

... dan ...  
... yang ...  
... dan ...

# Kebijaksanaan Luar Negeri Jepang: Tantangan dan Inisiatif dalam Masalah Internasional

Edy PRASETYONO

**B**AGI Jepang, usainya perang dingin tampaknya membawa implikasi politik dan strategis yang lebih rumit. Masalah pokoknya berkisar pada bagaimanakah Jepang mengkonsepsikan peranan dan merumuskan kebijaksanaannya dalam masalah-masalah internasional.

Sebenarnya masalah di atas bukanlah sesuatu yang baru bagi Jepang, dan beberapa kali dalam perubahan-perubahan situasi internasional Jepang selalu berhasil merumuskan kebijaksanaan luar negeri yang menggambarkan perimbangan antara tuntutan kepentingan nasional (dan juga semangat pasifis dalam negeri) dan tuntutan eksternal terutama dari Amerika Serikat. Formulasi tersebut dapat kita lihat dari lahirnya Doktrin Yoshida pada periode pasca Perang Dunia II, tiga prinsip non-nuklir pada tahun 1960-an, kebijaksanaan *economic security* dan *omnidirectional diplomacy* pada pertengahan tahun 1970-an sebagai akibat *oil shock*, *comprehensive security concept* pada tahun 1980-an, dan kebijaksanaan *International Cooperative Initiative* pada tahun 1988.

Kini masalah peranan dan kebijaksanaan luar negeri Jepang kembali menjadi sorotan publik baik dari dalam negeri maupun masyarakat internasional. Di dalam negeri masalah di atas melahirkan perdebatan sengit di kalangan politisi dan masyarakat Jepang. Sementara itu dalam masyarakat internasional dewasa ini muncul tekanan yang lebih besar agar Jepang memainkan peranan yang lebih aktif dalam masalah-masalah internasional termasuk masalah keamanan (*security*), sepadan dengan kekuatan ekonominya.<sup>1</sup>

Sejauh yang menyangkut aspek ekonomi, hampir semua pihak sependapat bahwa Jepang telah memberikan sumbangan positif bagi pembangunan ekonomi negara-negara berkembang. Bahkan bantuan ekonomi Jepang kemudian dikaitkan

<sup>1</sup> Lihat misalnya himbauan Perdana Menteri Swedia Ingvar Carlson agar Jepang memainkan peranan dalam pasukan perdamaian PBB, *Mainichi Daily News* (18 Maret 1991); Kenichi Koyama, "Time for Japan's Initiative," *The Japan Times* (5 Maret 1991); lihat pula tulisan seorang anggota Parlemen Jepang dan Direktur National Defense Division LDP (Liberal Democratic Party) Koji Kazikawa, "Create An Asian Peacekeeping Force," *The Japan Times* (17 April 1991).

dengan masalah stabilitas dan keamanan. Dari sinilah lahir istilah bantuan strategis (*strategic aid*). Konsep ini menunjuk pada kebijaksanaan luar negeri Jepang melalui saluran hubungan ekonomi sebagai hasil koordinasi dengan Amerika Serikat dalam persaingan global dengan Uni Soviet. Dimensi keamanan dan strategis dari *strategic aid* direalisasikan dalam bentuk bantuan kepada *countries bordering conflict* dan *areas which are important to the maintenance of the peace and stability of the world*.<sup>2</sup> Karena itu aktivitas ekonomi Jepang tidak semata-mata bersifat ekonomis, melainkan juga sebagai salah satu cara untuk menyumbang stabilitas dan keamanan internasional. Perkembangan terakhir di mana pemerintah Jepang mengusulkan agar ODA diberikan dengan mempertimbangkan tingkat belanja militer pada negara sasaran menunjukkan dimensi politik dan keamanan kebijaksanaan ekonomi Jepang terhadap negara-negara penerima.<sup>3</sup>

Tekanan internasional dan perdebatan dalam politik domestik tentang peran internasional Jepang mempertanyakan kembali diplomasi ekonomi Jepang dalam masalah politik dan keamanan internasional. Krisis Teluk menunjukkan bahwa kekuatan dan diplomasi ekonomi saja tidak cukup. Banyak kritik terhadap Jepang, walaupun Tokyo telah memberikan sumbangan sebanyak US\$13 milyar; suatu jumlah yang melebihi jumlah total ODA Jepang pada tahun 1990. Kuwait, misalnya, menyatakan terima kasih tidak kepada Jepang tetapi kepada negara-negara yang telah membebaskan negara tersebut dari pendudukan Irak. Kuwait menghargai sikap Jepang yang mengirim kapal penyapu ranjau ke Teluk. Poll pendapat yang dilakukan oleh ABC

*News* dan *Washington Post* menunjukkan bahwa 30% masyarakat AS kehilangan respek terhadap Jepang.<sup>4</sup> Bahkan Jepang tidak diikutsertakan secara langsung dalam pembicaraan antara Amerika Serikat, Inggris, dan Perancis dan Jerman untuk membahas langkah-langkah bersama menghadapi Irak selama krisis berlangsung.<sup>5</sup> Yang lebih penting adalah bahwa Krisis Teluk menunjukkan adanya kesenjangan yang sangat tajam antara kekuatan ekonomi dan kelemahan untuk mengembangkan inisiatif dalam masalah internasional. Tampaknya tidak ada pilihan lain bagi Jepang kecuali memperkuat kembali hubungan dengan Amerika Serikat, seperti yang ditunjukkan oleh kunjungan Kaifu ke Amerika Serikat baru-baru ini.

