

Dinamisme Pasifik dan Kebijakan Alternatif Jepang

Bantarto BANDORO

KAWASAN Pasifik yang terdiri dari berbagai negara dengan beragam kebudayaan, bahasa, sistem politik, pengalaman sejarah dan tingkat pertumbuhan ekonomi, menunjukkan posisi yang unik di dunia. Di tengah-tengah berbagai macam kesulitan yang melanda dunia, kawasan Pasifik masih dapat mempertahankan dinamisnya yang cukup mengesankan.

Selama dua abad terakhir ini perhatian terhadap perkembangan di Pasifik sebagai suatu kawasan telah memperlihatkan suatu arah tertentu. Pada mulanya perhatian dipusatkan pada pengaruh perkembangan global terhadap ekonomi-ekonomi Pasifik utama dan bagaimana ekonomi-ekonomi Pasifik itu harus menghadapi pengaruh-pengaruh eksternal. Kemudian, oleh karena pengakuan atas kemajuan ekonomi negara-negara di Pasifik, perhatian difokuskan pada dinamika internal kawasan dan bagaimana kelompok ekonomi kawasan (*Pacific economies*) dapat menyumbang kepada kemajuan ekonomi regional.

Beberapa tahun belakangan ini perhatian difokuskan pada implikasi global pertum-

buhan ekonomi kawasan yang mengesankan. Majalah *Newsweek* 22 Februari 1988 melaporkan bahwa dunia sekarang ini sedang mengalami pergeseran geopolitik yang disebabkan oleh perkembangan ekonomi Jepang dan ekonomi Asia Timur; mereka sedang bergerak ke arah suatu posisi untuk mendominasi ekonomi dunia. Laporan itu menggambarkan "era Pasifik" sebagai "era bangkitnya kekuatan Asia".

Pergeseran itu mungkin dianggap sebagai suatu peristiwa sejarah yang memang harus terjadi. Nakasone adalah orang yang secara jelas mengakui kenyataan itu. Ia mengatakan bahwa "era Pasifik merupakan kenyataan sejarah yang tidak dapat dihindari."¹ Tetapi sebelum pernyataan Nakasone itu muncul, sesungguhnya telah muncul keyakinan di Jepang bahwa abad mendatang akan merupakan abad Pasifik. Jiro Tokuyama, misalnya, mengajukan pendapat bahwa "jatuh bangunnya peradaban Barat

¹Staffan Burenstan Linder, *The Pacific Century: Economic and Political Consequences of Asia-Pacific Dynamism* (Stanford: Stanford University Press, 1986).

dan Timur berlangsung secara bergantian dalam kurun waktu 800 tahunan". Ia juga mengatakan bahwa peradaban Eropa yang dimulai abad 13 kini mulai memperlihatkan penurunan dan abad 21 sampai abad 28 akan menyaksikan banggunya peradaban Asia-Pasifik.² Pandangan-pandangan itu menunjukkan bahwa sesungguhnya cendekiawan Jepang telah mulai mengkaji secara serius arti abad Pasifik bagi masa depan ekonomi mereka.

Istilah "abad Pasifik", yang banyak muncul dalam tulisan-tulisan akademik, laporan media, atau pidato-pidato³ sering digunakan untuk menunjukkan pergeseran pusat gravitasi dunia dari Atlantik ke Pasifik. Robert Gilpin, misalnya, melihat kecenderungan Pasifik itu sebagai kekuatan besar yang akan membentuk tatanan ekonomi internasional untuk beberapa dasawarsa mendatang.⁴ Staffan Burenstam Linder juga yakin bahwa kecenderungan Pasifik sedang menghidupkan kembali seluruh dunia.⁵ Memang banyak orang menaruh harapan pada abad Pasifik sebagai landasan perekonomian dunia. Barangkali yang menjadi fokus dari harapan itu adalah Jepang yang sedang berusaha memainkan peranan lebih besar dalam dunia internasional sesuai dengan

²Jiro Tokuyama, "The Advantage of a Pacific Economic Basin," *Far Eastern Economic Review*, 23 Maret 1979.

³Untuk tulisan akademik lihat misalnya Christopher Coher, "The Myth or Reality of the Pacific Century," *Washington Quarterly* (Summer 1988); Linder, *Pacific Century*; Norman Macrae, "Pacific Century, 1975-2075," *Economist*, 4 January 1975. Untuk laporan lihat misalnya "The Pacific Century," *Newsweek* 22 Februari 1988.

⁴Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987), 5-6.

⁵Linder, *Pacific Century*.

kekuatan ekonominya. Jepang memang tidak pernah kehabisan ide dan hal-hal yang mendorong Jepang untuk melakukan peranan itu akan semakin besar di kemudian hari.

Ada pengamat yang begitu yakin bahwa abad mendatang merupakan abad Jepang. Clyde Prestowitz, misalnya, mengatakan bahwa Jepang akan tampil sebagai negara adidaya yang besar.⁶ Mereka yang menganut pandangan ini percaya bahwa kekuatan ekonomi Jepang akan terus tumbuh dan bahkan akan dapat melampaui Amerika Serikat dan jika hal itu terjadi Jepang seharusnya memikul tanggung jawab untuk memelihara rezim internasional. Pandangan semacam ini tampaknya dikaitkan, meskipun tidak selalu, dengan petunjuk "menurunnya" peranan internasional Amerika Serikat. Lawrence Krause berpendapat bahwa mungkin Amerika Serikat harus menerima pergeseran ke arah hegemoni Jepang.⁷ Prestowitz sendiri menganggap era Amerika Serikat telah berakhir, dan era yang akan muncul kemudian adalah era Jepang.

Posisi Jepang memang selalu disorot tidak hanya dalam setiap analisis mengenai profil Pasifik, tetapi juga analisis mengenai peranan kawasan Pasifik dalam ekonomi dunia. Peran regional Jepang selama ini dianggap sebagai salah satu faktor yang tidak hanya menyumbang pada dinamisme Pasifik, tetapi juga membentuk paradigma Pasifik bersama ekonomi-ekonomi Pasifik lainnya.⁸

⁶Clyde Prestowitz, *Time*, 4 Juli 1988.

⁷Sebagaimana dikutip oleh Hadi Soesastro, "The Role of Pacific Basin in the International Political Economy," *Foreign Relations Journal*, Vol. IV, No. 2 (Juni 1990).

⁸Bantarto Bandoro, "Dialektika Paradigma Hubungan Internasional: Aliansi Atlantik dan Kawasan Pasifik," *Analisis* (Juli-Agustus 1990).

Dinamisme mungkin suatu istilah yang tepat untuk menggambarkan evolusi kawasan Pasifik selama dasawarsa terakhir ini. Pertumbuhan ekonomi yang mengesankan dan ekspansi perdagangan yang diperlihatkan oleh negara-negara Pasifik menunjukkan betapa pentingnya kawasan Pasifik dalam membentuk penyesuaian global hubungan internasional dan ekonomi dunia. Selanjutnya, dengan ekonominya yang berkembang dari tingkat menengah ke ekonomi yang paling maju di dunia dan dengan posisinya sebagai negara *core* dalam paradigma Pasifik, maka Jepang tidak hanya dituntut untuk memainkan peranan yang lebih besar dalam pembangunan ekonomi kawasan Pasifik tetapi juga untuk membentuk dan mempertahankan dinamisme Pasifik sebagai refleksi interaksi negara-negara di kawasan.

