

TINGKAT KEPATUHAN RUSIA DALAM PERJANJIAN INF PADA MASA JABATAN KETIGA PRESIDEN VLADIMIR PUTIN TAHUN 2012-2018

Muhammad Nabil Faruq¹

Abstract: *This study intended to describe the level of Russia's compliance with the INF Treaty during the third term of President Vladimir Putin in 2012-2018. The research method used is descriptive research and the data used is secondary data from books, articles, journals, theses, and official websites that discuss the INF Treaty. In this study the author used the concept of International Regime and Compliance Theory. The results of this study show that Russia's level of compliance with the INF Treaty was very low during President Vladimir Putin's third term in 2012-2018. Russia during 2012-2018 has undertaken several actions prohibited by the INF Treaty such as as possession of intermediate-range missiles and rejecting the United States offer to conduct a treaty-mandated inspection to verify compliance. This non-compliance was caused by Russia's interest in 2012-2018, namely, military superiority, challenging US dominance, asserting strength, and responding to threats that were no longer related to the INF treaty.*

Keywords: *Intermediate-Range Nuclear Forces, INF, Russia, Nuclear, International Regime, Compliance.*

Pendahuluan

Perjanjian *Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty* atau INF adalah perjanjian tentang kontrol senjata nuklir antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Perjanjian INF dibuat pada masa Perang Dingin dan ditandatangani oleh Presiden Amerika Serikat Ronald Reagan dan Sekretaris Jenderal Uni Soviet Mikhail Gorbachev pada 08 Desember 1987. Perjanjian INF mulai berlaku pada 01 Juni 1988 dan aktif selama durasi yang tidak terbatas atau tidak memiliki masa kadaluarsa. Perjanjian INF melarang pihak yang aktif di bawah perjanjian untuk memiliki, memproduksi atau menguji coba rudal balistik dan rudal jelajah basis darat dengan jarak tempuh 500 hingga 5.500 kilometer. Perjanjian INF juga melarang untuk memiliki atau memproduksi peluncur untuk rudal terkait, larangan ini termasuk untuk rudal dengan hulu ledak nuklir dan konvensional. Senjata-senjata yang termasuk dalam kriteria perjanjian harus dieliminasi sesuai dengan *Elimination Protocol* yang tertera dalam perjanjian. Perjanjian INF juga mengatur tentang proses inspeksi timbal balik terhadap gudang senjata para pihak yang aktif dibawah perjanjian untuk menjunjung tingkah kepatuhan para anggota (*armscontrol, 2019*).

Untuk mempromosikan tujuan dan implementasi penuh dari ketentuan dalam perjanjian, pihak-pihak yang aktif dibawah perjanjian menciptakan forum *Special Verification Commission* atau SVC. Anggota perjanjian setuju bila salah satu pihak meminta, maka forum SVC dapat dilaksanakan dengan tujuan untuk

¹ Mahasiswa Program S1 Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman.

menyelesaikan pertanyaan yang berkaitan dengan kepatuhan terhadap kewajiban perjanjian dan menyepakati langkah-langkah yang mungkin diperlukan untuk meningkatkan kelangsungan dan keefektifan perjanjian (*armscontrol, 2019*).

Perjanjian INF bermula pada tahun 1975 saat Uni Soviet berhasil mengungguli kemampuan persenjataan Amerika Serikat dengan rudal SS-20 miliknya. Rudal tersebut merupakan perkembangan baru dari rudal sebelumnya, Rudal SS-20 memiliki mobilitas yang baik, serta dilengkapi dengan 3 hulu ledak nuklir yang lebih akurat dengan jangkauan 5000 kilometer dan negara-negara di Eropa memprediksikan bahwa rudal tersebut dapat dikerahkan dalam jumlah besar pada tahun 1977 dan dapat menjangkau seluruh wilayah Eropa Barat (Anderson & Nelson, 2019).

Situasi ini mulai memanas dengan sikap Amerika Serikat yang merespon ancaman terhadap rudal SS-20 dengan mengerahkan 572 rudal jarak menengah di Eropa, dan menyebabkan kekhawatiran akan pecahnya perang nuklir. Situasi ini mulai membaik sejak terpilihnya Mikhail Gorbachev sebagai presiden Uni Soviet pada tahun 1985, Mikhail Gorbachev yang menginginkan perbaikan hubungan dengan barat membawa rencana untuk mengontrol peredaran senjata nuklir di Eropa kepada AS. Pendekatan negosiasi yang dilakukan AS dan Sekutunya berdasarkan 5 prinsip, yaitu: Persamaan hak dan Batasan antara AS dan Uni Soviet, Keterbatasan hanya pada sistem AS dan Uni Soviet, Penerapan batasan secara global, Tidak membatasi perawatan terhadap sistem pertahanan konvensional NATO, dan Verifikasi yang efektif pada setiap perjanjian. Prinsip tersebut kemudian berhasil digabungkan dalam perjanjian INF yang akhirnya pada 08 Desember 1987, Presiden Amerika Serikat Ronald Reagan dan Presiden Uni Soviet Mikhail Gorbachev menandatangani perjanjian INF dan mulai berlaku pada 01 Juni 1988. Dengan implementasi penuh dari perjanjian, pada 11 Mei 1991, rudal SS-20 terakhir Uni Soviet berhasil dieliminasi. Total jumlah 2.692 rudal telah dieliminasi setelah perjanjian mulai berlaku, ini merupakan keberhasilan pertama atas eliminasi keseluruhan kategori atas senjata dengan hulu ledak nuklir (*state.gov, 2017*).