Jika saat ini tampak ada pemikiran baru di mana kekuatan dan diplomasi ekonomi tidak cukup untuk meningkatkan status internasional Jepang, dan juga tidak cukup untuk memberikan sumbangan bagi kestabilan dan keamanan internasional, maka pertanyaannya adalah bagaimanakah kebijaksanaan luar negeri Jepang dalam masalah stabilitas dan keamanan internasional?

### Sekilas tentang Perkembangan Kebijakan Luar Negeri Jepang

Sampai dengan awal tahun 1970-an asumsi kebijaksanaan luar negeri Jepang adalah bahwa dukungan dan perlindungan AS terhadap keamanan Jepang sebagai sesuatu yang *taken for granted*. Dalam waktu yang sama Jepang memusatkan perhatian pada masalah ekonomi. Sebagai konsekuensinya Jepang akan mendukung

<sup>2</sup>Dennis T. Yasutomo, *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy* (Toronto: D.C. Heath and Company, 1986), hal. 41-57.

<sup>3</sup>*Foreign Bureau Information Service/East Asia*, (6 Maret 1991), hal. 8; *The Japan Times* (10 Mei 1991).

<sup>4</sup>*Time* (18 April 1991), hal. 20; Ayako Doi, "\$13 Billion Should Buy Japan A Little Respect," *Asian Wall Street Journal* (21 Maret 1991).

<sup>5</sup>*Mainichi Daily News* (2 Maret 1991).

tujuan politik luar negeri AS secara global. Di bawah perlindungan AS ini Jepang menjalankan politik luar negeri *seikei bunri* yaitu pemusatan pada masalah-masalah ekonomi dan menghindarkan diri dari keterlibatan dalam masalah politik dan keamanan.<sup>6</sup>

Perubahan situasi internasional dan kebijaksanaan strategi AS pada awal tahun 1970-an mempertanyakan asumsi-asumsi positif yang menguntungkan Jepang. Jepang tidak lagi dapat menggantungkan diri pada situasi internasional yang *taken for granted* karena perlindungan AS. Doktrin Nixon pada tahun 1969 melalui mana AS mengurangi kekuatan militer secara global sebanyak 1.200.000 pasukan dan dari Asia Pasifik sebanyak 600.000 pasukan memang mempengaruhi politik luar negeri Jepang. Lalu disusul dengan pendekatan Nixon pada Beijing pada tahun 1971 tanpa memberi tahu Jepang terlebih dahulu dan *oil shock* pada tahun 1973.

Perkembangan-perkembangan di atas memaksa Jepang untuk merumuskan kembali kebijaksanaan luar negeri dengan tetap memusatkan pada pembangunan dan kepentingan ekonomi Jepang. Kebijakan *seikei bunri* kemudian dimodifikasi ke dalam kebijaksanaan *zenhoi heiwa gaiko* (*omnidirectional peaceful diplomacy*), yaitu menjalin persahabatan sebanyak mungkin dengan negara lain, dan tidak mengambil langkah-langkah politik yang membahaya-

<sup>6</sup>Kebijaksanaan *seikei bunri* adalah perwujudan dari *legacy* Yoshida Doktrin pada pasca Perang Dunia II yang secara garis besar menyatakan bahwa tujuan utama nasional Jepang adalah pembangunan ekonomi, dan bahwa Jepang harus mempertahankan tingkat kekuatan militer yang kecil; menghindarkan diri dari masalah politik dan strategi, dan bahwa tujuan jangka panjang keamanan Jepang tergantung pada kehadiran dan perlindungan militer AS. Lihat Tsueno Akaha, "Japan's Security Policy After US Hegemony," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 18/3 (Winter 1989), hal. 437.

kan kepentingan ekonomi Jepang. Karena prinsip ini Jepang lebih pro negara-negara Arab dalam krisis minyak tahun 1973. Untuk pertama kali pada tahun tersebut Jepang berbeda sikap dengan AS dalam masalah internasional. Istilah *economy security* menjadi sangat populer dalam periode Perdana Menteri Takeo Fukuda ini. Karakteristik menonjol dalam pendekatan ini adalah sikap *passive, wait and see*.<sup>7</sup>