Dengan perkembangan Pasifik yang demikian dinamis, dan mungkin akan semakin dinamis di kemudian hari, sesungguhnya Jepang menghadapi ketidakpastian mengenai ke arah mana seharusnya ia bergerak.⁹ Perubahan-perubahan cepat yang dialami oleh Jepang dalam sepuluh tahun terakhir ini telah menciptakan *web of images* yang sangat ruwet mengenai diri Jepang. Di satu pihak muncul kesan Jepang sebagai ekonomi yang kuat, produsen industrial yang mudah menyesuaikan dan inovator teknologi yang mengesankan. Tetapi ada kesan lain yang bertentangan dengan kesan di atas, yaitu pasifitas militer dan politik.

⁹Masalah ini mulai didiskusikan di Jepang pada awal tahun 1980-an ketika posisi internasional Jepang mulai disorot bersamaan dengan menurunnya secara relatif kekuatan Amerika Serikat. Tetapi Jepang belum menentukan secara resmi bentuk konkret peran internasionalnya di masa depan. Salah satu karya akademik yang membahas masalah ini adalah karya Kuniko Inouguchi, *Posto-haken shisutemu to Nihon no sentaku*, (Sistem Paska Hegemoni dan Opsi Jepang) (Tokyo: Chikuma Shobo, 1987).

Kesan mengenai kekuatan dan efisiensi ekonomi Jepang memang tidak begitu mudah dibandingkan dengan kesan Jepang sebagai penantang (*challenger*) potensial Amerika Serikat dalam masalah-masalah militer dan ekonomi. Tetapi, di antara dua kesan itu sesungguhnya terletak kesan mengenai pertumbuhan ekonomi Jepang yang sehat dan menurut pengakuan beberapa pengamat, hal ini telah membantu meningkatkan pertumbuhan ekonomi di negara-negara di kawasan Pasifik dan interaksi di antara mereka. Di balik kesan yang saling bertentangan di atas sebenarnya muncul sejumlah opsi kebijakan mengenai peranan Jepang di masa depan dan inilah yang akan menjadi fokus tulisan ini.

Beberapa Keistimewaan Pasifik

Untuk menjelaskan adanya suatu pergeseran diperlukan suatu analisis yang tidak hanya melihat satu faktor penentu. Pergeseran adalah suatu proses yang dinamis dan akan banyak dipengaruhi oleh berbagai macam ide, peristiwa, dan juga pelaku. Hal ini sangat tampak di kawasan Pasifik.¹⁰ Pertumbuhan ekonomi yang menyolok dan interaksi yang semakin intensif antar negara di kawasan sebagai akibat dari beberapa variabel tadi telah membuat kawasan Pasifik menjadi fokus perkembangan ekonomi global. Ini dapat dilihat sebagai hal positif¹¹

¹⁰Ide-ide seperti *Pacific Basin*, *Pacific Community* atau *Pacific Economic Cooperation* terutama dicetuskan oleh orang-orang Jepang, antara lain Kiyoshi Kojima, Saburo Okita. Lebih lanjut baca Hadi Soesastro dan Han Sung-joo (eds.), *Pacific Economic Cooperation: The Next Phase* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1983).

¹¹Positif dalam arti negara-negara di kawasan Pasifik dapat menikmati hasil pembangunan yang muncul dari dinamisme Pasifik.

dari dinamisme Pasifik. Tetapi keberhasilan mereka (negara-negara di kawasan Pasifik) dalam pembangunan ekonomi telah menciptakan suatu ketidakpastian atau hal yang tidak dapat diramalkan, misalnya dalam bidang perdagangan dan juga dalam bidang pengaturan keamanan. Jadi, munculnya aktor-aktor ekonomi yang kompetitif di kawasan Pasifik telah mendorong kelompok negara di bagian dunia lainnya untuk melakukan tindakan tandingan (*counteract*) dengan cara-cara lain. Salah satu petunjuk adalah adanya gelombang proteksionisme dan regionalisme di beberapa bagian tertentu di dunia. Dengan perkataan lain, karena kemajuan mereka sendiri, Pasifik Asia telah menjadi pihak dalam friksi perdagangan dengan kawasan-kawasan lainnya. Ketidakpastian hubungan kawasan Pasifik dengan kawasan-kawasan lainnya (misalnya Amerika Utara atau Eropa Barat), yang tampak dalam friksi perdagangan, merupakan aspek negatif dari dinamisme Pasifik.¹² Dalam bagian ini kita akan melihat beberapa keistimewaan yang muncul dari interaksi ekonomi intra-Pasifik.

Ekonomi kawasan Pasifik dianggap jauh lebih berhasil daripada ekonomi kawasan lainnya selama tahun 1980-an. Ada beberapa faktor yang dapat menjelaskan keberhasilan itu, antara lain: (1) ekonomi-ekonomi Pasifik mampu membentuk konsensus untuk lebih mengutamakan pertumbuhan daripada tujuan *societal*; (2) mereka menerapkan kebijakan ekonomi yang disesuaikan dengan pasar (*market-conforming*) dan terutama bersifat *outward*

looking; dan (3) mereka memperoleh keuntungan dari faktor-faktor regional yang muncul karena keberadaan mereka yang dikelilingi oleh negara-negara yang lebih dahulu berhasil dalam pembangunan ekonomi mereka.¹³ Keberhasilan mereka memang tidak dapat dilepaskan dari kepemimpinan Amerika Serikat. Tetapi, Jepang telah memainkan peranan yang lebih menonjol dalam beberapa tahun belakangan ini. Ini berarti bahwa Jepang layak memperoleh kredit untuk kemajuan-kemajuan ekonomi kawasan.

Sebagai salah satu pelaku utama ekonomi kawasan Pasifik, Jepang tentu tidak akan berhenti mengambil inisiatif-inisiatif ekonomi yang penting.¹⁴ Dinamika internal di kawasan itu sendiri secara ekonomi sebenarnya terletak pada dan muncul dari inisiatif-inisiatif yang diambil oleh Jepang, antara lain dapat dilihat dari interaksi mereka yang semakin intensif dari tahun ke tahun. Dari perspektif ini kita dapat mengidentifikasi beberapa keistimewaan Pasifik, yaitu: (1) pertumbuhan ekonomi dalam formasi angsa terbang; (2) meningkatnya interaksi horizontal antar negara di kawasan; dan (3) ketegangan antara kawasan Pasifik dan kawasan lainnya (misalnya Amerika Utara dan Eropa Barat).

Pola pembangunan "angsa terbang", pertama kali dikemukakan oleh Kaname Akamatsu, adalah suatu pola yang menggambarkan pembangunan negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara. Menurut pola ini Jepang berada pada pucuk pempa-

¹²Dampak negatif diartikan sebagai keterlibatan kawasan Pasifik dalam friksi perdagangan dengan kawasan-kawasan lainnya, friksi mana akan membuat perkembangan kawasan Pasifik menjadi tidak menentu oleh karena tanggapan kawasan-kawasan lainnya yang berbentuk proteksionistis.

¹³Lawrence B. Krause, "Changes in the International System in the Pacific Basin," *Analisis* 505 (September 1989).

