

ASEAN DAN KONFLIK INDOCINA: BEBERAPA GAGASAN LEBIH LAN- JUT*

Jusuf WANANDI

PENDAHULUAN

Beberapa perkembangan baru telah terjadi dalam enam bulan terakhir sehubungan dengan usaha-usaha untuk mencapai penyelesaian politik masalah Kamboja. Mengenai ASEAN, tidak ada perubahan penting dalam strateginya untuk mengusahakan penyelesaian semacam itu. Usaha-usaha diplomasi ASEAN terus dilakukan dengan giat. Akan tetapi, selama tiada tanggapan konkrit dari Vietnam, kiranya tidak akan dicapai kemajuan penting.

Saran-saran ASEAN untuk Vietnam telah dijelaskan dan telah berulang kali disampaikan kepada Hanoi, baik melalui forum-forum internasional maupun melalui saluran-saluran bilateral. Kami tidak bermaksud membicarakan posisi dan strategi ASEAN untuk menyelesaikan konflik Kamboja di sini, melainkan perkembangan-perkembangan yang lebih baru di medan Kamboja maupun dalam bidang diplomatik yang dapat mempunyai pengaruh atas perkembangan masalah ini.

PERKEMBANGAN DI MEDAN LAGA DAN DALAM BIDANG DIPLOMASI

Situasi di Medan Laga

Keenam bulan terakhir melihat suatu perubahan keadaan di medan laga sejak pendudukan Kamboja kira-kira tiga setengah tahun yang lalu. Periode

*Terjemahan makalah "ASEAN and the Indochina Conflict: Some Further Thoughts," pada Konferensi Jerman-Indonesia, Sanur, Bali, 5-7 Juli 1982. Pertejemahnya Asnani USMAN, staf

sebelumnya ditandai dengan usaha-usaha gerilyawan Khmer Merah untuk membangun kembali infrastruktur mereka di bagian barat Kamboja, sedangkan kekuatan (pasukan) Vietnam tampaknya menahan diri untuk tidak mengadakan serangan ofensif terhadap Khmer Merah yang terjadi dalam tiap musim kering tahun 1979/1980 dan 1980/1981 (dari Desember sampai Maret).

Pada akhir tahun 1981 dan awal 1982 Vietnam mengadakan serangan ofensif yang besar (berarti) setelah membangun infrastruktur yang diperlukan seperti lapangan udara, jalan-jalan dan dukungan logistik, termasuk persenjataan berat seperti artileri dan tank-tank. Kini belum jelas apakah implikasi-implikasi serangan itu. Khmer Merah terpaksa mundur ke wilayah Muangthai untuk menyelamatkan diri dari penghancuran, dan dalam melakukan gerak itu membawa kembali sejumlah besar gudang logistiknya dari bagian barat Kamboja. Tidaklah mudah untuk menentukan apakah kedudukan Khmer Merah telah hancur. Sejauh mana kekuatannya telah dimusnahkan juga tidak dapat dikatakan dengan pasti. Yang sejauh ini dapat dikatakan ialah bahwa Khmer Merah mengalami kemunduran yang berarti. Juga dapat diduga bahwa Vietnam akan mengambil tindakan-tindakan lebih lanjut dalam musim kering yang akan datang. Kombinasi kekuatan udara dan artileri Vietnam rupanya cukup efektif untuk mengusir Khmer Merah dari Kamboja ke wilayah Muangthai.

Serangan Vietnam terhadap KPNLF Son Sann pada tanggal 17 Maret 1982 di Sokh Sann dapat ditafsirkan secara bermacam-macam. Pasukan Son Sann, diproklamasikan oleh Singapura misalnya sebagai "kekuatan ketiga," ternyata mempunyai kemampuan terbatas. Pengalaman menunjukkan bahwa suplai senjata saja tidak membuat suatu kekuatan gerilya yang terlatih baik. Serangan Vietnam terhadap kekuatan Son Sann mungkin dimaksud untuk menunjukkan kepada dunia bahwa KPNLF bukan suatu kekuatan yang dapat diandalkan. Harus dicatat bahwa nama internasional KPNLF terutama adalah hasil integritas pribadi Son Sann yang tinggi.

Masih harus dilihat apakah bentuk formal koalisi akan menghasilkan oposisi yang lebih kuat oleh ketiga fraksi terhadap Vietnam. Kemungkinan besar akan diadakan peningkatan dalam bantuan, termasuk senjata dan logistik militer, khususnya untuk KPNLF dan Moulinaka Sihanouk. Pada waktu sekarang ini kelihatan bahwa ketiga fraksi itu dapat mengurangi permusuhan dan pertarungan di antara mereka sendiri. Sementara tetap dapat dipersoalkan apakah koalisi ini merupakan suatu kekuatan oposisi yang efektif, eksistensinya menciptakan suatu faktor pengganggu yang lebih besar bagi Vietnam. Bersama dengan (disertai dengan) meningkatnya tekanan politik dan berlanjutnya isolasi ekonomi, ini mungkin mempunyai akibat yang menurunkan "bambang paku" Vietnam.

Di Kamboja itu sendiri, keadaan kelihatan tetap terbagi dua, antara kota-kota yang lebih besar di bawah kekuasaan Heng Samrin dengan dukungan pasukan Vietnam dan pemerintahan di desa-desa yang mempertahankan otonomi mereka dan mengandalkan prakarsa-prakarsa penduduk setempat. Setelah Khmer Merah diusir oleh kekuatan Vietnam, mungkin Heng Samrin bisa memperluas kekuasaannya atas daerah-daerah pedesaan, asal dapat membangun prasarana pemerintahan, politik dan keamanan yang diperlukan sendiri. Sekalipun sekarang ini kehadiran Vietnam rupanya diterima (ditolerir) oleh rakyat Kamboja, dan Khmer Merah lebih ditakuti, suatu pendudukan Vietnam yang berkepanjangan kiranya akan membangkitkan sentimen anti Vietnam yang melekat pada rakyat Kamboja.