Jepang mulai memberi perhatian pada masalah politik dan keamanan dalam politik luar negerinya ketika ia melihat kemunduran secara relatif kekuatan ekonomi dan supremasi militer Amerika Serikat. Sementara itu pada saat yang sama ancaman militer Uni Soviet dan sekutunya dirasakan makin meningkat. Di samping Doktrin Nixon pada tahun 1969, persepsi kemunduran kekuatan militer Amerika Serikat juga diperkuat oleh kegagalan Washington dalam Perang Vietnam 1975, krisis Iran tahun 1978, invasi Vietnam ke Kamboja 1978, invasi Uni Soviet ke Afghanistan 1979, serta keterlibatan pasukan Kuba di negara-negara Afrika pada akhir tahun 1970-an sampai dengan awal tahun 1980. Kalangan politisi dan masyarakat Jepang mempertanyakan tentang kepemimpinan dan komitmen Amerika Serikat terhadap keamanan para sekutunya, termasuk Jepang. Suatu kelompok studi yang dipimpin oleh Perdana Menteri Ohira pada tahun 1980 menyatakan dalam laporannya:

In considering Japan's security, the most fundamental change that took place in the international situation in the 1970s is the termination of clear American supremacy in both military and economic spheres.<sup>8</sup> ...

<sup>7</sup>Edward A. Olsen, *US-Japan Strategic Reciprocity: A Neo Internationalist View* (Stanford University Press: California, 1985), hal. 10; Reinhard Drifte, *Japan's Foreign Policy* (Royal Institute of International Affairs, tanpa tahun), hal. 38-39.

<sup>8</sup>*Report on Comprehensive National Security* (Tokyo: The Comprehensive National Security Study Group, 2 Juli 1980), hal. 7.

US military power can no longer able provide its allies and friends with nearly full security and it has become necessary for US friends and allies to strengthen their self-help efforts particularly in the area of conventional forces.<sup>9</sup> ...

Laporan tersebut selanjutnya menyimpulkan bahwa Pax Americana telah berakhir dan dimulainya *era peace through shared responsibility*.<sup>10</sup> Laporan serupa yang dihasilkan oleh kelompok studi di bawah Nakasone pada tahun 1985 juga memberikan pandangan yang sama tentang perubahan kekuatan AS serta konsekuensinya bagi perdamaian dan keamanan internasional.

Dengan memperhatikan perkembangan di atas laporan tersebut kemudian menelurkan dua rekomendasi kebijaksanaan luar negeri Jepang. *Pertama*, bahwa *omnidirectional diplomacy* tidak mungkin dapat dipertahankan karena pihak Barat dan Amerika Serikat menuduh bahwa kebijaksanaan tersebut sebagai sikap oportunisme Jepang dan melepaskan tanggung jawab terhadap stabilitas internasional. Sebagai salah satu sekutu AS, adalah tidak mungkin bagi Jepang untuk menjalankan *omnidirectional diplomacy* dan menjaga jarak yang sama dengan kedua superpower. Terlebih Perjanjian Persahabatan dan Perdamaian Tokyo-Beijing tahun 1978 yang jelas ditujukan kepada Uni Soviet tidak akan menjadikan Jepang netral dalam persaingan global. Dengan meningkatnya ancaman Soviet pada saat itu, *omnidirectional diplomacy* hanya akan membuat Jepang terisolasi. Terlebih pada saat laporan tersebut dibuat AS sedang gencar menekan Jepang untuk meningkatkan anggaran pertahanan.

Kedua, kebijaksanaan keamanan nasional Jepang harus bersifat komprehensif,

dan tidak semata-mata diukur dari patokan-patokan militer. Karena itu pula ancaman keamanan nasional tidak semata-mata berupa ancaman militer. Dengan demikian aktivitas diplomasi untuk melindungi kepentingan keamanan Jepang dapat dilakukan dengan berbagai jalan misalnya dengan memberi bantuan ekonomi kepada negara lain untuk menjaga kestabilan kawasan.

Pada akhirnya memang kebijaksanaan komprehensif Jepang tidak memberikan batasan atau keseimbangan yang jelas antara peran kekuatan militer dan kekuatan ekonomi. Walaupun juga tidak dapat dipungkiri bahwa kebijaksanaan komprehensif Jepang memberi ruang gerak yang lebih besar pada peningkatan kekuatan militer. Bagi Jepang tampaknya kebijaksanaan tersebut merupakan jawaban terbaik untuk menghadapi tekanan Amerika Serikat tentang *burden-sharing* dan juga untuk mencegah kemungkinan munculnya reaksi negatif dari negara-negara Asia yang pernah mengalami penjajahan Jepang. Cina misalnya menyatakan mendukung kebijaksanaan komprehensif Jepang dalam masalah keamanan. Di samping itu orientasi pasifis yang sangat kuat di Jepang harus dipertimbangkan oleh para pembuat keputusan kebijaksanaan luar negeri Jepang sejauh kebijaksanaan tersebut menyangkut masalah keamanan. Pencantuman istilah *aliansi* di akhir komunike Jepang-Amerika Serikat sebagai hasil kunjungan Suzuki ke AS pada tahun 1981 menimbulkan protes keras di Jepang yang mengakibatkan mundurnya Menteri Luar Negeri Ito adalah contoh kuatnya orientasi pasifis di Jepang.<sup>11</sup>

Sejak itu pelaksanaan kebijaksanaan luar negeri Jepang banyak menggunakan saluran ekonomi seperti ODA, IMF, World Bank untuk memberikan sumbangan bagi kestabilan dan keamanan internasional.