¹⁴Bantarto Bandoro, "Peran Internasional Jepang," *Analisis* (September-Oktober 1989).

ngunan Asia-Pasifik, yang kemudian diikuti oleh negara-negara industri baru (NICs) Asia dan di belakang negara-negara industri baru ini adalah negara-negara anggota ASEAN, dan sampai tingkat tertentu juga Cina, Vietnam dan Korea Utara. Esensi pembangunan dalam pola semacam ini adalah negara-negara NICs dan negara-negara berkembang lainnya di kawasan tidak hanya belajar dari pengalaman dan keberhasilan pembangunan Jepang tetapi juga mencoba mengejar ketinggalan mereka. Yang hendak dicari dalam proses ini adalah pola-pola pembangunan yang berhasil, yang kemudian dapat diterapkan dan disesuaikan untuk kebutuhan-kebutuhan domestik. Menurut salah seorang penulis dua unsur yang penting dalam proses ini adalah *copying* dan *adapting*.¹⁵

Memang ada banyak alasan bagi negara-negara berkembang dan negara industri baru untuk memiliki kepentingan dalam pengalaman Jepang. Dengan mempelajari dan kemudian mengadopsi pola pertumbuhan Jepang yang pesat, negara-negara berkembang dan negara-negara industri baru di kawasan berharap dapat mengikuti haluan Jepang. Konsekuensinya ialah dinamisme yang muncul dari proses semacam itu akan melebur (*diffuse*) negara yang berada pada puncak formasi angsa terbang itu (Jepang ke negara-negara lain yang dianggap sebagai pengikutnya, yaitu negara-negara industri baru (Korea, Taiwan, Hong Kong Singapura)¹⁶ dan negara-negara anggota ASEAN, dan juga Cina, Vietnam dan Korea Utara.

¹⁵Krause, *Changes in the International System*, 111.

¹⁶Negara-negara Industri Baru ini sering dijuluki macam-macam Asia tetapi juga dianggap sebagai partner kunci bisnis Jepang. Lihat misalnya Osamu Nariai, "The Asian Tigers Come of Age," *Economic Eye*, Vol. 9, No. 3 (September 1989).

Jadi proses ini sebenarnya memberi peluang kepada negara-negara berkembang untuk melangkah maju dan naik kelas lebih cepat.

Struktur ekonomi regional di kawasan Pasifik seperti digambarkan melalui pola di atas sebenarnya masih dalam proses pembentukan, dan struktur itu bukan merupakan blok ekonomi regional yang eksklusif oleh karena adanya pola pembagian kerja internasional yang sangat dinamis sifatnya. Sifat dinamis itu dapat dilihat dari formasi itu sendiri dengan elemen-elemennya yang bergerak secara bersama-sama. Pola angsa terbang ini harus dibedakan dari pola pembagian kerja yang bersifat horizontal, seperti yang terjadi di antara negara-negara MEE, dan juga harus dibedakan dari pola pembagian kerja secara vertikal seperti yang biasanya masih dijumpai antara negara-negara industri maju dan negara-negara berkembang.

Walaupun semua negara di kawasan Pasifik, dan bahkan juga ASEAN, memainkan peran ekonomi dalam perkembangan ekonomi regional, tidak dapat dibantah bahwa peran utama terutama dimainkan oleh dua ekonomi terbesar, yaitu Amerika Serikat dan Jepang. Kedua ekonomi ini merupakan dua motor penggerak atau motor pertumbuhan ekonomi regional. Pasar Amerika Serikat yang besar dan terbuka serta rezim perdagangan bebas yang dimotori oleh Amerika Serikat adalah faktor yang tidak dapat dielakkan dari pola pembangunan ekonomi seperti digambarkan di atas. Jadi, Amerika Serikat memainkan peran sebagai motor pertumbuhan melalui kegiatan menyerap produk-produk ekspor. Sementara itu, tampaknya Jepang belum dapat diharapkan menggantikan peranan Amerika Serikat sebagai penyerap (*absorber*) produk negara-negara kawasan Pasifik yang dewasa ini sangat bergantung pada pasar Amerika Seri-

kat. Tetapi harus diakui pula bahwa Jepang selama ini juga telah memainkan peranan sebagai motor pertumbuhan dari segi peningkatan kapasitas produksi di kawasan Pasifik.

Peranan Jepang yang menonjol terlihat sejak paruh kedua dasawarsa 1980-an dan yang kini dapat dilihat adalah terciptanya suatu struktur produksi regional di kawasan Pasifik dengan Jepang sebagai pusatnya. Instrumen utama yang diterapkan oleh Jepang dalam sistem pembagian kerja ini adalah Penanaman Modal Asing (PMA) yang secara nyata meningkat jumlahnya.¹⁷ Jadi, apa yang terjadi di kawasan Asia-Pasifik dewasa ini adalah globalisasi produksi dengan perusahaan-perusahaan Jepang sebagai ujung tombaknya. Dapat diambil contoh di sini adalah UNIDEN, suatu perusahaan elektronik yang berkedudukan di Jepang yang mengalihkan lokasi produksinya (*production sites*) ke Filipina dan Cina,¹⁸ dan secara demikian melebur keuntungan-keuntungan ekonomi pada Filipina dan Cina.

Selain digambarkan oleh adanya pembagian kerja internasional dalam formasi angsa terbang, dinamisme Pasifik juga digambarkan oleh semakin meningkatnya interaksi horizontal antar negara di kawasan Pasifik.

¹⁷Nilai total investasi langsung Jepang di Asia secara keseluruhan sebesar US\$8.238 juta. *Japan 1991. An International Comparison* (Tokyo: Keizai Koho Center, 1990), 56-57. Seorang penulis berpendapat bahwa meskipun investasi langsung Jepang banyak ditujukan ke Asia, tetapi dari waktu ke waktu *share* investasi Jepang di Asia menjadi kecil oleh karena wawasan para investor Jepang yang semakin luas. Lihat Edward J. Lincoln, "Japan's Role in Asia Pacific Cooperation: Dimensions, Prospect, and Problems," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. VIII, No. 4 (Winter 1989).

¹⁸Takashi Inouguchi, "Shaping and Sharing Pacific Dynamism," *Annals*, 505 (1989): 98.

Interaksi yang perlu dicatat di sini adalah interaksi antara Jepang dan negara-negara industri baru, sebagaimana diperlihatkan oleh meningkatnya impor Jepang atas barang-barang manufaktur dari NICs dan ASEAN sebesar 50% setiap tahun sejak tahun 1985. Selain itu, telah pula muncul pola perdagangan yang kompleks di antara negara-negara industri baru Asia yang membuat mereka menjadi partner dagang horizontal terhadap yang lainnya.

Interaksi horizontal ini juga dapat dilihat tidak hanya dari perdagangan negara industri baru dengan dan investasi langsung di beberapa negara ASEAN, tetapi juga bantuan-bantuan ekonomi kepada negara-negara yang disebut terakhir dan juga Cina, Kore Utara dan Vietnam. Misalnya, Taiwan adalah negara yang arus investasi langsungnya di Filipina mampu melebihi Jepang dan Amerika Serikat. Kecenderungan ini dianggap positif oleh karena interaksi semacam itu sangat membantu membentuk suatu kawasan yang akan lebih mengandalkan pada sumber-sumber regional daripada sumber atau pasar ekstraregional. Selain itu, interaksi horizontal antar negara di Pasifik juga akan membuat formasi angsa terbang menjadi kurang tajam dan secara demikian akan membantu menciptakan *sense of equality* dalam bidang pembangunan ekonomi di antara negara-negara di kawasan.