Setelah runtuhnya Uni Soviet pada 25 Desember 1991, Amerika Serikat berusaha untuk memastikan kelanjutan implementasi penuh dari perjanjian INF dan untuk melakukan multilaterasi perjanjian dua belas negara pecahan Uni Soviet yang tidak termasuk 3 negara Baltic yang tidak dianggap AS sebagai penerus perjanjian. Dari dua belas negara tersebut, enam negara Belarus, Kazakstan, Uzbekistan, Ukraina, Turkmenistan dan Rusia memiliki fasilitas nuklir jarak menengah di wilayah mereka. Dengan persetujuan para anggota, Turkmenistan dan Uzbekistan yang memiliki masing-masing satu fasilitas nuklir jarak menengah menunjukkan peran yang kurang aktif dalam forum SVC dan proses inspeksi dan menyisakan Belarus, Kazakstan, Ukraina dan Rusia sebagai penerus aktif perjanjian bersama Amerika Serikat (*state.gov, 2017*).

Pada tahun 2013, Amerika Serikat menyampaikan kekhawatirannya kepada Rusia mengenai pengembangan rudal jelajah basis darat dengan jangkauan 500 hingga 5.500 kilometer dalam beberapa kesempatan. Pertama kalinya kasus ini diangkat oleh Amerika Serikat adalah saat Asisten Kepresidenan Untuk Keamanan Nasional Amerika Serikat Donilon dan Wakil Sekretariat Negara Amerika Serikat

Burns bertemu dengan Sekretaris Dewan Keamanan Rusia Patrushev, Amerika Serikat kemudian menyampaikan kekhawatiran tentang perjanjian INF kepada pejabat Rusia yang kemudian menyangkal adanya tingkah ketidakpatuhan (state.gov, 2019).

Amerika Serikat pertama kali mengungkapkan kepada publik tentang temuan atas tindak ketidakpatuhan Rusia atas perjanjian INF lewat Laporan Kepatuhan 2014 yang menyebutkan bahwa Rusia telah melanggar Artikel I dari perjanjian yang menyebutkan bahwa partisipan dilarang untuk memiliki rudal jarak menengah. Dengan inisiatif dari Amerika Serikat, dilakukan pertemuan bilateral antar para ahli dan pejabat Rusia untuk membahas isu ketidakpatuhan pada tahun 2014 dan 2015. Dalam dua pertemuan tersebut, Rusia menyangkal adanya tindak ketidakpatuhan dan Rusia tetap berkomitmen pada kewajibannya atas perjanjian (state.gov, 2014).

Permasalahan ini terus diangkat oleh pejabat kedua belah negara sepanjang tahun 2017, hingga pada Nopember 2017 Duta Besar Huntsman bertemu dengan Pejabat Luar Negeri Ryabkov untuk mengabarkan tentang strategi diplomatik, militer dan ekonomi yang akan diambil Amerika Serikat untuk mendorong agar Rusia Kembali mematuhi perjanjian INF dan dapat diverifikasi (state.gov, 2017).

Amerika Serikat melalui Menteri Pertahanan Mattis kemudian mengangkat permasalahan ini dalam *NATO High Level Group Meeting* dan meminta para sekutu untuk ikut terlibat dalam mengatasi masalah ketidakpatuhan Rusia dalam perjanjian INF. NATO mengeluarkan pernyataan yang menyoroti kekhawatiran tentang pengembangan Rudal Rusia, menegaskan kepatuhan Amerika Serikat dan meminta Rusia untuk terlibat secara konstruktif demi keberlangsungan perjanjian.

Direktur Senior Keamanan Nasional Amerika Serikat Christopher Ford mengungkapkan kepada publik bahwa petunjuk ketidakpatuhan Rusia adalah rudal 9M729, namun Rusia mengakui keberadaan rudal tersebut tetapi rudal tersebut tidak termasuk dalam jangkauan jarak menengah (sk.usembassy.gov, 2019). Pada Desember 2017, Amerika Serikat kembali mengadakan pertemuan SVC untuk membahas permasalahan kepemilikan rudal 9M729 Rusia yang dianggap Amerika Serikat sebagai bentuk ketidakpatuhan atas perjanjian, yang diikuti dengan pertemuan bilateral ketiga antara Amerika Serikat dan Rusia pada Juni 2018 yang berakhir dengan penolakan Rusia untuk berdiskusi lebih lanjut mengenai rudal yang dianggap melanggar perjanjian (geneva.usmission.gov, 2019).

Brussels NATO Summit Declaration mengungkapkan “Sekutu percaya bahwa, dengan tidak adanya jawaban yang kredibel dari Rusia terkait rudal baru ini, penilaian yang paling masuk akal adalah bahwa Rusia telah melanggar perjanjian.”. Pernyataan tersebut diikuti oleh Presiden Trump yang secara terbuka menyatakan bahwa Rusia tidak patuh terhadap perjanjian dan akan menarik diri dari perjanjian (ru.usembassy.gov, 2018).

Menanggapi masalah ini, Rusia dan Amerika Serikat mengadakan pertemuan di Jenewa pada Januari 2019 untuk membahas keberlangsungan perjanjian. Dalam pertemuan tersebut, Rusia menolak tawaran Amerika Serikat untuk melakukan inspeksi terhadap rudal 9M729 yang dianggap telah melanggar Artikel I dari perjanjian INF. Penolakan Rusia untuk melakukan inspeksi terhadap rudal terkait sesuai dengan Protokol Inspeksi yang tertera dalam perjanjian INF,

semakin menguatkan kecurigaan Amerika Serikat bahwa Rusia telah melakukan tindakan ketidakpatuhan terhadap perjanjian (Emmot, 2019).

Setelah menemui kebuntuan dalam pertemuan tersebut, tanpa kesepakatan, Amerika Serikat akhirnya secara resmi mengumumkan niatnya untuk menarik diri dari perjanjian INF dalam waktu 6 bulan seperti yang tertera dalam Artikel XV perjanjian terhitung sejak 02 Februari 2019. Menanggapi hal ini, Rusia juga mengumumkan niatnya untuk menarik diri dari perjanjian dalam waktu 6 bulan terhitung sejak 03 Februari 2019 (Emmot, 2019).

