengurangan senjata nuklir guna menjaga keamanan internasional melalui kesepakatan yang dibuat bersama Rusia. Dengan adanya tujuan yang sama untuk melindungi warga negara dan perdamaian dunia, maka Amerika Serikat dan Rusia mampu menekan angka pengurangan dan pembatasan persenjataan nuklir. Namun, kerjasama yang terjalin diantara keduanya hanyalah sebuah formalisasi Amerika Serikat dan Rusia untuk mencapai kepentingannya dan perjanjian yang dilakukan hanya sebagai sarana untuk pengurangan dan pembatasan kepemilikan senjata nuklir yang diketahui publik. Meskipun penurunan kepemilikan senjata nuklir pada tahun 2018-2020 terlaksana, hal tersebut hanyalah kepentingan individu dari Amerika Serikat dan Rusia yang berarti *New START Treaty* dalam pengurangan persenjataan nuklir Amerika Serikat dan Rusia tahun 2018-2020 kurang efektif.

Sejalan dengan konsep teori yang sudah dipaparkan bisa diketahui jika dalam menjalankan *New START Treaty* menunjukkan jika rezim tersebut dikatakan tidak efektif dalam mengurangi kepemilikan senjata nuklir pada tahun 2018-2020 sebab hanya menguntungkan salah satu pihak saja yaitu Rusia. Hubungan kedua belah pihak juga tidak berjalan dengan baik dalam isu ini serta cenderung memanas, semua kesepakatan terkait senjata nuklir tidak dapat diselesaikan dengan mekanisme problem solving yang sudah dibuat. Sehingga permasalahan yang rumit tersebut memunculkan keretakan antara Amerika Serikat serta Rusia. Hubungan yang cenderung memanas yang ditandai dengan problem malignancy serta tidak berlakunya mekanisme problem solving kemudian berpengaruh negatif terhadap nilai efektivitas kesepakatan. *New START Treaty* berhasil menjadi rangkaian kesepakatan yang resmi tetapi tidak sanggup merubah perilaku kedua negara. *New START Treaty* mampu mengikat Amerika Serikat serta Rusia dalam pengurangan senjata nuklir namun pada penerapam pengurangan senjata nuklir tersebut tidak sesuai dengan peraturan kesepakatan, bahkan Amerika Serikat serta Rusia saling bersitegang dengan prinsip mereka.

Tidak hanya itu, perjanjian tersebut juga memberikan kesempatan bagi negara-negara untuk menentukan struktur unit strategis mereka sendiri, selama sesuai dengan jumlah keseluruhan perjanjian. Hal lain yang dalam *NEW START* tidak sebutkan adalah

larangan menguji coba, mengembangkan, atau memasang program pertahanan rudal. Beberapa prosedur yang dilakukan meliputi inspeksi langsung dan tampilan peralatan, pertukaran data dan pemberitahuan senjata dan peralatan nuklir strategis, dan ketentuan yang berkaitan dengan penggunaan kekuatan teknis nasional untuk memantau perjanjian ini. Pertukaran jarak jauh juga diterapkan untuk meningkatkan keandalan dan transparansi. Dalam 10 tahun, kontrak ini hanya akan berakhir jika semuanya berjalan lancar. Bahkan dalam lingkup perjanjian nuklir, perpanjangan hingga lima tahun dimungkinkan jika kedua negara setuju.

Dalam hal ini terdapat batasan perjanjian *New START* terkait persenjataan nuklir strategis Rusia yang meliputi pembentukan pertukaran data termasuk lokasi, jumlah, dan karakteristik teknis dari sistem dan fasilitas senjata serta ketentuan verifikasi yang memberi AS akses fasilitas ke Rusia yang dikerahkan atau tidak dikerahkan. Sistem strategis yang dimiliki saat ini berkontribusi pada keamanan nasional AS sebab ketentuan dalam perjanjian *New START* ini memberikan prediktabilitas, transparansi, dan wawasan unik sehubungan dengan kekuatan dan perencanaan nuklir Rusia saat Rusia terus memodernisasi kekuatan nuklir strategisnya. Perjanjian *New START* memungkinkan AS untuk mempertahankan pengembangan kekuatan nuklir strategisnya. Perjanjian ini juga memungkinkan AS untuk mempertahankan dan mengembangkan TRIAD nuklirnya disertai peluang AS akan fleksibilitas untuk menyesuaikan struktur kekuatannya sesuai kebutuhan.