Aspek negatif dari dinamisme Pasifik adalah ketegangan hubungan antara kawasan Pasifik dan kawasan Amerika Utara maupun Eropa Barat. Dilihat dari sudut *saving rate*, tingkat pertumbuhan, surplus perdagangan dan kekuatan finansial, Jepang dan negara-negara industri baru Asia oleh kawasan-kawasan lain dianggap sebagai kekuatan yang dapat menciptakan ketidakstabilan dalam ekonomi dunia. Ini berarti

bahwa karena tingkat pertumbuhannya yang tinggi, kawasan Pasifik telah menjadi pihak dalam friksi perdagangan dengan kawasan-kawasan lain. Aktor ekonomi lain, seperti Amerika Serikat, mencoba melakukan apa yang dinamakan *aggressive bilateral peace-keeping* dalam bidang perdagangan, misalnya dengan Kanada.¹⁹ Demikian pun kepercayaan diri yang semakin meningkat dan kuat dalam Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) untuk membentuk pasar tunggal mungkin dapat dilihat sebagai reaksi atas pertumbuhan yang spektakuler dari ekonomi-ekonomi Pasifik. Jadi, apa yang tampak dari hasil interaksi antar kawasan antara lain adalah regionalisme yang *inward looking* dan pembentukan blok melalui regionalisme di kawasan lain. Dengan perkataan lain, jika apa yang dinamakan "abad Pasifik" itu betul-betul muncul, abad itu tampaknya akan ditandai oleh antagonisme kawasan Pasifik dengan kawasan-kawasan lainnya.

Keistimewaan-keistimewaan di atas menjadi lebih penting, apabila kita memperhatikan persoalan bagaimana Jepang memandang dinamisme Pasifik dari sudut pandangnya sebagai salah satu motor pertumbuhan ekonomi regional. Apa yang diperlihatkan oleh Jepang kepada negara-negara di kawasan Pasifik selama ini (terutama dalam bidang pembangunan ekonomi) sebenarnya mengandung suatu intensi untuk menekankan kepada negara-negara di kawasan bahwa Jepang berbeda dari negara industri lainnya dalam memperlihatkan perhatian dan kepentingannya di kawasan. Dalam arti sebagai "warga Asia" yang paling maju, Jepang menyadari adanya pola pembangunan Asia yang tidak merata dan oleh karenanya ia tergerak untuk mengambil peran yang

lebih aktif dalam bidang ekonomi. Bagaimanapun juga Jepang tetap memiliki kepentingan di kawasan Pasifik. Bagi Jepang pola pembangunan Asia yang tidak merata berarti bahwa kawasan itu akan tetap memberi peluang untuk meningkatkan dan mengaktifkan kegiatan-kegiatan ekonomi regional. Di sinilah sebenarnya Jepang dituntut untuk mempertahankan dinamisme kawasan. Tetapi interaksi Jepang yang luas dengan negara lain di kawasan juga menimbulkan kekhawatiran tertentu. Bagaimana visi Jepang mengenai peranannya dalam dinamisme itu akan didiskusikan dalam bagian lain.

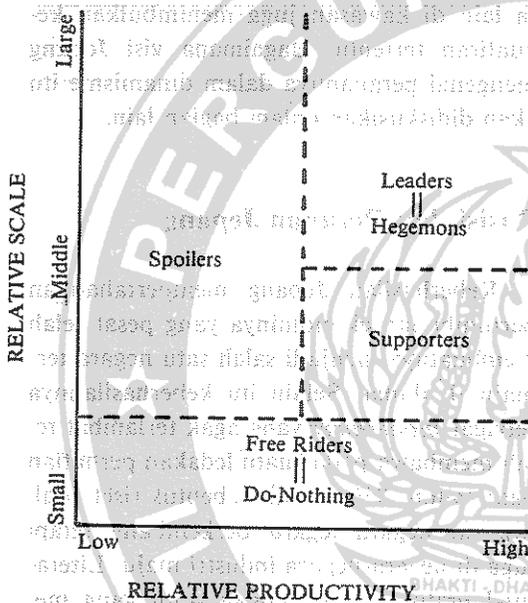
Posisi dan Peranan Jepang

Keberhasilan Jepang mempertahankan pertumbuhan ekonominya yang pesat telah membuatnya menjadi salah satu negara termaju di dunia. Selain itu keberhasilannya sebagai *modernizer* yang agak terlambat telah membawa pada suatu ledakan perhatian pada tahun 1970-an dalam bentuk riset tidak saja di negara-negara berkembang tetapi juga di negara-negara industri maju. Literatur-literatur penuh dengan studi yang mengarah pada jawaban atas pertanyaan mengapa Jepang begitu berhasil dalam pembangunan ekonominya.²⁰ Implikasi keberhasilan Jepang sangat luas dan mendalam, tidak hanya pada masyarakat Jepang sendiri tetapi juga secara internasional dalam pengertian akomodasi timbal balik antara sistem global dan posisi maupun peranan Jepang pada saat mana ia bangkit sebagai kekuatan baru di satu pihak dan menurunnya secara relatif kapasitas Amerika Serikat sebagai pemimpin dunia di lain pihak.

¹⁹Paula Stern dan Paul A. London, "A Reaffirmation of US Trade Policy," *Washington Quarterly*, Vol. 11/4 (Autumn 1988): 55-57.

²⁰Lihat misalnya Hugh Patrick dan Henry Rosovsky, ed., *Asia's New Giant: How the Japanese Economy Works* (Washington: Brookings Institution, 1976).

Jepang dewasa ini berada dalam era transisi menuju era baru di mana ekonomi politik Jepang dan sistem internasional telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat dramatis.²¹ Dalam era ini kekuatan relatif Jepang akan disorot dan dalam konteks ini pula ia harus menilai kembali politik luar negeri dan posisinya di dunia internasional.



Sumber: Diambil dari David A. Lake, "International Economic Structure and American Foreign Economic Policy, 1887-1934," *World Politics*, Vol. 35, No. 4 (Juli 1983), hal. 522.

Dalam membahas politik luar negeri suatu negara mana pun, kita perlu mengkaitkan dengan posisi dan peranan negara itu di dunia. Lake, misalnya, menggunakan konsep *relative size* dan *relative productivity* dalam membahas politik dan hubungan luar

negeri Amerika Serikat.²² Ia berpendapat bahwa faktor ekonomi ini akan membentuk peran suatu negara dalam masyarakat internasional. Ia membagi peran dalam empat jenis, yaitu *leaders*, *supporters*, *spoilers* dan *free riders* (lihat diagram), dan atas dasar jenis-jenis peran ini kita akan mencoba menganalisis posisi dan peranan Jepang.