Kerangka Konsep dan Teori

Konsep Rezim Internasional

Menurut Stephen D. Krasner (1982), Rezim Internasional adalah kumpulan prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan yang bersifat abstrak maupun terstruktur yang berkaitan dengan kepentingan aktor dalam hubungan internasional. Prinsip adalah keyakinan pada fakta, sebab-akibat, dan kebenaran. Norma adalah perilaku standar yang didefinisikan atas hak dan kewajiban. Aturan adalah rujukan atau larangan dalam bertindak. Prosedur pengambilan keputusan adalah praktik untuk membuat dan menerapkan hasil pengambilan keputusan bersama (Stephen D. Krasner, 1982:186).

Alec Stone (1994) menjelaskan bahwa rezim Internasional adalah sebuah pemikiran yang berasal dari persetujuan sebuah negara untuk menyerahkan beberapa kebebasan sebagai ganti untuk wewenang dalam membuat keputusan independen. Struktur domestik merupakan contoh dasar dari rezim, sedangkan negara adalah sebuah institusi yang terbentuk dari individu-individu yang menyerahkan beberapa kekuatan tertentu untuk perlindungan dan perdamaian. Dalam Rezim Internasional, negara dengan cara yang sama memiliki tugas dan tanggung jawab untuk menindak pihak yang melanggar tanggung jawabnya (Alec Stone, 1994: 464).

Menurut Donald J. Puchala dan Raymond F. Hopkins (1982) rezim internasional memiliki 5 ciri utama, yaitu:

1. Rezim internasional dapat menciptakan perilaku patuh terhadap norma, aturan dan prinsip. Rezim dapat tercipta dari ekspektasi dan keyakinan suatu negara partisipan terhadap kelayakan, legitimasi dan perilaku yang bermoral demi kelancaran dan keberlangsungan sebuah rezim.
2. Rezim internasional dapat menciptakan sebuah prosedur bagi para pembuat kebijakan yang terlibat. Rezim internasional tidak hanya berisi norma pokok, namun juga melibatkan unsur-unsur seperti anggota partisipan, kepentingan yang ingin dicapai dan menjadi prioritas serta aturan yang dapat melindungi partisipan dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan tujuan rezim.
3. Rezim internasional harus memiliki prinsip yang dapat menguatkan rezim tersebut. Seperti norma-norma yang dapat mengatur partisipan dan mencegah perilaku yang menyimpang dari tujuan rezim.
4. Rezim internasional harus memiliki aktor yang berperan sebagai partisipan. Partisipan tersebut kebanyakan merupakan pemerintahan suatu negara dan dapat juga berupa aktor-aktor non-negara. Peran

pertisipan dalam rezim internasional sebagai pembuat, mematuhi dan menjalankan aturan yang telah disepakati.

5. Rezim internasional adalah eksistensi yang berfungsi untuk meyatukan nilai-nilai, proses pembuatan kebijakan dan tujuan yang dapat memfasilitasi kepentingan dan kebutuhan para partisipan. (Puchala & Hopkins, 1992: 62-63).

Teori Compliance (Kepatuhan)

Abram Chayes dan Antonia Handler Chayes menegaskan bahwa terdapat tiga alasan utama yang menyebabkan sebuah negara patuh terhadap perjanjian internasional, yaitu kepentingan, efisiensi dan norma. Kepentingan dapat dilihat dari alasan perjanjian tersebut dibuat. Sebuah negara akan bersikap patuh pada perjanjian yang bersentuhan dengan kepentingan negara tersebut, namun terkadang perjanjian internasional yang bersifat temporal dapat mempengaruhi kepatuhan sebuah negara. Hal ini disebabkan oleh perubahan yang terjadi dalam hubungan antar negara-negara dalam perjanjian, kondisi politik luar dan dalam negeri, sistem ekonomi dan struktur sosial.

Efisiensi dapat membantu negara patuh terhadap kewajibannya dalam perjanjian internasional. Saat suatu negara menjalankan kewajibannya terhadap perjanjian secara efisien, dapat dilihat bahwa saat suatu negara tersebut dapat menjalankan kewajiban dengan usaha yang minimal dan dalam waktu yang singkat namun dapat mencapai hasil yang maksimal. Ini juga membantu mengurangi resiko munculnya masalah dalam proses perjanjian dan meningkatkan keuntungan yang dapat diraih dari perjanjian tersebut. Kapasitas suatu negara juga mempengaruhi tingkat kepatuhan partisipan terhadap perjanjian, keterbatasan kapasitas suatu negara dapat menyebabkan partisipan lebih memilih efisiensi daripada sikap kepatuhan. Seperti saat negara melakukan usaha nyata dalam melangsungkan kewajibannya namun belum mencapai komitmen yang telah disepakati, keuntungan yang didapat dari sikap patuh lebih rendah daripada melakukan kewajiban secara efisien.

Norma dalam perjanjian internasional juga mempengaruhi tingkat kepatuhan suatu negara. Aturan-aturan yang tertera dalam perjanjian serta sanksi-sanksi terhadap pelanggaran mengikat suatu negara untuk patuh terhadap perjanjian demi keberlangsungan sebuah perjanjian. Namun ambiguitas dan tidak tepatnya bahasa yang digunakan dapat menjadi celah yang dimanfaatkan sebuah negara untuk menurunkan tingkat kepatuhan (Chayes, & Chayes, 1993: 175-205).

Dalam studi mengenai kepatuhan atau *compliance* terdapat dua aliran yang saling bertentangan antar satu sama lain, yaitu *enforcement school* dan *management school*. Aliran *enforcement school* menegaskan bahwa tindakan ketidakpatuhan atau *non-compliance* terhadap perjanjian internasional akan muncul dalam berbagai macam motif. Kepatuhan baru bisa terjadi dan dipertahankan jika aturan ditegakkan dan disertai dengan adanya sanksi (*punishment*). Strategi ini cukup efektif agar perjanjian dapat terlaksana dan dipertahankan, karena setiap pihak dibawah perjanjian mengetahui jika melanggar atau tidak mematuhi perjanjian maka akan dijatuhi sanksi. Berbeda dengan *enforcement school*, *management school* justru menegaskan bahwa kepatuhan atau *compliance* dapat terjadi tanpa adanya strategi

sanksi atau *punishment* dalam formulasi perjanjian, karena dianggap tidak efektif (Jonsson & Tallberg, 1998:374).