Mengingat faktor-faktor yang bertentangan di atas, memang tidak mudah meramalkan (memperkirakan) sejauh mana koalisi yang baru dibentuk itu dapat efektif di medan laga Kamboja sendiri. Pada umumnya Vietnam masih menguasai wilayah-wilayah yang penting, akan tetapi kerusuhan-kerusuhan yang mungkin meningkat sebagai akibat pembentukan kekuatan koalisi dalam kombinasi dengan isolasi politik dan memburuknya ekonomi domestik, bisa merugikan Vietnam dalam jangka yang lebih panjang dalam penentuan hasil konflik di Kamboja.

Masih ada faktor-faktor lain yang mempengaruhi secara negatif posisi Vietnam di medan laga. Yang paling menonjol di antara faktor-faktor ini ialah berlanjutnya tekanan militer oleh Cina, pada perbatasannya dengan Vietnam secara langsung dan dengan membantu Khmer Merah pada perbatasan Muangthai-Kamboja maupun kekuatan Laos dan kelompok-kelompok minoritas di bagian utara Laos untuk menggulingkan Pemerintah Laos.

Muangthai telah menyetujui kebijaksanaan Cina, terutama karena kebijaksanaan itu dirasa menjera Vietnam untuk secara besar-besaran menyerbu wilayah Muangthai, maupun sebagai suatu cara untuk mengurangi dukungan Cina untuk Partai Komunis Muangthai (Communist Party of Thailand/CPT) yang masih merupakan ancaman subversi utama terhadap Muangthai. Dengan membiarkan Cina melanjutkan tekanannya terhadap Vietnam, sebenarnya Muangthai mendapat suatu kesempatan baik untuk meningkatkan keamanan dalam negerinya sendiri dan mengamankan perbatasannya dengan Kamboja, dan pada waktu yang sama mencari penyelesaian politik masalah Kamboja sebagai suatu usaha untuk memulihkan perimbangan di daratan Asia Tenggara yang telah diganggu oleh penyerbuan Vietnam ke Kamboja.

Faktor lain yang mempunyai pengaruh yang penting atas masalahnya berkaitan dengan kemampuan militer Muangthai untuk menghadapi potensi

meningkatkan kemampuan pertahanannya dengan banyak meningkatkan anggaran pertahanannya dan mempercepat pembelian senjatanya. Akan tetapi perkembangan-perkembangan dalam negeri Muangthai, terutama perpecahan dalam angkatan bersenjata yang telah menjadi jelas dalam apa yang disebut "April fool's coup" tahun 1980 dari para Turki Muda, tidak menguntungkan Muangthai itu sendiri.

Jadi, sementara moral pasukan Muangthai sangat diperkuat oleh kemampuan mereka menahan serangan Vietnam bulan Juni 1980, faktor-faktor di atas cenderung mengurangi kemampuan Muangthai menghadapi suatu serbuan besar-besaran Vietnam. Dari sudut pandangan Muangthai, oleh karena itu, diplomasi adalah senjata paling efektif yang dapat digunakannya. Adalah kepentingan utama Muangthai mengusahakan suatu penyelesaian politik di Kamboja dan pada waktu yang sama menjaga perimbangan antara kekuatan-kekuatan regional.

★ Sehubungan dengan pemeliharaan perimbangan di kawasan, berlanjutnya ketergantungan besar Vietnam pada Uni Soviet merupakan suatu sumber kekuatiran yang besar, karena sebagai "quid pro quo" tampaknya Uni Soviet diizinkan menggunakan fasilitas-fasilitas di Cam Ranh dan Danang sepenuhnya. Baru-baru ini, fasilitas-fasilitas di Kompong Som juga dapat digunakannya. Belum jelas apakah ini berarti bahwa Kamboja telah menjadi bergantung secara langsung pada Uni Soviet. Keterlibatan langsung Uni Soviet di Kamboja akan menimbulkan masalah-masalah tambahan bagi Vietnam. Rupanya Vietnam tidak akan membiarkan dominasinya di Indocina dirongrong oleh negara-negara lain, termasuk Uni Soviet. Dikeluarkannya Pen Sovan dari kepemimpinan di Phnom Penh mungkin merupakan suatu indikasi usaha Vietnam untuk mencegah Kamboja memperkuat hubungannya dengan Uni Soviet.

Usaha-usaha pada Tingkat Diplomatik

Perkembangan yang paling baru pada tingkat diplomatik adalah dibentuknya koalisi ketiga kekuatan anti Vietnam di Kamboja. Pembentukan koalisi ini, dengan dukungan ASEAN, terutama dimaksud untuk mengadakan tekanan-tekanan diplomasi lebih lanjut terhadap Vietnam agar negara ini menerima suatu kompromi menurut garis-garis yang diusulkan oleh ICK (International Conference on Kampuchea). Dalam waktu dekat ini tujuan koalisi adalah mempertahankan kursi Kamboja Demokratik di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan secara demikian mengerahkan bantuan dari luar, terutama untuk memperkuat kekuatan-kekuatan...

Orang percaya bahwa tekanan diplomatik dan politik melalui forum internasional, yang berarti isolasi ekonomi dan politik pada akhirnya akan membawa Vietnam ke suatu kompromi. Jadi, jika dengan dukungan internasional benar-benar dapat membawa hasil semacam itu, koalisi itu dapat memainkan peranan yang berguna.