Secara singkat, pelaksanaan perjanjian *NEW START* masa Donald Trump tetap berjalan dan berlanjut meskipun kedua negara saling memiliki tingkat kecurigaan dan kekhawatiran akan kendali kontrol persenjataan nuklir akan kecurangan dari Rusia. Kerjasama bilateral yang dilakukan atas perjanjian tersebut menjelaskan bahwa Kerjasama internasional dibentuk dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Kerjasama internasional merupakan suatu keharusan sebagai akibat adanya hubungan interdependensi dan bertambah kompleksitas kehidupan manusia dalam masyarakat internasional¹⁴. Sesuai tujuannya untuk meningkatkan kesejahteraan bersama serta dapat mempercepat proses peningkatan kesejahteraan dan penyelesaian masalah di antara AS dan

¹⁴ Kartasasmita, *Pemberdayaan Masyarakat: Konsep Pembangunan yang Berakar pada Masyarakat*, (Yogyakarta: UG, 1997).

Rusia. Hal tersebut berarti bahwa hubungan bilateral merupakan hubungan timbal balik dan saling mempengaruhi antara dua Negara. Hubungan bilateral dalam hubungan internasional selalu berada dalam dua konteks, yaitu kerjasama dan konflik. Seperti halnya AS dan Rusia yang melakukan kerjasama dalam dua konteks, terbukti pada terealisasinya *New START* dimana demi keamanan nasionalnya dari peperangan di masa depan, AS–Rusia mengusulkan, membahas masalah, mengemukakan bukti untuk mencapai solusi dan mengakhiri dengan perjanjian yang memuaskan keduanya pada awalnya. Beriringan dengan kerjasama tersebut, terdapat konflik dibelakang layar yang dilakukan oleh keduanya.

AS yang membutuhkan peran Rusia untuk menghindari atau tidak memperluas perselisihan dengan kesepakatan yang dicapai tentang pengurangan dan pembatasan senjata nuklir. Amerika Serikat tidak dapat menolak dengan dorongan atau paksaan dari dalam Amerika Serikat, tetapi Rusia memainkan peran penting dalam mengekstrak informasi dari sistem. Senjata nuklir juga merupakan kekuatan keamanan regional, dan Amerika Serikat juga membutuhkan Rusia untuk mencapai tujuannya. Sama seperti hubungan AS-Rusia yang saling bergantung, melindungi warga dari segala jenis serangan tidak dapat dihindari. Oleh karena itu, hubungan dekat yang ada tidak menjamin saling menguntungkan di masa depan dan dapat membahayakan dengan memanfaatkan kesempatan untuk menjalin hubungan kerja sama dengan Rusia melalui kesepakatan untuk menjaga keamanan tanpa mengikutsertakan Amerika Serikat. Amerika Serikat masih curiga dengan Rusia, karena menyadari bahwa Rusia hanya menggunakan kesepakatan ini sebagai kedok, bahkan ketika *New START* terjadi. Karena sistem yang mengikat, Amerika Serikat tidak dapat menolak dan Rusia akhirnya dapat memenuhi keinginannya untuk setuju dengan Amerika Serikat dengan beberapa pertimbangan dan risiko yang dihadapinya.