Menurut Lake suatu negara yang dianggap sebagai pemimpin (*leaders*) memiliki *relative size* dan *relative productivity* yang paling tinggi. Agar dapat mengelola ekonomi dunia dan lingkungan internasional, negara pemimpin harus mampu mempola berbagai pengaturan sesuai dengan kepentingannya, dan pengaturan-pengaturan itu mencerminkan pilihan-pilihan keuntungannya. Misalnya, negara-negara berkembang melihat institusi Dana Moneter Internasional (*IMF*) dan Bank Dunia (*World Bank*) sebagai institusi ekonomi internasional yang dapat membantu mereka jika mereka menghadapi masalah seperti perimbangan perdagangan internasional atau rencana pengembangan.²³ Tetapi institusi yang sama sebenarnya juga mencerminkan kekuatan dan pengaruh Amerika Serikat. Demikian pun NATO, suatu sistem pakta militer yang menggabungkan kawasan Amerika Utara dan Eropa Barat, oleh karena penempatan rudal anti Soviet di Eropa Barat hal itu secara langsung juga untuk melindungi kepentingan Amerika Serikat. Jadi, apa yang dilakukan oleh *leaders* adalah menjalankan fungsi pengaturan-pengaturan tertentu dan mempertahankan interaksi dalam tingkat global.²⁴

²²David A. Lake, "International Economic Structure and American Foreign Economic Policy," *World Politics*, Vol. 35/4 (Juli 1983): 521-522.

²³Ibid.

²⁴George Modelski, "The Long Cycles of Global Politics and Nations States," *Comparative Study in Society and History* (April 1978): 214-235.

²¹Takeshi Inoguchi dan Daniel I. Okimoto, Ed., *The Political Economy of Japan* (Stanford: Stanford University Press, 1988), Vol. 2, "The Ideas and Structures of Foreign Policy Looking Ahead with Caution," by Takeshi Inoguchi.

Sementara itu, *supporters* memiliki *relative size* yang lebih kecil daripada *leader*, tetapi dari segi *relative productivity*, posisi *supporter* sama dengan *leader*. Sesuai dengan posisinya sebagai *supporter* ia akan mendukung dan menyesuaikan diri pada aturan-aturan yang dikembangkan oleh *leader*, dan meskipun harus mengeluarkan ongkos untuk perannya itu, posisi *supporter* biasanya dipegang oleh negara yang cukup penting dan oleh karena itu ia sering disebut sebagai "partner junior". Tetapi perlu dicatat bahwa *supporter* sesungguhnya bukan pengikut *leader* yang buta, dalam arti selalu mengikuti apa pun kebijakan yang diambil oleh *leader*. Jika ongkos yang dikeluarkan untuk menyesuaikan diri pada *leader* terlalu tinggi, *supporter* cenderung mengesampingkan kepentingan-kepentingan *leader*. Jadi aliansi antara *supporter* dan *leader* seringkali digambarkan melalui ungkapan "mimpi hal berbeda dalam satu ranjang".²⁵

Kategori ketiga adalah *spoiler* atau *challenger* yang memiliki *relative size* yang sama dengan *leader*, tetapi dianggap inferior terhadap *leader* dalam hal *relative productivity*. *Spoiler* adalah negara yang selalu mencoba menciptakan ketidakstabilan dalam sistem internasional melalui kebijakan-kebijakan yang cenderung berlawanan dengan kebijakan *leader*. Oleh karena cocok perilakunya yang cenderung menentang sistem yang ada, *spoiler* sering kali dianggap *challenger*.

Membedakan *supporter* dari *spoiler* memang tidak mudah. Jika *supporter* memutuskan tidak lagi bersedia menyesuaikan diri atau mempertahankan kepentingan-kepen-

tingan *leaders*, maka tindakan yang diambil oleh *supporter* adalah tindakan-tindakan yang biasanya diambil oleh *spoiler*. Misalnya, mungkin saja Amerika Serikat menganggap pemimpin Perancis De Gaulle sebagai *spoiler* karena kebijakannya menarik Perancis dari struktur militer Nato. Bahkan akhir-akhir ini banyak orang Amerika Serikat yang melihat Jepang sebagai *spoiler* terhadap Amerika Serikat oleh karena kemajuan-kemajuan ekonominya.²⁶ Michel Roberts, bekas Menteri Perdagangan Luar Negeri Perancis, pernah mengatakan bahwa dunia akan lebih tenteram tanpa ancaman militer Soviet dan ancaman ekonomi Jepang. Jadi, dalam tingkatan demikian Uni Soviet dan Jepang berada dalam kategori peran yang sama, yaitu sebagai *spoiler*.

Kategori peran yang terakhir adalah *free riders*, yang memiliki *relative size* yang kecil, tetapi dapat menyamai *leader* dan *spoiler* dalam hal *relative productivity*, atau bahkan bisa lebih rendah daripada *spoiler*. Contohnya di sini adalah negara-negara berkembang yang menerima keuntungan-keuntungan dari tingkat tarif preferensial yang disediakan oleh GATT.

Pertanyaan yang muncul dari beberapa jenis peran di atas adalah dalam kategori peran yang bagaimana kita menempatkan Jepang, atau dengan perkataan lain kategori peran seperti apa yang paling cocok untuk menggambarkan posisi dan peran Jepang dewasa ini. Ada beberapa indikator untuk melihat *relative size* suatu negara. Misalnya, melihat perbandingan populasi antara Jepang, Amerika Serikat dan Eropa (MEE),

²⁵Takashi Inouguchi, "Japan's Image and Option: Not a Challenger, But a Supporter," *Journal of Japanese Studies*, Vol. 12/1 (Winter 1986): 98.

²⁶Lihat misalnya Richard Rosecrance dan Jennifer Taw, "Japan and the Theory of International Leadership," *World Politics*, Vol. XLII/2 (Januari 1990); Ronald Morse, "Japan's Drive to Pre-eminence," *Foreign Policy* 64 (Winter 1987-1988).

kita akan memperoleh rasio 1:2:2,5 dan dari perbandingan GNP akan didapatkan rasio 1:3:2. *Relative productivity* tidak mudah diukur. Kalau dilihat dari nilai tambah sektor manufaktur, *relative productivity* Amerika Serikat jauh lebih besar daripada Jepang. Tetapi dalam sektor industri baja, elektronik dan otomotif, tingkat produktivitas Jepang lebih tinggi daripada Amerika Serikat. Tingkat produktivitas beberapa sektor tertentu di Jepang beberapa tahun belakangan ini memang meningkat, meskipun untuk sektor agrikultur, industri pertahanan dan sektor jasa, produktivitas Jepang masih di bawah Amerika Serikat. Jelasnya dalam sektor industri, Jepang telah mampu mencapai tingkat produktivitas yang dapat menyaingi Jerman Barat, Kanada, Perancis atau Belanda.

Banyak yang mengakui bahwa dilihat dari tingkat skala ekonomi dan tingkat produktivitas, Jepang telah banyak menstimulir kegiatan ekonomi internasional. Di sini kita melihat bagaimana Jepang telah memberi kontribusi pada masyarakat internasional. Dalam bidang ODA, misalnya, Jepang mula-mula menduduki peringkat empat pada tahun 1982 dan kemudian meningkat ke peringkat dua tahun 1988.²⁷ Bantuan-bantuan Jepang lebih ditujukan untuk meningkatkan infrastruktur, sosio-ekonomi dan industri dasar seperti tekstil, baja, listrik dan petrokimia.