Tak henti-hentinya diajukan pertanyaan mengenai kelangsungan hidup koalisi ini dalam jangka yang lebih panjang mengingat adanya pertentangan-pertentangan yang kelihatan jelas sejak saat usaha-usaha pembentukan koalisi dimulai. Keuntungan keragu-raguan harus diberikan kepada ketiga fraksi itu untuk membuktikan bahwa mereka pantas didukung. Nasionalisme Khmer bisa meluap jika koalisi berhasil memobilisasi simpati rakyat. Khmer Merah gagal melaksanakan fungsi semacam itu.

Usaha-usaha diplomasi ASEAN, di samping pembentukan koalisi, adalah ganda. *Pertama*, membantu mengerahkan bantuan internasional bagi koalisi dan mengusahakan suatu penyelesaian politik masalah Kamboja dalam kerangka ICK. Sehubungan dengan ini, baik Menteri Luar Negeri Muangthai maupun Malaysia mengadakan pendekatan kepada Ketua ICK, Menteri Luar Negeri Austria, Pahr. Selama kunjungan Menteri Pahr ke Vietnam, sekalipun tidak sebagai Ketua ICK, penyelesaian konflik itu didiskusikan dengan pemimpin-pemimpin Hanoi. Demikianpun dalam pertemuan ASEAN-EEC di Austria, Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN mengemukakan soal-soal yang sama kepada rekan-rekan mereka di negara-negara EEC. Sejumlah negara EEC rupanya memikirkan untuk menarik mundur dukungan mereka bagi Kamboja Demokratik pada sidang berikut Majelis Umum PBB. Jadi usaha-usaha diplomasi tampaknya difokuskan terutama pada negara-negara EEC. Sebelumnya pada pertengahan Juni 1982, dalam Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN di Singapura, soal-soal tersebut disampaikan kepada rekan-rekan dialog utama ASEAN: Amerika Serikat, Jepang, Kanada, Australia, Selandia Baru, dan negara-negara EEC. *Kedua*, mendekati Vietnam secara bilateral untuk terus memberikan jaminan kepadanya mengenai minat ASEAN dalam suatu penyelesaian politik konflik yang juga dapat diterima oleh Vietnam sendiri. ASEAN menyambut baik kunjungan Menteri Luar Negeri Vietnam ke negara-negara ASEAN, terutama pertemuan dengan Menteri Luar Negeri Muangthai. Pihak Indonesia secara terus-menerus menegaskan pada Vietnam bahwa Vietnam perlu menunjukkan kepada ASEAN bahwa ia tidak mempunyai ambisi apa pun di Asia Tenggara, terutama di daratan Asia Tenggara. Ini sangat penting bagi Muangthai, lebih-lebih karena pimpinan Vietnam telah menciptakan suatu "credibility gap" di mata pemimpin-pemimpin Muangthai. Penarikan mundur sebagian pasukan Vietnam dari Kamboja dapat banyak mengurangi "credibility gap" ini. ASEAN berulang

strategi Cina. ASEAN tidak mendukung kebijaksanaan Cina untuk membuat lemah Vietnam (*bleeding out Vietnam*). Vietnam juga harus menunjukkan langkah-langkah atau usul-usul yang lebih konkrit menuju suatu penyelesaian politik (kompromi) konflik. ASEAN tidak *a priori* menolak usul suatu konferensi regional, tetapi usaha semacam itu harus dikaitkan dengan kerangka ICK.

KESIMPULAN

Beberapa langkah yang memberi harapan rupanya telah diambil oleh pihak Vietnam sebagai tanggapan atas saran-saran ASEAN. Kunjungan Menteri Luar Negeri Vietnam ke negara-negara ASEAN bisa membuka suatu putaran baru pendekatan yang lebih konkrit antara ASEAN dan Vietnam. Juga ada tanda-tanda bahwa Vietnam sedang bersiap-siap untuk menarik mundur sebagian pasukannya dari Kamboja dalam waktu dekat ini.

Namun, suatu penyelesaian politik yang memuaskan untuk konflik itu tidak akan mudah dicapai karena sejumlah faktor saling berkaitan. Pada tingkat lokal, konflik-konflik masih berlangsung antara kekuatan-kekuatan di Kamboja sendiri. Pada tingkat regional, tetap dihadapi soal ambisi Vietnam untuk menyatukan Indocina dan implikasinya atas kebijaksanaan Cina terhadap negara-negara tetangganya di sebelah selatan. Amerika Serikat dan Uni Soviet sama-sama terlibat sebagai akibat komitmen langsung atau tidak langsung mereka pada masing-masing pihak yang terlibat dalam konflik.

Sementara penyelesaian konflik rupanya masih jauh, situasi di Asia Tenggara tetap dapat dikendalikan. Tetap ada bahaya bahwa situasi dapat mudah menjadi tak terkendalikan. Jadi, dalam jangka pendek, kepentingan pokok ASEAN adalah mempertahankan situasi sekarang ini sebaik mungkin. Untuk jangka lebih panjang, usaha-usuhnya disusun begitu rupa sehingga bisa diletakkan suatu dasar bagi tertib regional yang terkandung dalam gagasan ZOPFAN. Dengan demikian bersamaan dengan itu usaha utama ASEAN adalah menemukan cara untuk menyelesaikan masalahnya dalam struktur ICK, sejalan dengan diteruskannya usaha-usaha diplomasi secara bilateral langsung dengan Vietnam.

ASEAN tidak berkhayal bahwa pendekatannya dengan Vietnam akan menghasilkan suatu kompromi dalam waktu dekat ini. Ambang pintu Vietnam kelihatannya tetap tinggi, sementara situasi di medan laga tampak memuaskan dari sudut pandangan Vietnam.