Permasalahan kepatuhan sebenarnya memang lebih dianggap sebagai permasalahan pengelolaan atau *management* daripada permasalahan pelaksanaan atau *enforcement*. Munculnya tindak ketidakpatuhan terhadap rezim bukan tidak sengaja, namun lebih disebabkan oleh kurangnya kapabilitas, kejelasan, dan prioritas kesepakatan dalam perjanjian. Untuk itu maka dibutuhkan strategi pengelolaan yang *sophiscated* contohnya dengan metode persuasi. Adapun metode yang dibutuhkan dalam metode ini antara lain: *transparency*, *dispute settlement*, *capacity building*. Keberadaan tiga elemen ini dalam sebuah perjanjian internasional diyakini dapat menstimulan munculnya perilaku patuh (Chayes, & Chayes, 1995:22-25).

Metode Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendiskripsikan tingkat kepatuhan Rusia dalam perjanjian INF. Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh melalui telaah pustaka digital baik dari sumber buku, jurnal, laporan, dokumen, dan sumber-sumber internet yang berisi data dan informasi yang relevan berkaitan dengan penelitian. Konsep dan teori yang digunakan untuk menganalisis adalah konsep Rezim Internasional dan teori kepatuhan (*compliance*).

Hasil dan Pembahasan

A. Perjanjian INF menurut konsep Rezim Internasional

Perjanjian *Intermediate-Range Nuclear Forces* atau INF adalah sebuah rezim antara Amerika Serikat dan Rusia yang bertujuan untuk menghilangkan semua rudal yang diluncurkan dari basis darat dengan jangkauan 500 hingga 5.500 kilometer. Perjanjian INF ditandatangani pada tahun 1987 dan merupakan pencapaian yang signifikan dalam rezim pengendalian senjata, karena ini adalah perjanjian pertama yang berhasil mengontrol dan menghapus seluruh kategori dari senjata nuklir.

Dengan menggunakan konsep rezim internasional, Perjanjian INF dapat digambarkan sebagai sebuah institusi sosial yang terdiri dari prinsip, norma, aturan, prosedur, dan program yang disepakati yang mengatur tentang permasalahan sistem persenjataan nuklir jarak menengah antara Rusia dan Amerika Serikat. Perjanjian INF adalah contoh rezim khusus yang berkaitan dengan aktivitas yang terdefinisi dengan baik, yaitu penghapusan senjata nuklir jarak menengah.

Perjanjian ini menetapkan tindakan negara tertentu yang dilarang, menciptakan tugas dan kewajiban tanpa sistem hierarkis. Perjanjian INF adalah rezim antara dua negara dengan kekuatan besar (Rusia dan Amerika Serikat) yang tidak lagi memenuhi kekuatan strategis masing-masing pihak saat ini. Penarikan diri Amerika Serikat dari perjanjian INF menyoroti tantangan mempertahankan rezim internasional ketika kepentingan strategis negara berubah.

Puchala & Hopkins menjelaskan bahwa rezim internasional memiliki 5 ciri utama:

1. Rezim internasional dapat menciptakan perilaku patuh terhadap norma, aturan dan prinsip. Rezim dapat tercipta dari ekspektasi dan keyakinan suatu negara terhadap kelayakan, legitimasi dan perilaku yang bermoral demi kelancaran dan keberlangsungan sebuah rezim. Perjanjian INF menetapkan seperangkat aturan, norma, dan prosedur yang mengatur perilaku Amerika Serikat dan Uni Soviet (Rusia) di bidang kekuatan nuklir jarak menengah. Aturan-aturan ini termasuk penghapusan dan penghentian permanen semua rudal balistik dan rudal jelajah nuklir maupun konvensional yang diluncurkan dari basis darat dengan jangkauan 500 hingga 5.500 kilometer. Penetapan aturan ini menciptakan pemahaman bersama antara dua negara adidaya tentang perilaku yang dapat diterima di area permasalahan ini.
2. Rezim internasional dapat menciptakan sebuah prosedur bagi para pembuat kebijakan yang terlibat. Rezim internasional tidak hanya berisi norma pokok, namun juga melibatkan unsur-unsur seperti anggota partisipan, kepentingan yang ingin dicapai dan menjadi prioritas serta aturan yang dapat melindungi partisipan dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan tujuan rezim. Perjanjian INF menciptakan sebuah forum yang dikenal sebagai Komisi Verifikasi Khusus atau SVC bagi para pihak untuk menangani dan menyelesaikan masalah kepatuhan. Forum ini memungkinkan Amerika Serikat dan Uni Soviet (Rusia) untuk berkomunikasi dan bekerja sama dalam isu-isu yang berkaitan dengan implementasi perjanjian, yang membantu membangun kepercayaan dan mengurangi resiko kesalahpahaman.
3. Rezim internasional harus memiliki prinsip yang dapat menguatkan rezim tersebut. Seperti norma-norma yang dapat mengatur partisipan dan mencegah perilaku yang menyimpang dari tujuan rezim. Perjanjian INF merupakan hasil dari negosiasi antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, yang didorong oleh keinginan bersama untuk mengurangi resiko perang nuklir dan mendorong pengendalian senjata. Negosiasi tersebut difasilitasi oleh sejumlah faktor, termasuk perubahan dalam sistem internasional, pergeseran keseimbangan kekuatan, dan munculnya gagasan dan norma baru tentang keinginan pengendalian senjata.
4. Rezim internasional harus memiliki aktor yang berperan sebagai partisipan. Partisipan tersebut kebanyakan merupakan pemerintahan suatu negara dan dapat juga berupa aktor-aktor non-negara. Peran partisipan dalam rezim internasional sebagai pembuat, mematuhi dan menjalankan aturan yang telah disepakati. Partisipan dalam perjanjian INF pada awalnya adalah Amerika Serikat dan Uni Soviet, namun setelah runtuhnya Uni Soviet pada Desember 1991, Amerika Serikat berusaha untuk melanjutkan implementasi penuh dari perjanjian dengan melakukan multilateralisasi perjanjian dengan negara-negara pecahan Uni Soviet yaitu, Rusia, Ukraina, Belarus, dan Kazakstan. Perjanjian INF juga didukung oleh berbagai aktor, termasuk kelompok masyarakat sipil, yang menekan pemerintah mereka untuk melakukan pengendalian senjata dan pelucutan senjata nuklir.