Demikian pun, Jepang berada dalam peringkat dua dalam jumlah kontribusi kepada badan-badan internasional, seperti PBB, Bank Dunia.²⁸ Posisinya semakin kuat oleh karena dari sepuluh bank terbesar di dunia sembilan di antaranya adalah bank Jepang.²⁹

dan melalui kekuatannya itu Jepang telah banyak membantu operasi bank dengan tujuan menciptakan pembangunan yang sehat di negara-negara peminjam dan penerima bantuan. Kesan yang timbul kemudian adalah bahwa Jepang telah menggantikan Amerika Serikat sebagai pemimpin finansial dunia.³⁰

Atas dasar uraian tentang kontribusi Jepang pada masyarakat internasional kita dapat menempatkan Jepang dalam tiga peran yang berbeda, yaitu *free rider*, *supporter* atau *spoiler*. Pertanyaan yang dapat diajukan di sini adalah faktor apa saja yang menciptakan *image* Jepang seperti itu. Ada beberapa faktor, tetapi dua faktor yang paling utama adalah pertumbuhan Jepang yang sangat pesat dan penekanan kembali (*reassertion*) hegemoni Amerika Serikat.

Mengenai faktor yang pertama dapat dikatakan bahwa tingkat pertumbuhan Jepang yang tinggi tampaknya akan terus berlanjut. Begitu cepat dan spektakuler pertumbuhan dan perubahan Jepang membuat negara-negara di dunia sulit memahami apa sesungguhnya yang terjadi. Kecerdasan luar biasa Jepang terletak pada kemampuannya mengembangkan sistem ekonomi yang bertumpu atas suatu dualisme, yaitu pemerintahan yang kuat dan efektif yang memberi stabilitas, prasarana yang sehat, dan kebijakan-kebijakan yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi; dan sektor swasta yang giat mendukung tetapi tidak didominasi oleh peme-

²⁷ *Japan 1991*.

²⁸ *Ibid.*, 55.

²⁹ Gilpin, *Political Economy*, 329.

³⁰ Yoichi Sinkai, "Japan's Positive Role as the World's Bank," *Economic Eyes*, Vol. 11/2 (Summer 1990): 22-25. Tetapi ada penulis yang mengkritik posisi finansial global Jepang. Mengenai kritik ini baca R. Taggart Murphy, "Power Without Purpose: The Crisis of Japan's Global Financial Dominance," *Harvard Business Review* (March-April 1989).

rintah, yang digalakkan untuk menganut kebijakan ekonomi nasional di bawah kondisi persaingan substansial dalam negeri tetapi memberi perlindungan terhadap persaingan dari luar. Dengan ditopang oleh sistem semacam itu, Jepang telah mampu dalam waktu yang relatif singkat menempatkan dirinya di antara deretan negara-negara industri maju.³¹ Bahkan muncul pandangan bahwa dalam bidang teknologi, industri, keuangan dan bidang-bidang lain, Jepang akan melampaui negara-negara lain. Oleh karena itu cepat atau lambat identitas militerisme Jepang akan tampak nyata.

Mengenai faktor yang kedua, memang ada anggapan bahwa hegemoni Amerika Serikat mulai menyusut, seperti dikemukakan oleh sejarawan dari Yale, Paul Kennedy dan ilmuwan politik dari Princeton, Robert Gilpin.³² Perdebatan mengenai hal itu masih terus berlangsung. Tapi kritik yang diajukan oleh Lutwak, Pfaff dan Will terhadap argumen Kennedy seolah-olah menunjukkan bahwa penyusutan kekuatan Amerika Serikat bersifat relatif dan berlangsung dalam periode yang lama, karena akhirnya diakui bahwa Amerika Serikat tetap dianggap seba-

gai kekuatan ekonomi terbesar di dunia.³³ Penyusutan relatif itu terutama disebabkan oleh kemajuan-kemajuan perekonomian sekutu-sekutu dan teman-teman Amerika Serikat sendiri, terutama di kawasan Pasifik. Jadi menurut mereka belum waktunya untuk membicarakan kemerosotan hegemoni Amerika Serikat. Demikian pun Susan Strange dari *the London School of Economics* berpendapat bahwa hegemoni Amerika Serikat belum pudar. Ia mengatakan "the lament on 'after hegemoni' is the favorite habit of American self-indulgence".³⁴

Selanjutnya, Jepang di bawah Nakasone berusaha melakukan apa yang disebut *Defense Midterm Review* untuk meningkatkan kemampuan Jepang membagi beban pertahanan dengan Amerika Serikat, di samping meningkatkan bantuan-bantuan strategisnya. Siapa pun yang memerintah di Amerika Serikat di masa mendatang akan memelihara hubungan strategisnya dengan Jepang, dan Amerika Serikat akan mengharapkan suatu pembagian beban (*burden sharing*) yang lebih besar dari Jepang. Walaupun Jepang telah memberikan tanggapan positif³⁵ terhadap tuntutan pembagian beban, tekanan-tekanan yang berkelanjutan diperkirakan masih akan terjadi di masa mendatang, terutama jika masalahnya dikaitkan dengan persoalan-persoalan hu-

³¹Bandoro, "Dialektika Paradigma."

³²Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987). Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981). Tetapi apa yang dikemukakan oleh Kennedy mengenai merosotnya peranan AS dipertanyakan oleh Charles Wolf Jr. dalam artikelnya "US Decline, Illusion and Reality," *Asian Wall Street Journal*, 13-14 Mei 1988. Penulis Jepang sendiri juga memperingati orang-orang Jepang agar tidak terlalu gegabah membicarakan jatuhnya supremasi Amerika Serikat, karena hal itu akan mempengaruhi hubungan Jepang-Amerika Serikat. Lihat Akihiko Tanaka, "When Hegemony Falls," *Look Japan* (Oktober 1988).

³³Edward Lutwak, "How and Why Are the Mighty Fallen,?" *Guardian Weekly*, 21 Februari 1988; William Pfaff, "America is in Decline if it Choose to Be," *International Herald Tribune*, 10 Februari 1988; George F. Will, "Talk of US Decline Comes Too Easily," *International Herald Tribune*, 3 Maret 1988.

³⁴Susan Strange, "The Persistent Myth of Lost Hegemony," *International Organisation*, Vol. 41/4 (Autumn 1987): 551-557.

³⁵Jusuf Wanandi, "Japan's International and Regional Role," *Indonesian Quarterly*, Vol. XVI/3 (Juli 1988): 329.

bungan ekonomi Amerika Serikat-Jepang dan ketidakseimbangan perdagangan. Dari sudut pandang kebijakan Amerika Serikat, Jepang memainkan peran sebagai *free rider*. Jepang telah memanfaatkan lingkungan internasional yang menguntungkan untuk pembangunan ekonominya yang diciptakan oleh Amerika Serikat.³⁶ Tetapi keasyikan Jepang ini dapat menimbulkan tekanan-tekanan yang lebih besar dari Amerika Serikat agar Jepang mengambil peran yang lebih aktif dengan meninggalkan predikat *free rider*.

Analisis berikut akan melihat kebijakan ekonomi dan keamanan Jepang yang menunjukkan perubahan peranana Jepang dari *free rider* ke *supporter*. Ekonomi Jepang mengalami kemajuan yang demikian pesat dalam satu dasawarsa terakhir. Diukur dengan rekor bangsa-bangsa lain, ekonomi Jepang telah memperlihatkan pola pertumbuhan tertopang yang luar biasa dan telah menjadi negara kaya hanya setelah melalui laju tinggi pertumbuhan ekonomi dalam periode panjang. Penampilan ekonomi Jepang merupakan yang terbaik di dunia dan bahkan menimbulkan *nightmare* bagi Amerika Utara dan Eropa Barat. Banyak artikel yang terbit di Amerika Serikat menggambarkan Jepang sebagai suatu negara yang terlibat dalam "economic Pearl Harbour".³⁷

Perubahan dalam kebijakan ekonomi luar negeri Jepang terutama dipicu oleh perkembangan atau perubahan yang terjadi dalam lingkungan ekonomi internasional, misalnya dalam bidang liberalisasi finansial dan proteksionisme yang berhubungan dengan liberalisasi perdagangan.