Akan tetapi, jika Vietnam -- seperti dinyatakan dalam Kongres Partai

kembali ekonomi secara serius, ia tidak lagi dapat memikul isolasi ekonomi dan politik yang merupakan akibat tindakan-tindakannya sendiri di Kamboja. Kecuali kalau menunjukkan kesediaan yang sungguh-sungguh untuk berkompromi, Vietnam mungkin tidak dapat memperbaiki hubungan ekonominya dengan Barat, Jepang dan ASEAN. Pada waktu yang sama Uni Soviet sendiri baru-baru ini rupanya menunjukkan bahwa mungkin ia tidak mampu terus memberikan bantuan dan dukungan yang diperlukan kepada Vietnam.

Suatu penyelesaian konflik itu perlu memperhatikan kepentingan Vietnam, yaitu bahwa ia tidak akan pernah dapat membiarkan suatu rezim pro-Beijing memerintah Kamboja. Oleh karena itu ASEAN mungkin harus lebih menjauhkan diri dari kebijaksanaan Cina. Adalah jelas bahwa dari sudut pandangan ASEAN Cina masih merupakan ancaman utama bagi hari depan Asia Tenggara. Sekalipun itulah kenyataannya, penyerbuan Vietnam ke Kamboja telah mengganggu perimbangan di daratan Asia Tenggara yang banyak mempengaruhi keamanan Muangthai. Oleh karena itu, dari perspektif Muangthai ancaman Vietnam menjadi lebih mendesak. Kekuatiran Muangthai juga perlu dipertimbangkan secara serius oleh negara-negara ASEAN lainnya maupun Vietnam.

Sehubungan dengan konflik Kamboja, dari perspektif ASEAN, tahun 1982 melihat terulanginya peristiwa-peristiwa tahun 1981, baik dalam forum-forum internasional maupun keadaan di medan laga. Kemajuan akan tergantung pada titik-titik temu baru yang ditawarkan Menteri Luar Negeri Vietnam selama kunjungannya ke negara-negara ASEAN maupun pada kemungkinan penarikan sebagian pasukan Vietnam dari Kamboja dalam masa dekat ini.

"INTERNASIONALISASI" JEPANG*

Hadi SOESASTRO

PENDAHULUAN

Orang-orang Jepang tampaknya sangat menaruh perhatian terhadap citra mereka di dunia, meskipun mereka mungkin tidak tahu apa kegunaan dari citra Jepang seperti yang diproyeksikan dari luar. Orang-orang Jepang mungkin sangat tidak senang atau bahkan terkejut ketika Jepang dilihat sebagai suatu *Fragile Blossom* (Brzezinski, 1972), tetapi di situ mereka menemukan pula tantangan tambahan untuk berusaha secara lebih giat lagi mengingat masa depan mereka yang agak suram. Pada dasarnya, orang Jepang cenderung melihat diri mereka sendiri dari sudut pandangan bangsa yang tertindas.¹ *Japan as Number One* (Vogel, 1979), di lain pihak, merupakan suatu preposisi yang memikat hati orang Jepang. Edisi Jepangnya menjadi buku yang paling laku dalam waktu singkat dan terjual lebih dari setengah juta buah. Tetapi dengan itu mereka menemukan pula diri mereka dalam keadaan bingung, penuh kecemasan, sebab mereka tahu bahwa dunia, cepat atau lambat, akan menyerang mereka.

Kini tampak bahwa orang-orang Jepang telah menyadari dilema besar yang mereka hadapi, yaitu harga tinggi yang harus mereka bayar untuk keberhasilan mereka. Mereka telah mengakui bahwa tekanan-tekanan dari luar tidak akan mudah reda, terutama tidak dalam keadaan resesi ekonomi dunia yang cenderung berlarut-larut. Tetapi banyak pihak di Jepang berpendapat bahwa mereka tidak bersalah dan hanya menjadi kambing hitam para politisi berpikiran sempit dan penyelamat diri sendiri di negara-negara partner dagang

*Terjemahan makalah berjudul "Japan in a Changing World: Domestic and External Implications," yang disampaikan dalam Konperensi Indonesia-Jerman, disponsori oleh Institute fuer Asienkunde dan CSIS, di Bali, 5-7 Juli 1982. Diterjemahkan oleh Budi S. SATARI, staf CSIS.

¹Lihat Kitazawa Yoko, "Japan Misinterpreted," in *Japan Quarterly*, Vo. XXVIII, No. 2

Jepang yang utama. Maka mereka heran mengapa Jepang harus menanggung beban atas persoalan dalam negeri negara industri lainnya. Pihak lain melihat bahwa Jepang memang perlu melakukan penyesuaian-penyesuaian atau perubahan-perubahan tertentu untuk memelihara hubungan baik dengan negara-negara lain di dunia. Keamanan Jepang, mereka mengerti, tergantung dari terpeliharanya suatu jaringan hubungan internasional yang baik, terutama dengan Amerika Serikat. Buku Putih MITI (Kementerian Perdagangan Internasional dan Industri) 1981 mengakui kebutuhan ini, dan berpendapat bahwa: Dalam proses pembangunan ekonomi Jepang, sedikit kemajuan telah dicapai dalam penyesuaian dan integrasi industri dan struktur perdagangan dengan negara-negara maju lainnya, dan dengan demikian dalam pembagian tugas horisontal antara industri Jepang dan industri asing.

Meskipun kebutuhan akan perubahan dan penyesuaian telah diakui, orang-orang Jepang tetap merasa cemas akan harga yang harus mereka bayar, terutama dalam melakukan tindakan yang dapat merusak kerukunan sosial Jepang dan terpeliharanya identitas nasional Jepang. Buku Reischauer *The Japanese* (1977) banyak persesuaiannya dengan buku Brzezinski *Fragile Blossom* dalam menunjukkan bahwa perpaduan yang harmonis antara yang tradisional dan modern merupakan faktor utama yang membuat kapitalisme di Jepang sangat berhasil. Mereka juga sependapat bahwa pembangunan Jepang telah mencapai batasnya dan menunjukkan beberapa faktor yang mengancam pertumbuhan Jepang. Tetapi, pengamatan Reischauer sampai pada kesimpulan yang menyinggung masalah fundamental dalam masyarakat Jepang. Ia berpendapat bahwa perpaduan yang harmonis antara yang tradisional dan modern bukanlah sesuatu yang stabil, tetapi tidak lebih dari suatu metastabilitas. Uraianya didasarkan pada pemikiran bahwa yang tradisional dan modern itu merupakan faktor-faktor yang bertentangan dan dia menyatakan bahwa hal yang modern akan mengalahkan yang tradisional. Anggapan itu mempunyai implikasi yang luas bagi masyarakat Jepang. Kehancuran dari harmoni ini, menurut Reischauer, disebabkan tidak hanya oleh faktor-faktor intern, tetapi juga faktor-faktor ekstern.