<sup>9</sup>Ibid., hal. 7-8.

<sup>10</sup>Ibid.

<sup>11</sup>Olsen, *op. cit.*, hal. 24-25.

## Faktor Amerika Serikat

Apakah karena para pembuat kebijaksanaan luar negeri Jepang harus memperhitungkan orientasi pasifis masyarakat Jepang, dan apakah karena Jepang harus mempertimbangkan kemungkinan munculnya reaksi negatif dari negara-negara Asia jika Jepang meningkatkan kekuatan militernya, yang pasti adalah sampai saat ini masalah keamanan dalam kebijaksanaan luar negeri Jepang masih sangat sensitif, sejauh hal itu dilakukan melalui jalan non-ekonomi.

Demikian pula masih belum jelas apakah sikap yang ditempuh Jepang di atas merupakan penyebab lemahnya inisiatif mengembangkan kebijaksanaan luar negeri ataukah justru sikap di atas ditujukan untuk membentuk suatu model diplomasi gaya Jepang. Tidak ada faktor tunggal yang memberikan penjelasan tentang hal di atas. Dari pihak Amerika Serikat sendiri juga tidak ada jawaban yang pasti tentang apa yang Washington inginkan dari Jepang jika memang Jepang akan mengembangkan peranan keamanan dengan meningkatkan kekuatan militernya dalam rangka berbagi beban (*burden-sharing*). Nakasone pada tahun 1977 menyatakan bahwa:

Some American argue that Japan is not doing enough for its own defense. Other American argue that a step up in Japanese defence capabilities would lead to a revival of militarism. Japanese are set a loss to know what to do. One side says get off the bus; the other side says get on.<sup>12</sup>

Pada tahun 1987 Kongres AS meminta Jepang untuk mengalokasikan 3% dari GNP-nya untuk belanja pertahanan.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>Yasuhiro Nakasone, "Japan Confronts the Future," A paper presented at a meeting of the Sino-Soviet Institute, George Washington University, 26 September 1977, sebagaimana dikutip oleh Olsen, *op. cit.*, hal. 112.

<sup>13</sup>House Resolution, 18 Juni 1987 dalam Hisahiko Okazaki, "The Restructuring of the U.S.-Japan

Okazaki, seorang pengamat masalah luar negeri Jepang, mempertanyakan apa yang diinginkan oleh AS dari Jepang dengan anggaran militer 3% dari GNP. Selanjutnya dikatakan seandainya anggaran militer Jepang adalah 2% dari GNP sampai dengan tahun 2000 anggaran tambahan militer akan terakumulasi US\$300 milyar yang berarti mampu membangun 10 kapal induk dengan teknologi nuklir mutakhir. Tetapi jika ditanyakan kepada AS apakah demikian yang mereka inginkan, mereka akan menyatakan tidak.<sup>14</sup>

Jadi banyak variabel untuk menjelaskan mengapa Jepang tetap memberi tekanan pada diplomasi ekonomi dalam kerangka *comprehensive security concept*, walaupun konsep ini sendiri juga memberi peluang peningkatan peranan kekuatan militer dalam kebijaksanaan luar negeri Jepang, seperti yang dilakukan oleh Suzuki dengan kebijaksanaan perlindungan 1.000 mil laut dan kebijaksanaan Nakasone yang memecah tradisi anggaran belanja militer dalam batas 1% GNP. *Japan Diplomatic Blue Book 1989* menggambarkan penekanan diplomasi gaya Jepang untuk memberi sumbangan pada perdamaian dan keamanan internasional.<sup>15</sup>

Alliance," *Japan Review of International Affairs*, vol. 2/2 (Fall/Winter 1988), hal. 125.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 126.

<sup>15</sup>Pernyataan dalam *Japan Diplomatic Blue Book 1989* ini tampaknya merupakan jawaban Jepang atas tekanan Kongres AS agar para sekutu menanggung *burden-sharing* yang lebih besar. Congressional Report 1988 mengkritik Jepang dan negara-negara Eropa karena tidak memberikan kontribusi keamanan internasional sepadan dengan kekuatan ekonomi mereka. Secara otentik laporan tersebut menyatakan: "Alliances as a whole should play larger role in deciding whether they view US troops and bases in their territories as necessary for defence and, if so, should share or pay for all of additional cost incurred by the United States in stationing its forces overseas," *Interim Report of the Defense Burdensharing Panel of the Committee on Armed Service*, House of Representative, One Hundredth Con-

There is a wide spread opinion in the United States, especially in the Congress, that Japan and other allies should share the burden for the peace and prosperity of the world. Japan believes that the allies can contribute to the peace and prosperity of the world not in *uniform way* (cetak miring dari penulis) but that it is important for each to fulfill its responsibility from its *own standpoint* not only in defense but also in many other areas.<sup>16</sup>