5. Rezim internasional adalah eksistensi yang berfungsi untuk menyatukan nilai-nilai, proses pembuatan kebijakan dan tujuan yang dapat memfasilitasi kepentingan dan kebutuhan para partisipan. Sebagai salah satu rezim kontrol senjata, perjanjian INF berfungsi untuk membatasi kemampuan persenjataan para pihak yang aktif di bawah perjanjian. Para pihak yang aktif dibawah perjanjian dilarang untuk memiliki, memproduksi, dan menguji coba rudal GLCM dan GLBM dengan jangkauan 500 hingga 5.500 kilometer. Perjanjian ini juga melarang untuk memproduksi dan memiliki peralatan rudal terkait. Semua hal yang dicantumkan dalam perjanjian harus dihancurkan sesuai dengan ketentuan perjanjian INF.

B. Tingkat Kepatuhan Rusia Dalam Perjanjian INF

Amerika Serikat pertama kali menyampaikan isu mengenai ketidakpatuhan Rusia atas perjanjian INF pada tahun 2013 dalam beberapa pertemuan formal yang dihadiri oleh pejabat Rusia. Pada Mei 2013, Asisten Presiden untuk Urusan Keamanan Nasional AS Donilon dan Wakil Sekretaris Negara AS Burns mengadakan pertemuan dengan Sekretaris Dewan Keamanan Rusia Patrushev. Amerika Serikat pertama kali menyampaikan kekhawatiran mengenai perjanjian INF kepada pejabat Rusia. Rusia kemudian menyangkal adanya tindakan ketidakpatuhan yang dilakukan oleh Rusia. Pada tahun dan bulan yang sama, Menteri Luar Negeri untuk Pengendalian Senjata dan Keamanan Internasional Gottemoeller menyampaikan kekhawatiran yang sama kepada Wakil Menteri Luar Negeri Rusia Ryabkov (state.gov, 2017).

Duta Besar Rusia Kislyak memberikan tanggapan awal mengenai adanya tindakan ketidakpatuhan dan menegaskan kembali bahwa Rusia tetap berkomitmen terhadap perjanjian INF. Pernyataan ini kemudian diikuti oleh DFM Ryabkov yang memberikan tanggapan akhir Rusia yang menyangkal adanya kegiatan yang melanggar perjanjian dan menegaskan komitmen Rusia terhadap perjanjian pada 16 Nopember 2013.

Pada Januari 2014, Amerika Serikat menginformasikan kepada sekutunya di NATO tentang keberadaan rudal dan peluncur yang melanggar batas jarak tempuh dari perjanjian INF. Dalam Laporan Kepatuhan resmi tahun 2014, Amerika Serikat menemukan bahwa Rusia telah melanggar kewajibannya atas perjanjian INF untuk tidak memiliki, memproduksi, atau menguji coba rudal GLCM dengan jarak tempuh 500 hingga 5.500 kilometer, atau memiliki atau memproduksi peluncur untuk jenis rudal tersebut. Walau pada tahun tersebut tidak disertakan nama rudal tersebut, menurut analisa di tahun-tahun berikutnya diketahui bahwa rudal tersebut adalah Novator 9M729 atau SSC-8.

Setelah Amerika Serikat merilis temuannya tersebut dalam Laporan Kepatuhan 2014, Juru Bicara KTT Wales NATO menyatakan bahwa pihak sekutu meminta Rusia untuk mempertahankan kelangsungan perjanjian INF dengan memastikan kepatuhan penuh yang dapat diverifikasi. Pada 11 September 2014, dengan inisiatif dari Amerika Serikat, diadakan pertemuan pakar bilateral untuk membahas mengenai rudal Rusia yang dianggap melanggar perjanjian. Rusia dalam pertemuan menyangkal keberadaan rudal

tersebut. Pertemuan ini dilakukan untuk kedua kalinya pada 20 April 2015, dimana sekali lagi Rusia menyangkal keberadaan rudal tersebut.

Ketika dihadapkan dengan permasalahan ketidakpatuhan perjanjian, tanggapan Rusia setiap tahun selalu konsisten: menyangkal adanya tindak pelanggaran, menuntut lebih banyak informasi dari Amerika Serikat untuk menentukan bagaimana pihak Amerika Serikat mendeteksi pelanggaran tersebut, dan mengeluarkan tuduhan balasan palsu bahwa Amerika Serikat melanggar perjanjian (state.gov, 2017).

Rusia bertahan dengan kebohongannya mengenai keberadaan rudal tersebut hingga tahun 2017. Pada 29 Nopember 2017, Direktur Senior Keamanan Nasional AS Christopher Ford mengungkapkan kepada publik bahwa petunjuk ketidakpatuhan Rusia adalah rudal 9M729, Rusia kemudian beralih pada kebohongan baru dan memberi pernyataan salah bahwa rudal GLCM tersebut memang ada namun rudal tersebut tidak termasuk dalam larangan perjanjian INF.

Sebelumnya telah dilaporkan oleh pejabat Amerika Serikat pada Februari 2017 bahwa Rusia telah mengerahkan dua batalyon rudal 9M729 (atau yang disebut pihak barat sebagai SSC-8). Satu dikerahkan di pangkalan uji coba rudal Kapustin Yar Rusia, yang terletak di barat daya Rusia. Yang kedua dipindahkan pada Desember 2016 dari Kapustin Yar ke pangkalan operasional yang tidak diketahui. Setiap batalyon mencakup empat peluncur, dan setiap peluncur dilengkapi dengan sekitar enam rudal.