Apa yang dinamakan "masalah Jepang" pada hakikatnya dapat dirumuskan dalam pertanyaan berikut. Dapatkah orang-orang Jepang terus melindungi kerukunan sosial mereka dalam lingkungan global yang berubah dengan cepat ini? Dapatkah mereka menanggapi dengan cukup tekanan-tekanan dari luar atau apakah mereka akan meneruskan taktik judo *Mokusatsu* dan bertindak hanya apabila tak dapat dihindarkan?

KERUKUNAN SOSIAL

Segera setelah Zenko Suzuki menjadi Perdana Menteri Jepang ia meng-

gai dasar dari pengelolaan masalah-masalah negara dan bangsa. Inti dari bentuk pengelolaan adalah untuk menjamin bahwa setiap kebijakan pemerintah didasarkan pada konsensus nasional. Filsafat Suzuki tentu saja tidak baru dalam kancah politik Jepang. Mungkin yang lebih menarik adalah keadaan yang menyebabkan ia merasa perlu untuk menyatakan filsafatnya itu secara demikian tegas dan eksplisit.

Alasan pertama untuk berbuat itu tampaknya berhubungan dengan keadaan politik dalam negeri di mana Suzuki terpilih sebagai Perdana Menteri; itu terjadi sebagai akibat dari suatu "kompromi besar" antara berbagai fraksi dalam Partai Demokrat Liberal (LDP) yang agak berantakan dengan meninggalnya Ohira secara mendadak. Politik intern partai berada dalam keadaan sangat tegang ketika itu, dan telah dipertajam oleh tuntutan yang keras untuk suatu pergantian generasi yang lebih cepat.

Alasan kedua berhubungan dengan pilihan-pilihan yang sukar bagi Jepang, baik secara intern maupun ekstern, sebagai jawaban terhadap lingkungan global yang berubah. Suzuki mengakui keprihatinan orang Jepang bahwa berbagai tekanan dari luar dan usaha-usaha ke arah penyesuaian dapat menjurus kepada kehancuran kerukunan sosial Jepang apabila tidak dikelola dengan baik.

Tahun pertama pemerintahan Suzuki melihat suatu kelanjutan perselisihan intern dalam tubuh LDP. Ada saatnya di mana filsafat pengelolaannya seolah-olah telah menjadi tidak berlaku. Fraksi Suzuki sendiri, sebelumnya merupakan fraksi Ohira, yang hanya mempunyai 18% dari seluruh kursi dalam Diet dan Majelis Perwakilan Tinggi, telah digoyahkan akibat pengunduran diri Ito sebagai Menteri Luar Negeri. Perjalanan Suzuki ke Washington dan masalah "aliansi" mengakibatkan suatu kisah yang patut disayangkan dengan implikasi politik yang agak berat secara domestik. Kisah itu dengan jelas menunjukkan tugas sulit yang harus dikuasai oleh Suzuki dalam mencoba untuk memenuhi baik tuntutan ekstern maupun realita intern.

Politik kerukunan Suzuki mendapat kritikan tajam dari beberapa fraksi. Mereka berpendapat bahwa hal itu cenderung menghasilkan suatu pemerintah yang agak lemah, dan menyarankan bahwa yang diperlukan oleh Jepang adalah suatu kepemimpinan yang kuat, seperti di bawah Perdana Menteri Shigeru Toshida.¹ Dikemukakan bahwa hanya di bawah suatu kepemimpinan yang kuatlah Jepang dapat mengatur siasat mencari jalan keluar bagi masalah-masalah yang dihadapinya, baik secara domestik maupun eksternal. Tetapi usul ini adalah bertentangan dengan filsafat *Wa*.

Dengan perubahan kabinet pada akhir tahun 1981, kedudukan Suzuki tampaknya telah menjadi lebih kukuh. Salah satu dari tugas terpenting dari kabinet baru itu adalah untuk memecahkan masalah perdagangan internasional yang tak dapat dilakukan oleh kabinet sebelumnya. Menciptakan konsensus adalah tidak mungkin dalam kabinet sebelumnya: Menteri Keuangan, Watanabe, sangat tegas dalam usulnya bahwa surplus hanya dapat dikurangi oleh pengurangan ekspor; Menteri Perdagangan Internasional dan Industri, Tanaka, menyarankan peningkatan impor, sedangkan Menteri Luar Negeri, Sonoda, merasa bahwa kedua alternatif itu tidak memadai. Cara penanganan masalah perdagangan itu tampaknya hanya menyentuh ujung dari suatu gunung es. Telah dikemukakan di tempat lain bahwa "pokok dari permasalahan bagi Jepang adalah apakah sistem dan struktur politik Jepang sekarang mampu mengatasi hal yang pada dasarnya merupakan masalah politik dalam perdagangan mereka."¹

Jepang, seperti telah diamati, berfungsi di atas suatu struktur sosial yang berbeda dengan negara-negara lain, yaitu yang memberikan "jaminan yang tak diucapkan, bahwa dalam proses modernisasi, tak sebuah piring nasi pun akan pecah, bagaimanapun menderitanya anggota masyarakat yang lain."² Maka, ekonomi "efisien" Jepang tidak hanya membiarkan lapisan-lapisan tak efisien dalam masyarakat untuk hidup berdampingan, seperti misalnya penyalur-penyalur kuno yang membuat suatu sistem distribusi yang rumit dan mahal, atau memberi subsidi pada para petani yang tidak efisien, tidak hanya atas alasan-alasan politik praktis, tetapi melindungi mereka merupakan suatu masalah filsafat, yaitu bahwa setiap lapisan tradisional dalam masyarakat mempunyai hak untuk hidup. Perlindungan mereka dianggap perlu dalam memelihara unsur-unsur dasar identitas nasional Jepang.