Sejak itu apa yang disebut tanggung jawab dan kontribusi Jepang terhadap perdamaian dan keamanan internasional dirumuskan dalam kebijaksanaan *Japan Contributing to the World* dengan mempromosikan *International Cooperation Initiative* pada tahun 1988 yang terdiri dari tiga pilar yaitu: kerjasama untuk perdamaian; perluasan dan peningkatan ODA; dan kerjasama kebudayaan.<sup>17</sup>

Terlepas dari persoalan bahwa kebijaksanaan di atas ditujukan untuk melindungi kepentingan Jepang, terutama kepentingan ekonomi, yang bersifat global, tampaknya karena kebijaksanaan itu pula yang menjadikan AS tetap melakukan tekanan terhadap Jepang. Alexander Haig pernah menyatakan bahwa AS tidak melihat langkah-langkah ekonomi dan politik Jepang sebagai pengganti kontribusi dalam bidang pertahanan dalam rangka berbagi beban. Pada pemerintahan Reagan memang terjadi penurunan intensitas tekanan AS terhadap kebijaksanaan luar negeri Jepang, karena AS harus mendengarkan kekawatiran negara Asia terutama Asia Timur dan Asia Tenggara. Kedua negara kemudian lebih menekankan aspek peran (*role*) dan misi (*mission*) daripada sekedar ukuran

anggaran belanja militer dalam kerangka berbagi beban.<sup>18</sup> Tetapi sejalan dengan adanya friksi ekonomi akibat defisit perdagangan AS terhadap Jepang, Tokyo merasa tidak pernah lepas dari tekanan AS dalam menentukan kebijaksanaan luar negerinya. Selama Krisis Teluk berlangsung seorang anggota Kongres AS menyatakan: "Jika Jepang tergantung AS dalam masalah keamanan, mereka harus membayar untuk itu (biaya operasi militer AS di Teluk)."<sup>19</sup> Menanggapi reaksi Jepang terhadap tekanan AS, seorang pengamat baru-baru ini menyebut Jepang sebagai negara yang *unik* yang memberi justifikasi atas kebijaksanaan keamanannya bukan karena ancaman musuh (Uni Soviet), melainkan untuk melindungi dirinya dari pelindungnya, yaitu Amerika Serikat.<sup>20</sup> Friksi ekonomi menjadi saling terkait dengan tekanan AS dalam masalah kebijaksanaan keamanan dan politik luar negeri Jepang. Dari sini muncul tuduhan terhadap Jepang sebagai pembonceng gratis (*free rider*).

Tuduhan *pembonceng gratis* menuding Jepang tidak memberi sumbangan pada usaha menjaga stabilitas dan keamanan internasional sepadan dengan kekuatan ekonominya. Karena konsep *security comprehensive* dan *International Cooperation Initiative* dalam prakteknya banyak menekankan kekuatan ekonomi, misalnya melalui bantuan ODA, maka hal itu dipandang tidak cukup sebagai kontribusi Jepang dalam masalah stabilitas dan keamanan.<sup>21</sup> Penjelasan-penjelasan stra-

<sup>16</sup>Olsen, *op. cit.*, hal. 22.

<sup>19</sup>*Asahi Evening News* (22 Februari 1991).

<sup>20</sup>M. Kase, "Japan Pledge of Appeasement," *Asian Wall Street Journal* (13 Februari 1991).

<sup>21</sup>Menunjuk kasus penyerbuan Kuwait oleh Irak Deputy Menteri Pertahanan AS Donald J. Aswood menyatakan: "Kuwait was economically secure, but poor armed, and proved no match for its heavily armed neighbor. Similarly, Japan's economic power alone is

gress, Second Session, Agustus 1988 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1988), hal. 4-7, sebagaimana dikutip oleh Akaha, "Japan's Security Policy ...," hal. 436.

<sup>16</sup>*Japan Diplomatic Blue Book 1989* (Tokyo: Ministry of Foreign Affairs), hal. 61.

<sup>17</sup>*Ibid.* Lihat pula teks pidato Toshiki Kaifu pada Sidang Diet ke-114 tanggal 10 Februari 1989.

tegis dan keamanan atas dasar ancaman Soviet memang mendapatkan validitas.<sup>22</sup> Karena menurut Jepang, pihak AS sendiri tidak memberi jawaban tentang apa yang sebenarnya mereka inginkan dari Jepang dengan berbagi beban, maka tuduhan *pembonceng gratis* pun pada akhirnya menjadi tuduhan yang fleksibel.

Menjadi menarik di sini untuk membahas argumen *pembonceng gratis*. Berikut penulis paparkan data tentang tingkat belanja pertahanan per kapita Jepang dan negara-negara NIC (lihat tabel). Data diambil pada periode 1981-1984 karena pada periode tersebut tekanan *burden-sharing* dan tuduhan *pembonceng gratis* sangat kuat. Data tersebut menunjukkan fakta bahwa tingkat belanja pertahanan Jepang sangat rendah yaitu di bawah 1% dari GNP. Sementara itu Korea, Taiwan, Singapore membelanjakan rata-rata lebih dari 5% dari GNP mereka untuk anggaran pertahanan. Dilihat dari sudut beban per kapita untuk anggaran pertahanan, Jepang juga terendah di antara mereka, yaitu kurang dari US\$100.