KESIMPULAN

Melalui penjelasan di atas, hasil penelitian menunjukkan bahwa perjanjian *New START* yang dilakukan Amerika Serikat dan Rusia dapat dikatakan kurang efektif. Pertama, dinilai dari level of collaboration menunjukkan skala 2 yang berarti bahwa rezim tersebut kurang efektif. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan berkurangnya senjata nuklir ICBM,

SLBM, dan pembom berat. Selain itu, kategori data yang berkaitan dengan strategis ofensif arms, konversi atau prosedur penghapusan, pemberitahuan, inspeksi kegiatan, bilateral komisi konsultatif, informasi telematika, aplikasi sementara, laporan setuju, dan final ketentuan meskipun terlaksana dengan baik namun masih kurang maksimal dan efektif. Kerjasama yang dilakukan Amerika Serikat dan Rusia tertera dalam *Treaty* yang telah disepakati, namun Amerika masih mencurigai Rusia melakukan pelanggaran dalam menjalankan poin-poin perjanjian yang sudah disepakati. Kedua, dinilai dari problem malignancy menunjukan jika rezim tersebut kurang efektif karena adanya permasalahan yang bersifat *incongruity*, yaitu perbedaan kesepahaman kepentingan antara Amerika Serikat dan Rusia, sehingga perlu adanya sinkronisasi antara Amerika Serikat dan Rusia agar *New START Treaty* berjalan sesuai dengan tujuan awal kesepakatan.

Sehingga penilaian terhadap efektivitas *New START* dalam pengurangan dan pembatasan senjata nuklir baik yang strategis maupun non strategis NATO harus memantau lebih dekat untuk mencapai perdamaian dan kenyamanan dalam mengurangi rasa kekhawatiran dan takut akan ancaman nuklir dari pihak lain. Selain dari luar negeri, diperlukan ketegasan dari dalam negerinya untuk andil dalam membuat kebijakan terkait kebijakan agar perjanjian tersebut tidak melanggar tujuan awal dan melanggar prosedur yang telah disepakati.

New START dengan transparansi datanya diharapkan negara serta pihak lain dapat membantu memantau jumlah dan pergerakan senjata nuklir agar tidak disalahgunakan oleh oknum asing. peneliti juga berharap dengan terikatnya kedua negara dalam *New START* mampu mempengaruhi negara lain untuk menghilangkan keinginannya memiliki senjata nuklir untuk tujuan yang tidak damai, dan mempengaruhi negara yang sudah memiliki senjata nuklir untuk ikut mengurangi kepemilikan nuklirnya, dengan demikian terus mengurangi ancaman nuklir. Karena dengan konsistensi kedua negara, bukan tidak mungkin *New START* akan berlanjut, dan bahkan akan ada perjanjian lain untuk mengatur kepemilikan senjata nuklir. Pada akhirnya, melalui upaya bersama, dunia akan hidup damai dengan bekerjasama bukan karena ancaman.