Liberalisasi finansial sangat berhubungan dengan sistem *exchange rate* yang fleksibel yang beroperasi sejak tahun 1973. Tetapi sebagai suatu sistem ia tidak lepas dari persoalan yang dihadapi, sebagaimana terlihat dari pergeseran besar-besaran dalam *exchange rate* yang mengakibatkan berkurangnya kemampuan ekonomi Amerika Serikat untuk mendapatkan kembali penampilan ekonominya seperti pada tingkat sebelumnya. Memang setelah Perang Dunia II Amerika Serikat menjadi kekuatan finansial yang hegemonik, tetapi status finansialnya mulai menurun selama tahun 1970-an (karena pergeseran *exchange rate* tadi), dan mendapatkan kembali posisi dominannya pada saat Reagan menjadi Presiden Amerika Serikat.³⁸

Pada tahun 1980-an, untuk mengurangi inflasi domestik dan mempertahankan nilai dolar, Amerika Serikat mengambil kebijakan bunga yang tinggi. Tetapi kombinasi kebijakan itu menyebabkan akselerasi masuknya modal ke Amerika Serikat, dan membuatnya menjadi negara penghutang terbesar. Sementara itu, dalam periode yang sama Jepang memperlihatkan kemampuannya menjadi pengekspor modal terbesar di dunia. Surplus perdagangannya yang pada tahun 1983 sebesar US\$35 milyar meningkat menjadi US\$53 milyar pada tahun 1985, dan hal ini telah memungkinkan Jepang berkembang menjadi kekuatan finansial.³⁹ Posisi Jepang itu semakin diperkuat tidak hanya oleh bank-bank Jepang yang mencari peluang di luar negeri dalam bentuk misalnya *syndicate loans*, tetapi juga oleh besarnya arus investasi langsung Jepang di berbagai negara dan kawasan di dunia. Sampai tahun

³⁶Bandoro, "Dialektika Paradigma."

³⁷Inouguchi, "The Ideas and Structures," 31.

³⁸Gilpin, *The Political Economy*, 328.

³⁹Ibid.

fiskal 1989 nilai investasi langsung Jepang per kawasan dan negara sebesar US\$67,540 juta.⁴⁰

Perubahan lingkungan ekonomi internasional kedua adalah munculnya proteksionisme yang selalu dihubungkan dengan liberalisasi perdagangan. Tahap permulaan resesi global tahun 1973 telah mempercepat kemajuan berarti dari ekonomi-ekonomi yang sebelumnya bukan merupakan kekuatan utama dalam perdagangan dan industri dunia. Selain Jepang, ekonomi-ekonomi lainnya adalah negara industri baru (NICs); mereka mulai memperlihatkan potensi mereka menjadi salah satu kekuatan yang diperhitungkan dalam perdagangan dan industri dunia.⁴¹ Dengan memanfaatkan menurunnya tingkat persaingan dalam sektor manufaktur di beberapa negara industri utama seperti Eropa Barat dan Amerika Utara, mereka (negara-negara NICs) mendapatkan pasar ekspor yang besar di negara-negara industri, antara lain dalam sektor tekstil, baja, otomotif, peralatan elektrik dan elektronik. Sementara itu, penyesuaian industrial di negara-negara industri berjalan lambat dan menghadapi berbagai *resistance* dari dalam yang sebagian besar disebabkan karena *self complacency*. Sebagai akibatnya muncul gagasan proteksionisme terhadap produk-produk luar.

Bersamaan dengan terjadinya perubahan fundamental dalam lingkungan ekonomi internasional terjadi pula perubahan dalam asumsi mengenai manajemen ekonomi Jepang dalam tahun 1980-an. Asumsi pertama adalah bahwa ekonomi kecil tidak akan mempengaruhi ekonomi-ekonomi lainnya, sedangkan ekonomi besar akan memberi pe-

ngaruh. Asumsi kedua adalah bahwa ekonomi dapat diisolasi (ekonomi tertutup) dan kekuatan-kekuatan eksternal dapat dikendalikan di perbatasan ekonomi itu.

Asumsi "ekonomi kecil" dikesampingkan ketika Jepang mulai memperlihatkan ekspansi ekonominya yang begitu cepat, suatu ekonomi yang mulai memberi dampak berarti pada ekonomi dunia, termasuk ekonomi-ekonomi tetangga Jepang. Kondisi bisnis di Jepang sering kali mempengaruhi arah perkembangan ekonomi negara-negara Pasifik Barat, terutama negara industri baru di mana sektor manufaktur dan perdagangan mereka sangat bergantung pada impor modal dari Jepang dan pinjaman dana-dana Jepang.⁴² Dapat dikatakan bahwa Jepang merupakan partner dagang dan negara donor nomor satu bagi negara-negara Pasifik Barat. Kontribusi ekonomi Jepang pada pembangunan negara-negara Pasifik khususnya dan negara-negara di kawasan lain membuktikan bahwa ia tidak lagi dapat dianggap sebagai "ekonomi kecil" dan "ekonomi tertutup".

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa status Jepang telah berubah dari negara kecil yang tertutup menjadi negara terbuka dalam pasar dunia, dan dewasa ini ia merupakan sebuah negara yang maju secara ekonomis yang telah berhasil dalam perkembangan ekonomi. Kemajuan ekonomi Jepang yang begitu mengagumkan terutama bila dilihat dari *size* dan produktivitas ekonominya akan menempatkan Jepang dalam posisi atau peranan sebagai *supporter* Amerika Serikat.

Seperti halnya asumsi "ekonomi kecil" dalam bidang ekonomi, asumsi "free rider" dalam bidang keamanan juga mulai diang-

⁴⁰Japan 1991, 57.

⁴¹Lihat catatan kaki No. 16.

⁴²Inouguchi, "Image and Options," 106.

gap tidak berlaku. Kendati kemajuan-kemajuan dalam bidang ekonomi, asumsi "free rider" masih terus tampak sampai akhir tahun 1970-an. Sejak awal tahun 1980-an Amerika Serikat menekan Jepang agar bersedia mengadakan pembagian beban yang lebih memadai dalam bidang keamanan. Usaha menciptakan itu antara lain dilakukan dengan meninjau kembali secara teratur hubungan keamanan Jepang-Amerika Serikat atau melalui pernyataan-pernyataan yang bernada sinis terhadap fungsi Pasukan Bela Diri Jepang.⁴³ Jepang memang telah memberi tanggapan positif, tetapi tekanan-tekanan Amerika Serikat yang semakin kuat tampaknya akan terus terlihat di masa depan.

Jadi sebagai *supporter*, arah tindakan-tindakan yang diambil oleh Jepang seharusnya memberi arti penting pada kebijakan Amerika Serikat. Salah satu cara di mana Jepang dapat memainkan peranan *supporter* adalah menekankan kualitas multidimensional dari keamanan nasional. Hal ini diungkapkan oleh gagasan Perdana Menteri Ohira mengenai sistem keamanan komprehensif.⁴⁴ Dalam gagasan ini terkandung harapan bahwa kontribusi Jepang pada lingkungan ekonomi internasional, seperti bantuan luar negeri, penjadwalan kembali hutang, dan kontribusi pada badan-badan internasional akan dianggap sebagai faktor pendukung kebijakan Amerika Serikat.