Amerika Serikat menilai bahwa Rusia mulai melakukan mengembangkan secara rahasia rudal GLCM basis darat yang diberi nama 9M729 pada pertengahan tahun 2000. Rudal 9M729 memiliki kemampuan hulu ledak nuklir dan konvensional. Biro desain Novator (no-VA-tor) asal Rusia ditugaskan untuk mengembangkan rudal tersebut, yang sangat mirip dengan rudal jelajah lain yang dikembangkan Novator pada saat itu, seperti Iskander. Rusia mulai menguji rudal tersebut pada akhir tahun 2000-an dan pada tahun 2015 telah menyelesaikan program uji coba terbang komprehensif yang terdiri dari beberapa uji coba rudal 9M729 dari peluncur tetap dan *mobile*.

Selama masa pengembangan, rudal tersebut dikenal sebagai SSC-X-8. Sistem ini menggunakan rudal jelajah jarak jauh 9M728 dan 9M729 dengan hulu ledak nuklir. Rumus "9M" menunjukkan bahwa rudal ini adalah rudal yang diluncurkan dari basis darat. Pengembangan senjata ini sangat dirahasiakan oleh Rusia, meskipun pihak intelijen barat mengetahui tentang proyek ini. SSC-8 baru memiliki banyak fitur dari sistem rudal jelajah basis darat Uni Soviet RK-55 Relief yang pengembangannya dibatalkan. Rudal SSC-8 melakukan uji coba peluncuran pertamanya pada tahun 2008. Rudal 9M729 lulus proses uji coba pada tahun 2014. Dan pada tahun 2015, rudal tersebut dilaporkan diluncurkan pada jarak melebihi 500 kilometer yang diatur oleh perjanjian INF (militarytoday.com, 2019).

Sementara perjanjian INF melarang semua sistem rudal berbasis darat dalam jangkauan yang dibatasi perjanjian, itu memungkinkan Rusia untuk menguji coba rudal dari peluncur tetap selama Rusia tidak berniat menempatkannya di darat. Misalnya, menempatkan rudal tersebut atas dasar

kapal atau pesawat terbang. Sadar akan ketentuan perjanjian ini, Rusia awalnya menguji terbang rudal 9M729 rudal basis darat ke jarak lebih dari 500 kilometer dari peluncur tetap. Rusia kemudian menguji rudal yang sama pada jarak di bawah 500 kilometer dari peluncur bergerak.

Dengan menyatukan kedua jenis tes tersebut, Rusia mampu mengembangkan rudal yang terbang dengan jangkauan sistem jarak menengah yang dilarang oleh perjanjian INF dan diluncurkan dari basis *mobile* darat. Rusia mungkin menganggap pengembangan parallel diuji dari situs yang sama dan penyebaran rudal jelajah lain yang tidak dilarang oleh perjanjian INF akan memberikan perlindungan yang cukup untuk pelanggaran INF.

Amerika Serikat merespon pengembangan SSC-8 Rusia dengan melakukan R&D pada rudal jarak menengah basis darat. Sementara R&D ini diizinkan berdasarkan pedoman INF, pengujian peluncuran dan/atau penerapannya tidak diizinkan. Keputusan ini kemudian dikonfirmasi dalam Tinjauan Postur Nuklir AS 2018 yang menyatakan bahwa Amerika Serikat memulai penelitian dan pengembangan yang sesuai dengan perjanjian INF dengan meninjau konsep militer dan opsi untuk sistem rudal jarak menengah konvensional basis darat.

Kemampuan militer yang relatif murah dan dapat bertahan lama ini memberi Rusia lebih banyak pilihan untuk menyerang target dan populasi militer sekutu tanpa menghabiskan persediaan senjata militer strategis Rusia dan sumber daya serangan seperti rudal jelajah yang diluncurkan dari laut.

Tujuan Rusia adalah untuk menjaga agar Amerika Serikat tetap terkekang sementara diam-diam membangun dan mengerahkan kekuatan rudal ilegal yang mampu mengancam Eropa. Rusia yang tetap melakukan pengembangan dan produksi rudal jarak menengah yang dilarang perjanjian pada akhir 2018, telah mengerahkan beberapa batalyon rudal 9M729, yang menimbulkan ancaman konvensional dan nuklir langsung terhadap sebagian besar wilayah Eropa dan sebagian wilayah Asia.

Amerika Serikat telah berusaha secara agresif untuk membawa Rusia agar patuh kembali terhadap perjanjian. Amerika Serikat telah mencoba strategi terpadu Langkah-langkah diplomatik, ekonomi dan militer. Ketika langkah-langkah tersebut gagal untuk mengubah perilaku Rusia, Presiden Trump mengumumkan pada 20 Oktober 2018, bahwa Amerika Serikat akan mengakhiri perjanjian INF. Kemudian pada 4 Desember, Sekretaris Negara Mike Pompeo mengumumkan di *NATO Foreign Ministerial* di Brussels bahwa Rusia melakukan pelanggaran material terhadap perjanjian tersebut dan sebagai upaya hukum, Amerika Serikat akan menanggukhkan kewajibannya berdasarkan perjanjian dalam waktu 60 hari kecuali Rusia kembali patuh terhadap perjanjian. Semua sekutu NATO, termasuk Slovakia, setuju bahwa Rusia telah melakukan pelanggaran material terhadap perjanjian INF (sk.usembassy.gov, 2019).

Rusia menanggapi kesempatan terakhir untuk menyelesaikan masalah ini dengan menerima panggilan untuk pertemuan di Jenewa pada Januari 2019 untuk membahas mengenai keberlangsungan perjanjian. Amerika Serikat menuntut agar dilakukan proses inspeksi terhadap rudal tersebut dan kemudian Rusia menghancurkan rudal tersebut dan peluncur rudal terkait atau Amerika

Serikat akan keluar dari perjanjian jika Rusia menolak untuk patuh. Pada akhirnya, Rusia menolak tuntutan tersebut yang menyebabkan Amerika Serikat untuk keluar dari perjanjian dan mengembangkan Senjata Hipersonik Jarak Jauh yang lebih canggih dengan rudal luncur hipersonik dan jangkauan 2.776 kilometer.