REFERENCES

- Aditya, T. dkk. "The New START Treaty antara Amerika Serikat dengan Rusia", E-SOSPOL VI no. 1(1), 2019.
- Ashley, R. P. Jr. *Russian and Chinese Nuclear Modernization Trends*. Institut Hudson. 2019.
- Blank, S. "Is Russia Violating the New START Treaty?". 2018. <https://defense.info/global-dynamics/2018/11/is-russia-violating-the-New-start-treaty>
- Brooks, L. *Understanding New START and the Nuclear Posture Review*. 2021. <https://www.armscontrol.org/events/2010-04/understanding-New-START-nuclear-posture-review-transcript-briefing-now-available>
- Creswell, J. W. *Research Design Qualitative, Quantitative, And Mixed Methods Approaches*. Yogyakarta: PT. Pustaka Pelajar. 2010.
- Diakov, A. S., Neuneck, G. & Rusten, L. *New START: Extension under what Circumstances?*. 2021. <https://deepcuts.org/publications/issue-briefs#c2251>.
- Dodge, M. *New START and the Future of U.S. National Security*. 2021. https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-05/BG3407_0.pdf.
- Haley, P. E., Keithley, D. M. & Merritt, J. *Nuclear Strategy, Arms Control, and The Future*. Colorado: Westview Press, Inc. 1985.
- Harman, S. *Confidence Building Measure*. 2021. <https://www.britanica.com/topic/confidence-building-measure>.
- Hurley, J. A. *Weapons of Mass Destruction: Opposing Viewpoint*. California: Green Haven Press, Inc. 1999.
- Nuclear Threat Initiative. *Treaty Between the United States of America and The Russian Federation on Measures for The Further Reduction And Limitation Of Strategic Offensive Arms*. 2021. <https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/treaty-between-the-united-states-of-america-and-the-russian-federation-on-measures-for-the-further-reduction-and-limitation-of-strategic-offensive-arms/>.
- Jastrow, R. *How to make nuclear weapon obsolete*. Toronto: Little, Brown and Company. 1985.
- Kartasasmita. *Pemberdayaan Masyarakat: Konsep Pembangunan yang Berakar pada Masyarakat*. Yogyakarta: UG. 1997.
- Kimball, D. G. *Begin With New START, Not a New Arms Race*. 2020. <https://www.armscontrol.org/act/2020-06/focus/begin-New-START-not-New-arms-race>.
- Kimball, D. G. *The START III Framework at a Glance*. 2019. <https://www.armscontrol.org/factsheets/START3>.
- Klotz, F. G. *The Military Case for Extending the New START Agreement*. 2021. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE350.html>.
- Krasner, S. D. *International Regime*. New York: Cornell University Press. 1982.
- Miles, E. L., & Underdal, A. *Environmental Regime Effectiveness Confronting Theory with Evidence*. London: The MIT Press. 2002.
- Morissan. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: Prenada Media Group. 2012.
- Norris, R. S. & Kristensen, H. M. *Nuclear U.S. and Soviet/Russian Intercontinental Ballistic Missiles 1959-2008*. 2021.
- Patty & Geller, J. *New Start: The U.S Should Not Extend the Dangerously Flawed Treaty for Five More Years*. 2021. <http://report.heritage.org/ib5043>.
- Pifer, S. *The Next Round: The United States and Nuclear Arms Reductions After New START*. 2021. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/12_arms_control_pifer.pdf.
- Podvig, P. *Russian Strategic Nuclear Forces*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. 2001.
- Probowisesa, A. *Prospek New Strategic Arms Reduction Treaty Dalam Kepemilikan Senjata Nuklir Amerika Serikat Dan Rusia*. Skripsi, Universitas Hasanuddin Makassar. 2014.
- Puentes, D. et. al. *The Possible Expiration of the New START, the Last Nuclear Bilateral Treaty*

- Between the United States and the Russian Federation*. 2021.
https://www.sciencepolicyjournal.org/uploads/5/4/3/4/5434385/puentes_kuhn_boodoo_etal_.jpg_v16.pdf.
- Roskin, M. G. & Berry, N. O. *The New World of International Relations*. New Jersey: Prentice Hall. 1997.
- Smith, B. *Verification After the New START Treaty: Back to the Future*. 2021.
<https://www.nipp.org/2020/07/14/smith-bryan-verification-after-the-New-START-treaty-back-to-the-future>.
- Torres, J. I. C. *The New START Treaty: Containing the black elephant*, 2021.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2021/DIEEEI01_2021_JOSCAS_NewSTART_ENG.pdf.
- Underdal, A. *One Question Two Answer*. Cambridge: MIT Press. 2001.
- United State Government. *NEW START TREATY*. 2021. <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/140035.pdf>.
- United State Government. *Annual Report on Implementation of the New START Treaty – 2019*. 2019.
<https://2017-2021.state.gov/annual-report-on-implementation-of-the-New-START-treaty-2019/index.html>.
- Vaddi, P. R. *Hearing on the Importance of the New START Treaty*. 2021.
<https://docs.house.gov/meetings/FA/FA00/20191204/110302/HMTG-116-FA00-Wstate-VaddiP-20191204.pdf>.
- Washington, B. *Why ‘New START’ Nuclear Treaty Split Biden from Trump*. 2021.
<https://www.bloomberg.com/News/articles/2021-01-28/why-New-START-nuclear-treaty-split-biden-from-trump-quicktake>.
- Woolf, A. F. *The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions*. 2021.
<https://fas.org/sgp/crs/nuke/R41219.pdf>.