Namun kita harus cermat memandang Jepang sebagai *pembonceng gratis*. Argumen *pembonceng gratis* mengasumsikan bahwa kemajuan ekonomi Jepang dicapai karena tingkat belanja militer yang sangat rendah dan dalam waktu yang sama ia menikmati perlindungan keamanan dari AS.

no guarantee of security. While there are many lessons to be learned from this still unfolding crisis, one is very clear. In today's world, economic power alone is not enough to guarantee security. Security still requires military strength," disampaikan pada Tokyo-American Club, Tokyo, 4 Oktober 1990.

<sup>22</sup>Lihat Richard H. Solomon, "The U.S. and Japan Between Two Eras: An Evolving Partnership," teks pernyataan yang disampaikan pada The Foreign Correspondents Club, Tokyo 10 April 1990. Lihat pula pidato Deputy Menteri Pertahanan AS Donald J. Aswood, "The U.S.-Japan Security Relationship in A Changing World," pada Tokyo-American Club, Tokyo 4 Oktober 1990.

TINGKAT BELANJA PERTAHANAN  
PER KAPITA (DALAM US\$) DAN RASIO  
TERHADAP GNP

	1981	1982	1983	1984
Jepang	88,17 (0,91%)	86,77 (0,93%)	96,17 (0,98%)	98,66 (0,99%)
Korea	113,40 (6,29%)	131,29 (7,56%)	105,93 (5,75%)	106,43 (5,40%)
Taiwan	194,59 (7,82%)	179,62 (7,32%)	173,36 (6,81%)	171,79 (6,09%)
Singapura	294,83 (5,70%)	340,71 (5,63%)	423,92 (6,52%)	402,30 (5,83%)

Sumber: Diolah dari *Military Balance 1981-1986* dan *Defense of Japan 1990* (Tokyo: *Japan Times*).

Ini berarti ada korelasi antara tingkat kemajuan ekonomi dengan tingkat belanja pertahanan. Data tersebut menunjukkan kelemahan argumen *pembonceng gratis* untuk menganalisis kemajuan ekonomi Taiwan, Korea Selatan, dan Singapura pada tahun 1981-1984, meskipun belanja pertahanan per kapita dan rasio terhadap GNP jauh lebih besar daripada Jepang. Jadi memandang kemajuan ekonomi Jepang dalam korelasinya dengan belanja pertahanan yang rendah karena perlindungan keamanan Amerika Serikat masih dipertanyakan. Memang tidak dapat ditolak bahwa rasio belanja pertahanan Jepang terhadap GNP adalah terendah di antara negara-negara maju. Tetapi mengapa Jepang yang menjadi sasaran tuduhan *pembonceng gratis*, sementara Jerman, Taiwan, dan Korea Selatan juga mengalami kemajuan ekonomi pesat dan juga mendapatkan perlindungan keamanan dari AS dan bukankah secara absolut anggaran

belanja militer Jepang sejajar dengan Inggris, Perancis, dan Jerman? Hubungan keamanan Jepang-AS seharusnya tidak dipandang memberi keuntungan sepihak kepada Jepang. Dari hubungan tersebut Amerika Serikat memperoleh *privelege* menghadapi Uni Soviet.

Dengan demikian sulit bagi kita menentukan faktor untuk menjelaskan mengapa hal di atas terjadi. Namun kita dapat menelusuri kembali bahwa tekanan berbagi beban dan argumen *pembonceng gratis* adalah karena kesulitan ekonomi AS akibat defisit yang sebagian besar disebabkan oleh perdagangannya dengan Jepang dan dalam waktu yang sama Jepang dipandang tidak menjalankan prinsip dagang liberalisme. Ini bukan saja merupakan masalah interaksi antara dua negara, namun yang lebih penting adalah masalah tersebut telah menjadi konsumsi politik domestik AS. Suatu poll pendapat baru-baru ini menunjukkan bahwa ancaman ekonomi Jepang dipandang lebih besar daripada ancaman militer Uni Soviet.<sup>23</sup> Jika masalah ini telah menjadi konsumsi politik domestik AS, terutama dalam Kongres, maka isu perdagangan antara AS dan Jepang akan terus mempunyai implikasi politik dan strategis dalam hubungan kedua negara tersebut.

### Inisiatif Jepang

Membicarakan inisiatif Jepang dalam masalah internasional yang dewasa ini menjadi sorotan publik baik dari dalam negeri maupun masyarakat internasional harus melihat tiga kenyataan. *Pertama*, Jepang adalah *superpower* ekonomi yang mem-

punyai kepentingan untuk mempertahankan perdamaian dan stabilitas global. Kedua, sentimen pasifis dan konstitusi damai. Secara normatif konstitusi damai dan semangat pasifis adalah sangat ideal. Namun walaupun mereka dianggap kurang relevan karena hubungan internasional didominasi oleh mazhab realis, setiap usaha revisi konstitusi akan dipandang sebagai bangkitnya militerisme Jepang baik oleh masyarakat domestik Jepang maupun negara-negara Asia. Karena itu kecil kemungkinan adanya revisi konstitusi. Kemungkinan yang paling realistis adalah menafsirkan kembali konstitusi. Ketiga, Jepang terikat aliansi keamanan dengan Amerika Serikat.