Pada 23 Januari 2019, Rusia pertama kali memamerkan rudal SSC-8 kepada publik. Letnan Jenderal Mikhail Matveevsky, kepala pasukan rudal dan artileri militer, berpendapat bahwa rudal 9M729 memiliki hulu ledak yang lebih kuat dan sistem panduan yang lebih baik dibandingkan dengan model 9M728 sebelumnya. Namun, itu tidak memiliki jangkauan yang meningkat. Matveevsky mengklaim bahwa presentasi tersebut menyoroiti peningkatan transparansi dan kepatuhan Rusia terhadap perjanjian INF (militarytoday.com, 2019).

Untuk kembali patuh terhadap perjanjian INF, ada beberapa langkah yang harus diambil pemerintah Rusia, beberapa diantaranya adalah:

1. Mengakui pelanggaran yang telah dilakukan terhadap perjanjian INF dan bertanggung jawab atas tindakannya tersebut.
2. Membongkar dan mengeliminasi semua rudal jarak menengah dan peluncur yang melanggar perjanjian.
3. Mengizinkan inspeksi lapangan untuk memverifikasi bahwa semua aktivitas terkait rudal jarak menengah telah berhenti.
4. Melakukan dialog dengan Amerika Serikat dan Sekutu NATO lainnya untuk mengatasi masalah dan bekerja sama menuju sebuah resolusi.
5. Mengambil langkah-langkah untuk membangun kembali kepercayaan dan keyakinan dalam komitmennya terhadap pengendalian senjata dan nonproliferasi.

NATO dan Amerika Serikat telah mendorong Rusia untuk kembali mematuhi perjanjian INF sebelum menarik diri dari perjanjian pada Agustus 2019. Amerika Serikat menanggukhkan kewajibannya atas perjanjian sebagai tanggapan atas pelanggaran material Rusia dan secara resmi menarik diri dari perjanjian pada Agustus 2019, dengan Rusia mengakhiri perjanjian pada hari yang sama. Namun, perjanjian INF tetap menjadi preseden penting untuk pengendalian senjata dan upaya nonproliferasi, dan masyarakat internasional harus terus bekerja sama menuju dunia yang bebas dari senjata nuklir.

Rusia memiliki beberapa kepentingan untuk melanggar perjanjian INF, beberapa diantaranya adalah:

1. Mendapatkan keunggulan militer: Rusia mungkin telah berusaha untuk mengembangkan dan menggunakan rudal jarak menengah untuk mendapatkan keuntungan militer atas tetangganya dan musuhnya, khususnya di Eropa dan Asia.
2. Menantang Amerika Serikat: Rusia mungkin telah berusaha untuk menantang dominasi militer dan pengaruh global Amerika Serikat dengan mengembangkan dan mengerahkan rudal yang melanggar perjanjian INF.
3. Menegaskan kekuatannya: Rusia mungkin berusaha untuk menegaskan kekuatan dan pengaruhnya di komunitas internasional dengan menunjukkan

kemampuannya untuk mengembangkan dan mengerahkan teknologi misil canggih.

4. Menanggapi ancaman: Rusia mungkin menganggap penyebaran sistem pertahanan rudal Amerika Serikat di Eropa sebagai ancaman terhadap keamanan nasionalnya dan menanggapi dengan mengembangkan dan mengerahkan rudal jarak menengah.

Berbeda dengan kepentingan Uni Soviet saat awal terbentuknya perjanjian INF untuk membawa keseimbangan antara rudal SS-20 miliknya dengan jumlah rudal jarak menengah sekutu di Eropa yang terus bertambah. Uni Soviet yang saat itu dipimpin oleh Mikhail Gorbachev menyadari bahwa Uni Soviet tidak dapat memenangkan perlombaan senjata dengan Amerika Serikat di era Perang Dingin dan kemungkinan besar Uni Soviet akan kalah bila terjadi peperangan dengan Amerika Serikat dan Sekutu. Akhirnya Uni Soviet setuju untuk menandatangani perjanjian INF dengan Amerika Serikat pada 8 Desember 1987 untuk menciptakan keseimbangan antara rudal SS-20 miliknya dengan rudal Amerika Serikat dan Sekutu di Eropa dan mengurangi jumlah persenjataan nuklir di gudang senjata masing-masing pihak.

Dibandingkan dengan Uni Soviet, Rusia yang dipimpin oleh Presiden Vladimir Putin lebih percaya diri dengan kekuatan militer nasionalnya untuk menyaingi kekuatan militer Amerika Serikat dan Sekutunya di Eropa sehingga perjanjian INF yang melarang kepemilikan rudal jarak menengah dianggap membatasi kekuatan militer Rusia di masa kepemimpinan Presiden Vladimir Putin di tahun 2012-2018.

Melihat dari efisiensi, dengan melanggar perjanjian INF, Rusia akan memiliki keunggulan militer atas tetangga dan musuhnya, terutama di wilayah Eropa dan Asia dengan mengembangkan dan mengerahkan sistem rudal jarak menengah. Rusia juga dapat meningkatkan kemampuan pencegahannya dengan mengembangkan dan mengerahkan rudal jarak menengah. Kemudian, meningkatkan opsi dan fleksibilitas militernya dengan memiliki jangkauan rudal yang lebih luas.

Perjanjian INF dapat dibidang sangat berhasil dan efisien selama periode Perang Dingin, namun efisiensinya setelah era Perang Dingin dapat diperdebatkan. Perjanjian INF adalah bagian dari serangkaian perjanjian kontrol senjata yang mendefinisikan struktur keamanan Euro-Atlantik pasca Perang Dingin. Setelah runtuhnya Uni Soviet pada Desember 1991, Amerika Serikat berusaha untuk mengamankan keberlanjutan implementasi penuh dari perjanjian, namun perjanjian tersebut berhenti setelah Amerika Serikat dan Rusia mengumumkan akan keluar dari perjanjian. Alasan berubahnya efisiensi perjanjian INF pasca Perang Dingin adalah keseimbangan kekuatan militer era Perang Dingin, Keamanan Regional disaat perjanjian INF ditandatangani telah berubah secara fundamental.