Rasa pemeliharaan yang kuat di dalam negeri Jepang telah mengundang reaksi keras dari luar dalam bentuk tekanan-tekanan terhadap Jepang untuk menjalankan berbagai tindakan penyesuaian. Bahkan ada saran agar tekanan-tekanan dari luar harus dijadikan bagian integral bagi perumusan kebijakan internasional Pemerintah Jepang. Bekas Menteri Luar Negeri Sonoda sendiri dikabarkan telah mengemukakan bahwa tekanan-tekanan dari luar negeri kadang-kadang diperlukan oleh pemerintahnya untuk digunakan dalam menghadapi tentangan dari kelompok-kelompok kepentingan khusus. Baru-baru ini, Saburo Okita, bekas Menteri Luar Negeri lain dan arsitek dari apa yang dinamakan gagasan Masyarakat Pasifik, mengemukakan bahwa suatu Forum Pasifik akan berguna bagi Pemerintah Jepang sebab dengan bobotnya yang

¹Lihat "Focus on Japan 1982," *Far Eastern Economic Review*, 11 Juni 1982.

lebih besar itu akan dapat mendesak tekanan-tekanan yang lebih kuat dibandingkan dengan yang dapat dilakukan oleh Amerika Serikat saja.¹

Pandangan semacam itu tampaknya tidak didukung oleh bagian-bagian lain dalam pemerintahan Jepang. Apa yang dinamakan "the Wisemen Club" (Kelompok Kerja Sama Ekonomi Jepang-Amerika Serikat) dalam Laporan Tahun 1981-nya, mengakui bahwa tekanan-tekanan yang kuat kadang-kadang efektif di masa lalu, tetapi menyarankan bahwa dalam mengelola konflik-konflik ekonomi, baik Pemerintah Jepang maupun Amerika Serikat "harus bekerja keras untuk menghindari penggunaan tekanan Amerika Serikat yang hebat dan sangat kelihatan sebagai katalis untuk perubahan kebijakan Jepang." Kini memang terdapat kecemasan, termasuk di Amerika Serikat, bahwa tekanan yang kuat malah dapat bersifat kontra-produktif.

Tidak terdapat petunjuk yang dapat mengemukakan bagaimana orang-orang Jepang dan sistem politiknya akan memberi reaksi terhadap dan bertindak laku di bawah tekanan yang terus-menerus dari luar: apakah tekanan-tekanan tersebut akan efektif atau malahan kontra-produktif, apakah Jepang akan dipaksa untuk menjadi lebih nasionalistis atau malahan dapat mendorong proses "internasionalisasi" Jepang.

Apabila sejarah Jepang sendiri dapat diambil sebagai panduan, akan terdapat indikasi kuat bahwa Jepang sangat mengutamakan kerukunan internya. Tindakan drastis Shogun Ieyasu Tokugawa pada tahun 1610 untuk memperlakukan "hambatan perdagangan," yang telah membawa Jepang pada pengucilannya, terutama dimaksudkan untuk memelihara perdamaian dan kerukunan intern Jepang. Shogun itu tidak menentang perdagangan asing itu sendiri, tetapi keemasannya adalah bahwa barang-barang asing akan membawa gagasan asing. Hanya setelah pertengahan abad ke-19 di bawah tekanan Amerika Serikat, Jepang membuka kembali pelabuhan-pelabuhannya bagi pedagang-pedagang asing, yang kemudian ternyata mungkin telah menyebabkan penyesalan di kalangan orang-orang Amerika Serikat sendiri.²

Maka, apabila dunia menunjukkan kesabaran yang lebih besar terhadap Jepang dan dengan serius mempertimbangkan peringatan Machiavelli bahwa tidak ada yang lebih sulit untuk dilaksanakan atau lebih diragukan untuk berhasil atau lebih berbahaya untuk diatasi daripada untuk memulai suatu tata baru. Khususnya demikian, apabila Jepang ditekan untuk memulai tata yang baru.

¹Dinyatakan dalam diskusi selama Konperensi Kerja Sama Pasifik di Bangkok, 3-5 Juni 1982.

²John W. Dower, *The War in the Pacific*, 1951, hal. 100.

Pengamatan yang dipusatkan pada kemampuan Jepang di masa lalu untuk menyesuaikan diri mereka pada realita-realita baru memang menunjukkan bahwa kemungkinan sukses yang tinggi dapat diberikan pada usaha Jepang. Karenanya, orang-orang Jepang harus didorong untuk mau berbuat. Tetapi kurang jelas apakah penyesuaian yang dilakukan oleh orang-orang Jepang sejauh ini melibatkan perubahan fundamental atau hanya bersifat pajangan. Suatu tata yang baru bagi Jepang, yang menunjukkan suatu proses "internasionalisasi", harus melibatkan perubahan-perubahan fundamental.

Di lain pihak, terdapat kecemasan bahwa justru karena orang-orang Jepang itu begitu pandainya menyesuaikan diri, inisiatif yang mereka ambil dapat membawa akibat yang membahayakan. Pengamatan menunjukkan bahwa pengambilan keputusan di Jepang, berdasarkan prinsip-prinsip multi-konsensus, adalah suatu proses yang lambat. Tetapi, sekali tercapai suatu konsensus ala Jepang, hal itu dapat menimbulkan efek-efek kejutan bahkan bagi orang-orang Jepang sendiri.