Dengan melihat kondisi-kondisi di atas tampaknya kontribusi dan inisiatif Jepang pada masa pasca perang dingin akan berpusat pada tiga opsi.<sup>24</sup> Pertama, inisiatif dalam PBB. Untuk pertama kalinya sejak Perang Dunia II Jepang telah membentuk kesatuan khusus penjaga perdamaian di bawah PBB. Ketiga partai politik (LDP, SDPJ, dan Komeito) telah mencapai kesepakatan mengenai hal di atas. Selain itu Jepang saat ini sedang merintis jalan untuk menjadi anggota tetap Dewan Keamanan PBB dan berusaha menghilangkan kata "enemy" dalam Piagam PBB. Kata "enemy" menunjuk pada negara-negara lawan sekutu dalam Perang Dunia II, yaitu Jepang dan Jerman. Usaha ini mendapat dukungan Perdana Menteri Australia Bob Hawke.<sup>25</sup> Usaha Jepang untuk menjadi anggota Dewan Keamanan dikemukakan oleh Duta Besar Jepang untuk PBB Yoshio Hatano. Dengan keras Hatano menyatakan: "We don't want people to make policy on

<sup>23</sup>Mc. Cormack (Under Secretary of State for Economic Affairs of the U.S.), "Japan Must Re-evaluate Its World Role," pidato pada N. Carolina - Japan Forum, Tokyo, 1 November 1990.

<sup>24</sup>Terumasa Nakanishi, "Options in An Age of International Initiatives," *Economic Eye*, vol. 12/1 (Spring 1991), hal. 6-7.

<sup>25</sup>Stanley Meisler, "Japan's Thorny U.N. Bid," *Japan Times* (20 Mei 1991).

these (international) matters and send us bill. Forty six years after the end of the Second World War, Security Council should reflect the present reality. We are promoting the consensus that it is logical and reasonable that Japan be granted a special place on the Security Council."<sup>26</sup> Walaupun masih dipertanyakan apakah Dewan Keamanan akan menjadi lebih efektif untuk memecahkan masalah internasional setelah masuknya Jepang, usaha Jepang di atas menggarisbawahi inisiatif yang lebih aktif di PBB dan memunculkan debat tentang perlu tidaknya PBB melakukan reformasi struktural setelah Perang Dingin berakhir.

*Kedua*, Jepang tetap mempertahankan aliansi dengan Amerika Serikat. Sepanjang Jepang mempertahankan komitmen pada konstitusi damai, Jepang tetap menemukan relevansi aliansi dengan Amerika Serikat. Karena aliansi ini, Jepang tidak melakukan remilitarisasi dalam skala besar yang berorientasi untuk agresi dan invasi. Sebaliknya karena konstitusi, aliansi diterima sebagai kekuatan penangkal agresi dari luar. Jadi logikanya kalau Jepang meninggalkan salah satu dari mereka, maka adalah tidak mungkin mempertahankan eksistensi yang lain. Ada pendapat yang menyatakan bahwa untuk mempertahankan aliansi Jepang-AS, Jepang harus merevisi atau menafsirkan kembali konstitusi untuk memberi peluang keterlibatan militer Jepang dalam masalah internasional. Namun sekali Jepang menempuh jalan ini, aliansi Jepang-AS menjadi kurang relevan. Belum lagi Tokyo harus menghadapi reaksi negara-negara Asia Timur dan Tenggara.

Yang menjadi persoalan bagi Jepang adalah bahwa aliansi Jepang-AS tidak mempunyai dimensi global dalam masalah keamanan internasional. Lebih khusus aliansi tersebut tidak memberikan kerangka

yang jelas tentang usaha Jepang untuk memelihara kepentingan keamanannya di luar batas nasional. Kelihatannya yang diperlukan oleh Jepang pada masa mendatang bukanlah merevisi aliansi tersebut, melainkan memberikan penafsiran yang fleksibel sehingga aliansi tersebut mempunyai signifikansi global.<sup>27</sup> Namun juga tidak mungkin mempertahankan aliansi tersebut tanpa memperhatikan kepentingan Amerika Serikat. Jadi harus ada kondisi di mana Amerika Serikat tetap memandang perlu eksistensi aliansi. Kondisi-kondisi itu adalah pertama, pemeliharaan kepentingan keamanan dan ekonomi Amerika Serikat di Asia Pasifik. Kedua, kesediaan pihak Jepang untuk memberikan *share* yang lebih besar dalam kerangka berbagi beban yang lebih luas. Karena Asia Pasifik tumbuh menjadi kawasan ekonomi yang maju, kepentingan Amerika Serikat di kawasan ini akan lebih cenderung didefinisikan dalam kerangka kepentingan ekonomi. Ini berarti Jepang harus memberikan perhatian serius pada masalah ekonomi dalam hubungan Jepang-AS. Dalam kaitan ini tampaknya Jepang harus menata kembali hubungan dagang dengan Amerika Serikat.