Di dunia Multipolar, perjanjian kontrol senjata bilateral menjadi kurang masuk akal. Oleh karena itu efisiensi perjanjian INF setelah periode Perang Dingin sangat terbatas, melihat kemunculan aktor-aktor baru di panggung persenjataan nuklir seperti Cina dan Korea Utara.

Dilihat dari Norma, perjanjian INF memiliki kelemahan pada aturan inspeksi dan verifikasi, walau INF memiliki SVC sebagai badan pelaksana perjanjian, menyelesaikan pertanyaan-pertanyaan mengenai kepatuhan dan menyepakati langkah-langkah untuk meningkatkan kelayakan dan efektifitas perjanjian. Namun, kurangnya proses yang ditetapkan dalam perjanjian untuk pemeriksaan rutin dan inspeksi lapangan selama tiga belas tahun dapat dilihat sebagai celah dalam mekanisme verifikasi INF.

Kesimpulan

tingkat kepatuhan Rusia dalam perjanjian INF pada tahun 2012-2018 sangat rendah dengan terus memproduksi, menguji coba, dan akhirnya mengerahkan rudal 9M729 yang dilarang oleh perjanjian INF yang menyebutkan bahwa pihak-pihak yang aktif dibawah perjanjian dilarang untuk memiliki, memproduksi, dan menguji coba sebuah rudal basis darat dengan jarak tempuh 500 hingga 5.500 kilometer dan memiliki atau memproduksi peralatan pendukung untuk rudal tersebut seperti peluncur dan kendaraan pengangkut juga dilarang.

Amerika Serikat dan sekutunya NATO telah beberapa kali mendorong agar Rusia kembali patuh terhadap perjanjian INF dengan menawarkan beberapa opsi seperti inspeksi lapangan terhadap gudang senjata dan fasilitas rudal jarak menengah Rusia untuk memastikan kepatuhan dan memverifikasi bahwa aktivitas terkait rudal jarak menengah telah berhenti. Namun, Rusia tetap menolak tawaran Amerika Serikat tersebut dan tetap melanjutkan pelanggaran-pelanggarannya terhadap perjanjian.

Rusia menganggap bahwa perjanjian INF sudah tidak bisa lagi untuk memenuhi kepentingannya baik di dalam maupun luar negeri. Pengembangan sistem rudal jarak menengah yang dilarang perjanjian INF dianggap sebagai pilihan yang lebih efektif untuk memenuhi kepentingan Rusia di masa jabatan ketiga Presiden Vladimir Putin tahun 2012-2018. Pengembangan sistem rudal jarak menengah dianggap sebagai pilihan utama untuk menyaingi kemampuan militer Amerika Serikat dan negara-negara lain terutama di wilayah Eropa dan Asia. Selain untuk melindungi negaranya sendiri, Rusia juga ingin menyaingi dominasi Amerika Serikat di arena global.

Daftar Pustaka

- 2014 Compliance Report, "Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments", terdapat di <https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/2014/>
- 2015 Compliance Report, "Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments", terdapat di <https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/2015/>
- 2016 Compliance Report, "Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments", terdapat di <https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/2016/>
- Abram Chayes and Antonia Handler Chayes "On Compliance", International Organization Vol. 47, No. 2, 1993.

- Blank, Stephen J. *Russian Nuclear Weapons: Past, Present, and Future*. Strategic Studies Institute. United States. 2011.
- Bohlen, Avis. Burns, William. Pifer, Steven. Woodworth, John. *The Treaty On Intermediate-Range Nuclear Forces: History and Lessons Learned*. 2012.
- David T. Jones, “The Reagan-Gorbachev Arms Control Breakthrough, The Treaty Eliminating Intermediate-Range Nuclear Force (INF) Missiles”, 2012
- Donald J. Puchala and Raymond F. Hopkins “International Regimes: Lesson from Inductive Analysis”, 1982.
- Kristensen, Hans M. dan Norris, Robert S. *Russian Nuclear Forces, 2010*. Bulletin of the Atomic Scientists. 2010.
- Kuhn, Ulrich dan Peczeli, Anna. *Russia, NATO, and the INF Treaty, Strategic Studies Quarterly*. Vol. 11. 2017.
- McCausland, Jeff. *The SS-20: Military and Political Threat?*, The Fletcher Forum. Vol. 6. No. 1. 1982.
- Russia, U.S. fail to save missile treaty, Washington to pull out, terdapat di <https://www.reuters.com/article/us-usa-nuclear-idUSKCN1PA2C3>
- SSC-8 Long-Range Cruise Missile System, terdapat di http://www.military-today.com/missiles/ssc_x_8.htm
- Stephen D. Krasner. *International Regimes*. Cornell University Press, 1983.
- Stone, Alec. “*What is Supranatural Constitution? An Essay in International Relations Theory*”, *The Review of Politics* Vol. 56 No. 3. 1994.
- The INF Treaty: A Spectacular, Inflexible, Time-Bound Success, terdapat di https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/SSQ/documents/Volume-13_Issue-2/Anderson.pdf
- The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance, terdapat di <https://www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty>
- The National Security Archive, “The Reykjavik File”, 2006. terdapat di <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB203/index.htm>
- The Truth About Russian Violation of INF Treaty, terdapat di <https://sk.usembassy.gov/the-truth-about-russian-violation-of-inf-treaty/>
- Timeline of Highlighted U.S. Diplomacy Regarding the INF Treaty Since 2013, terdapat di <https://2017-2021.state.gov/timeline-of-highlighted-u-s-diplomacy-regarding-the-inf-treaty-since-2013/index.html>
- Treaty Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Elimination Of Their Intermediate-Range And Shorter-Range Missiles (INF Treaty), terdapat di <https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>
- U.S. Statement by Ambassador Wood at the 2019 Session of the Conference on Disarmament, terdapat di <https://geneva.usmission.gov/2019/01/22/u-s-statement-by-ambassador-wood-at-the-2019-session-of-the-conference-on-disarmament/>.