Jalan apa pun yang dipilih oleh orang-orang Jepang, implikasinya secara global kiranya akan besar.

TEKANAN-TEKANAN EKSTERNAL

Tekanan-tekanan terhadap Jepang berbeda-beda tidak hanya dalam tingkatnya tetapi juga dalam sifat perubahan yang harus dilakukan oleh Jepang.

Sumber persoalan yang paling kelihatan adalah di bidang perdagangan. Bagaimanapun tidak masuk di akal nya tuntutan untuk perdagangan bilateral yang berimbang, angka-angka perdagangan dengan Jepang telah sangat menjengkelkan bagi banyak partner dagangnya. Pada tahun 1981, misalnya, surplus perdagangan Jepang dengan Amerika Serikat berjumlah sampai AS\$ 15 milyar, dengan MEE kira-kira AS\$ 10 milyar dan dengan negara-negara industri baru (NICs) di Asia Timur kira-kira AS\$ 7 milyar. Maka, liberalisasi perdagangan adalah nama dari permainan itu. Kalau tidak, Jepang harus menghadapi tindak-balas proteksionis yang lebih besar. Sumber permasalahan, seperti banyak yang cenderung melihatnya, terletak pada pola perdagangan Jepang yang berbeda dari dunia industri lainnya. Apabila Jepang dapat ditekan untuk membuka pasar mereka, demikian dipikirkan, orang-orang Jepang pasti akan berkonsumsi seperti orang lainnya dan dengan begitu, pola perdagangan mereka akan menjadi "normal".

Dalam keadaannya sekarang, anggapan mengenai "abnormalitas" pola

barang-barang manufaktur, kira-kira 23% dari total impor tahun 1981, dibanding dengan 55% dan 58% untuk Amerika Serikat dan Jerman Barat. Pertengahan 1981 Menteri Perdagangan Internasional dan Industri Jepang, Tanaka, berjanji bahwa Jepang akan berusaha secara maksimum untuk menaikkan tingkat impor barang-barang manufaktur. Jepang juga telah menanggapi tuntutan-tuntutan luar negeri untuk menghapuskan hambatan tarif untuk 99 macam barang dengan mengakui bahwa perbaikan memang diperlukan untuk 67 macam barang. Tetapi tindakan yang mereka ambil tetap dianggap tidak cukup. Di bidang hambatan non-tarif, 27 kuota yang tertinggal mungkin tidak pernah akan dicabut, sebab menyinggung lapisan yang paling "sensitif" dalam masyarakat Jepang, termasuk 22 untuk melindungi para petani dan nelayan, dan 4 untuk melindungi *Burakumin* yang terkenal.

Tindakan di bidang perdagangan saja memang tidak akan pernah memecahkan apa yang dinamakan masalah Jepang. Pendapat Sonoda dan Okita, bahwa tekanan-tekanan dari luar diperlukan, tampaknya merupakan jalan keluar yang mudah dengan menggeser tanggung jawab Pemerintah Jepang untuk melakukan tindakan drastis (dan tidak populer) ke sumber-sumber non-Jepang. Tetapi, mungkin mereka telah merasa bahwa tanpa tekanan dari luar perubahan yang diperlukan tidak akan dapat dilaksanakan.

Bagaimanapun juga, sektor perdagangan hanyalah pencerminan dari berfungsinya suatu ekonomi. Sumber dari "masalah Jepang" juga telah ditemukan pada kenyataan bahwa saham Jepang dalam produk dunia terlalu besar. Orang-orang Jepang, demikian dinyatakan lebih lanjut, harus ditekan untuk mengurangi produksi dan menambah konsumsi. Apakah ini berarti bahwa orang-orang Jepang harus mengubah tingkah laku ekonomi mereka karena mereka terlalu produktif dan efisien? Saran-saran telah dibuat bahwa Jepang dapat berbuat jauh dengan mengubah sistem insentifnya yang telah berhasil dalam mencari nilai tambah yang lebih tinggi melalui dorongan bagi industri-nya untuk terus-menerus mencapai keunggulan teknologis secepat mungkin. Usaha yang terus-menerus untuk meningkatkan nilai tambah telah memaksa peningkatan penanaman keuntungan kembali, yang berarti mengurangi konsumsi. Tetapi sebenarnya produktivitas Jepang tidak hanya diterangkan oleh kecenderungan investasi yang tinggi; struktur tenaga kerja, pola pengelolaan buruh dan sebagainya, juga merupakan faktor-faktor penentu yang penting. Sebaliknya, kecenderungan menabung yang tinggi pada orang-orang Jepang juga mempunyai dasar sosiologis yang mendalam.

Tekanan-tekanan sebelumnya untuk meningkatkan konsumsi masyarakat melalui anggaran pemerintah terbukti kurang berhasil, karena sifat sistem fiskal Jepang yang juga "berbeda". Sejak Suzuki mengadakan "paket pembaharuan administratif"-nya sebagai sarana politiknya guna memperkuat kedudukannya kendala-kendala yang dikemukakan pada sistem fiskal ini

lebih keras. Karena struktur fiskal tersebut, sebelumnya Fukuda gagal untuk memungkinkan ekonomi Jepang berfungsi sebagai bahan bakar bagi apa yang dinamakan strategi lokomotif OECD,¹ dan karena alasan yang sama Suzuki mungkin juga akan gagal untuk meningkatkan anggaran pertahanan Jepang sedemikian rupa untuk memungkinkan Pasukan Bela Diri (PBD) Jepang mempertahankan jalur-jalur pelayaran Jepang sampai sejauh 1.000 mil dari daratan Jepang.