*Opsi ketiga* adalah memberikan perhatian yang lebih besar pada kawasan Asia, khususnya Asia Pasifik. Perang Dingin telah berakhir dibarengi dengan munculnya Jepang sebagai superpower ekonomi. Perkembangan ini berjalan bersamaan dengan semakin pentingnya peran Asia Pasifik bagi kepentingan ekonomi Jepang, terutama kawasan Asia Tenggara dan Asia Timur. Karena itu ada dorongan yang bersifat imperatif pada pihak Jepang untuk memberikan sumbangan terhadap pemecahan konflik-konflik regional di kawasan ini, seperti masalah Kamboja dan Semenanjung Korea.

<sup>26</sup>*Ibid.*

<sup>27</sup>Masashi Nishihara, "New Roles for the Japan-U.S. Security Treaty," *Japan Review of International Affairs*, vol. 5/1 (Spring/Summer 1991), hal. 34-35.

Untuk keperluan ini Jepang tampaknya harus memberikan rumusan komitmen dan visi yang jelas pada negara-negara Asia, terutama dalam hal bantuan pembangunan ekonomi. Misalnya pembukaan pasar di Jepang bagi komoditi luar negeri harus dilakukan bukan semata-mata karena tekanan Amerika Serikat, tetapi yang lebih penting sebagai langkah untuk memperkuat pentingnya Jepang bagi Asia.

Kebijaksanaan di atas sebenarnya memberikan kesempatan yang lebih besar kepada Jepang untuk menempatkan dirinya di kawasan Asia. Harus diakui sebagai kenyataan bahwa trauma masa lalu akibat pendudukan Jepang masih mewarnai persepsi Asia terhadap Jepang. Selama Perang Dingin trauma sejarah di atas "dikalahkan" oleh pertentangan liberalisme dan komunisme. Dalam hubungan kebijaksanaan Asia ini kita dapat menafsirkan pernyataan Kaifu di Singapura tentang kesalahan Jepang terhadap negara-negara Asia Tenggara, sebagai usaha untuk mendapatkan dukungan dari negara-negara Asia. Terlebih lagi jika pada periode yang akan datang Amerika Serikat harus mengurangi kehadirannya di kawasan Asia. Dalam kaitan ini kita dapat menilai bagaimana jadinya Malaysia ketika mengajak Jepang untuk bergabung dalam kerjasama ekonomi Asia Timur (*East Asian Economic Group*). Usulan Malaysia tersebut tidak semata-mata berimplikasi ekonomi. Usul itu merupakan kekuatan untuk tawar-menawar dengan Jepang. Jika Jepang ingin mengembangkan inisiatif politik untuk pemeliharaan perdamaian dan stabilitas di Asia Tenggara dan Asia Timur, serta ingin memperkuat pentingnya Jepang bagi Asia, ajakan Malaysia tampaknya tidak dapat begitu saja diabaikan oleh Jepang. Karena itu sampai saat ini belum ada jawaban resmi dari Pemerintah

Jepang apakah Jepang akan setuju atau tidak menjadi anggota EAEG.

### Penutup

Pada periode mendatang kita akan menyaksikan peran internasional Jepang yang makin meningkat. Namun untuk keperluan ini kecil kemungkinannya Jepang akan melakukan revisi konstitusi, walaupun seandainya peran internasional tersebut disertai dengan pengiriman pasukan bela diri, yang selama ini masih merupakan isu kontroversial. Eksistensi aliansi Jepang-AS akan tetap dipertahankan. Sementara itu pentingnya kawasan Asia akan mendorong Jepang untuk lebih memberi perhatian pada kawasan ini, baik untuk memberikan sumbangan bagi pemecahan masalah-masalah politik dan konflik-konflik regional, maupun bagi pembangunan ekonomi. Masalah yang dihadapi Jepang adalah bagaimana menciptakan keseimbangan antara penafsiran yang lebih luas atas aliansi Jepang-AS dengan semakin pentingnya peran kawasan Asia bagi Jepang. Sejauh Jepang dan negara-negara Asia mempunyai persepsi dan kepentingan yang sama terhadap Amerika Serikat, tidak sulit tugas yang dihadapi oleh para pembuat kebijaksanaan luar negeri Jepang. Namun jika persepsi dan kepentingan mereka tidak sama, Jepang perlu membuat keseimbangan. Perlu diperhatikan bahwa pada periode yang akan datang Jepang tidak akan menikmati hubungan yang sama dengan Amerika Serikat seperti yang terjadi pada periode Perang Dingin. Dengan demikian pendekatan regionalis Jepang terhadap negara-negara Asia tidak perlu dipandang sebagai kebijaksanaan yang melengkapi hubungan bilateralnya dengan Amerika Serikat.