Suatu perubahan dalam sistem fiskal Jepang, sebagai cara untuk meredakan tekanan-tekanan dari luar, tentu saja akan memerlukan suatu perubahan fundamental dalam pengelolaan ekonomi Jepang dan bahkan lebih dari itu, akan melibatkan suatu perubahan dalam prinsip-prinsip pengelolaan sosial: peranan negara, perusahaan-perusahaan, dan sebagainya dalam kehidupan masyarakat.

Tetapi, suatu peningkatan peranan PBD tidak hanya tergantung dari situasi anggaran Jepang, sebab sejauh ini, baik konsensus politis maupun birokratis belum tercapai mengenai persoalan ini.

Di pihak yang paling ekstrem, masalah Jepang telah dianggap bersumber dari sifat orang-orang Jepang yang sangat mementingkan diri sendiri, sebab mereka belum tersentuh oleh kemurahan hati Kristen.² Bahwa Jepang hanya membelanjakan 1% dari GNP-nya untuk pertahanan dilihat sebagai pencerminan sifat mementingkan dirinya sendiri tersebut. Pendapat ini tentu saja dapat dibantah.

Sangat disayangkan bagi usaha-usaha Jepang dalam melakukan penyesuaian bahwa sebagian tekanan-tekanan dari luar telah didasari oleh alasan-alasan yang tidak konsisten. Beberapa dasawarsa yang lalu orang-orang Jepang diberitahu bahwa mereka tidak boleh mempersenjatai diri mereka kembali. Orang-orang asing bahkan mendikte mereka bagaimana mereka harus menyusun konstitusi mereka. Di bidang ekonomi, Jepang menghadapi inkonsistensi yang sama. Sebelum ditinggalkannya sistem Bretton Woods, ketika Amerika Serikat berada dalam surplus neraca pembayaran, ia menuntut agar negara-negara defisit menanggung beban penyesuaian. Ketika Amerika Serikat berada dalam keadaan defisit, ia menuntut negara-negara surplus untuk menanggung beban. Di samping itu, daya penggerak ekonomi dengan cara mengembangkan kebijakan fiskal atau moneter tak menentu akibatnya terhadap neraca pembayaran di bawah nilai tukar yang fleksibel.

¹Ada alasan-alasan lain mengapa tekanan terhadap Jepang untuk berfungsi sebagai lokomotif tidak akan efektif, dan bahkan ternyata kontra-produktif. Untuk suatu pengkajian yang baik tentang soal ini, lihat Leon Hollermer, "Locomotive Strategy and United States Protectionism: A Japanese View," in *Pacific Affairs*, Vol. 52, No. 2 (Summer 1979), hal. 193-209.

Alasan-alasan ini bersifat teknis dan dengan demikian dapat diperdebatkan. Namun tidak kurang dari Menteri Perdagangan Amerika Serikat, Malcolm Baldrige, yang mengemukakan bahwa Jepang harus ditekan untuk mengubah kebudayaannya. Orang-orang Jepang, secara logis, tentu diam saja menanggapi usul ini.

CATATAN PENUTUP: INTERNASIONALISASI JEPANG?

Perlu dicatat bahwa orang-orang Jepang sendiri telah menciptakan istilah: "internasionalisasi Jepang." Istilah ini, seperti sebelumnya diketahui, dipakai untuk semua bidang di mana dirasakan perlu untuk diadakan perbaikan.¹ Orang-orang Jepang sendiri telah menggunakan slogan-slogan seperti internasionalisasi Yen atau internasionalisasi pasar modal Jepang untuk beberapa waktu. Keberhasilan mereka di bidang itu belum dapat dirasakan.

Sebuah buku oleh pengarang Jepang berjudul *Japanese Man and International Man*, mengemukakan bahwa "internasionalisasi" adalah suatu cara untuk menghasilkan "orang-orang internasional" yang tidak memerlukan orang-orang kosmopolitan atau federalis dunia, tetapi "perunding", yaitu orang-orang yang, tanpa mengurangi rasa ke-Jepangan mereka, dapat "tumbuh setinggi enam kaki," dan dapat mewakili kepentingan negaranya dengan keyakinan penuh dan kepercayaan pada diri sendiri dalam konteks internasional.²

Bagaimana orang-orang Jepang mencoba untuk menjalankan proses internasionalisasi ini mungkin tidak jelas bagi mereka sendiri. Terdapat petunjuk, meskipun tidak lengkap, bahwa langkah-langkah dan kebijakan-kebijakan tertentu telah diambil berdasarkan pemikiran mengenai proses ini. Anjuran untuk suatu perang politik yang lebih besar bagi Jepang adalah salah satu langkah. Apa yang dinamakan "kebijakan keamanan komprehensif" Jepang juga mengandung beberapa unsur itu. Peran dan tanggung jawab politik yang lebih besar ini kiranya akan lebih mudah terwujud dalam bidang ekonomi -- seperti peningkatan bantuan ekonomi dan sebagainya yang dapat dijalankan dengan agak mudah oleh Jepang. Tetapi masih belum jelas apakah langkah-langkah ini sudah cukup. Tetapi, pasti akan sangat sulit bagi Jepang untuk menanggapi dengan cukup semua tekanan-tekanan dari luar, karena tekanan-tekanan dari luar telah semakin kuat sekarang dan juga karena keadaan ekonomi yang buruk secara global. Tetapi yang paling sulit adalah karena daya saing banyak produk-produk Jepang memang tinggi.

¹Lihat Ronald Dore, "The Internationalization of Japan," in *Pacific Affairs*, Vol. 52, No. 4 (Winter 1979-1980), hal. 595-611.

²Shibata Toshiharu, *Nihonjin to kokusaijin* (Tokyo: Diamondsha, 1979), cited in Dore, *ibid.*