Persepsi mengenai kerawanan Jepang dan kerugian atau biaya yang besar yang harus dikeluarkan, jika perjanjian keamanan

Jepang-Amerika Serikat dihentikan, menjadi pendorong yang cukup kuat bagi pemerintah Jepang untuk memenuhi tekanan dan tuntutan Amerika Serikat. Tanpa hal ini orang tidak akan memahami secara penuh persekutuan pemerintah Jepang dengan Amerika Serikat dalam beberapa tahun terakhir ini, misalnya dalam masalah kerjasama pertahanan, liberalisasi perdagangan dan liberalisasi finansial dan pasar modal. Jadi secara hati-hati pemerintah Jepang menerima tuntutan Amerika Serikat dengan memperhatikan kepekaan pasifisme Jepang.

Beberapa kata kunci yang menggambarkan karakteristik hubungan keamanan Jepang-Amerika Serikat dalam beberapa tahun terakhir ini misalnya adalah "member of the Western bloc" (Ohira), "an allied country" (Suzuki), dan "unsinkable aircraft carrier" (Nakasone).⁴⁵ Ini menunjukkan usaha-usaha pemerintah Jepang untuk lebih mempererat hubungannya dengan Amerika Serikat. Tetapi memang sulit mengatakan sejauh mana pemerintah Jepang akan mengikuti kebijakan persekutuan dengan Amerika Serikat. Bila kita amati secara seksama harapan dan keinginan pemerintah Amerika Serikat atas Pasukan Bela Diri Jepang, tampak secara jelas bahwa tingkat kemampuan militer Jepang masih sangat terbatas.⁴⁶ Tetapi oleh karena pemerintah Jepang percaya bahwa senjata nuklir jarak menengah Soviet tidak diarahkan padanya, Jepang dapat menghindari diri dari keputusan mengenai postur pertahanan bagaimana yang harus dikembangkan dalam hubungan aliansi Jepang-Amerika Serikat.

⁴³Bantarto Bandoro, "Trends in Japan's Defense Policy, 1978-1983," (MA Thesis, 1986).

⁴⁴Mengenai ringkasan laporan tentang keamanan komprehensif Jepang baca Robert Bernet, *Beyond War* (New York: Pergamon Brassey, 1984), 1-6.

⁴⁵Bandoro, "Trends in Japan's Defense Policy."

⁴⁶*Ibid.*

Beberapa Opsi Jepang

Seerti telah dikatakan di muka bahwa perubahan-perubahan yang cepat dalam lingkungan ekonomi politik internasional dan yang dialami oleh Jepang sendiri, telah menimbulkan berbagai kesan mengenai diri Jepang dan peranannya dalam dunia internasional. Sehubungan dengan itu muncul berbagai alternatif kebijakan mengenai peran apa yang harus dimainkan oleh Jepang dalam lingkungan yang dinamis itu. Dalam bagian ini kita akan melihat beberapa opsi atau skenario Jepang mengenai sistem dunia untuk sekitar dua puluh lima tahun mendatang, dan dalam masing-masing skenario ini peranan Jepang dan tingkat pembagian beban dengan Amerika Serikat juga akan dibahas. Selanjutnya, pembahasan mengenai skenario mana yang paling mungkin direalisasi akan dikaitkan dengan beberapa kondisi.

Ada empat skenario yang oleh Jepang dilihat sebagai suatu *visions of future*. Meskipun ada yang tumpang tindih, skenario-skenario ini mencerminkan berbagai pandangan yang berbeda mengenai perkembangan global dan distribusi kekuatan ekonomi dan militer. Perlu dicatat bahwa bukan hanya Jepang saja yang mengembangkan skenario ini melainkan juga non-Jepang mengingat peranan yang akan dimainkan oleh Jepang akan lebih meningkat di masa depan.⁴⁷ Skenario-skenario itu adalah *Pax Americana Tahap II*, *Bigemony*, *Pax Consortis* dan *Pax Nipponica*.

Kesan mengenai masa depan yang berupa *Pax Americana Tahap II (Pax Americana Phase II)* pertama kali diartikulasikan oleh

⁴⁷Penulis-penulis Barat yang juga mengembangkan skenario-skenario ini antara lain Zbigniew Brezezinski, Ezra Vogel, Clyde Prestowitz.

orang-orang Amerika untuk memperlihatkan bahwa Amerika telah memperoleh kembali posisi utamanya di dunia dengan memanfaatkan kapasitasnya menciptakan tata tertib dan keamanan dalam masa post-Perang Dunia II. Garis besar skenario ini pertama kali dipola pada sekitar pertengahan tahun 1970-an ketika trauma perang Vietnam masih terasa kuat dan ketika pengaruh global Soviet dirasakan secara berlebihan di Amerika Serikat. Kata kunci yang dipakai oleh ilmuwan politik Amerika Serikat untuk menggambarkan kondisi itu adalah "rezim" di mana Amerika Serikat mempertahankan hegemoninya dan mengendalikan arah perkembangan dunia. Ungkapan-ungkapan seperti "after hegemony" dan "cooperation under anarchy", yang kedua-duanya dipakai sebagai judul buku,⁴⁸ mencerminkan kepentingan-kepentingan akademik dalam mengartikulasikan model masa depan ini.

Kesan ini merupakan kesan yang cukup favorit bagi Jepang oleh karena kesan itu mengandung arti mempertahankan konsentrasi tradisional Jepang pada peran ekonomi tanpa peningkatan drastis dalam peran keamanan, yang seluruhnya didelegasikan kepada Amerika Serikat.

Peran Jepang dalam skenario *Pax Americana Tahap II* sesungguhnya tidak jauh berbeda dari yang dimainkan dewasa ini, yaitu peran yang bersifat ekonomi di mana beban keamanan global ditanggung oleh Amerika Serikat. Kendati terjadi akselerasi dalam kerjasama keamanan Jepang-Ameri-

⁴⁸Lihat misalnya Stephen Krasner, *International Regime*, ed. (Ithaca: Cornell University Press, 1983); Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1984). Karya akademik lain yang juga membahas masalah "hegemoni" adalah Gilpin, *War and Change*.

ka Serikat, pembagian kerja antara kedua negara tidak akan berubah. Demikian pun jika Jepang memperluas kerjasama keamanannya, misalnya dengan mengirim kapal perang ke Teluk Parsi,⁴⁹ hal itu malah akan memperkuat sistem dunia yang didominasi oleh Amerika Serikat. Peningkatan bantuan-bantuan strategis Jepang kepada negara Dunia Ketiga, seperti Pakistan, Turki atau Honduras, juga akan memperkuat kepemimpinan keamanan Amerika Serikat. Meskipun demikian, Jepang suatu saat akan mencoba menanamkan pengaruhnya melalui cara-cara itu di negara-negara lain. Tetapi dalam skenario ini Jepang menghadapi kendala-kendala yang berasal dari dalam negeri atau lingkungan internasional.

Sementara itu, peran regional Jepang akan lebih dititikberatkan pada bidang ekonomi, dalam arti Jepang menjadi *core* yang vital dalam pertumbuhan kawasan Pasifik, yang mencakup tiga wilayah, yaitu: (1) Meksiko bagian utara, Amerika Serikat dan Kanada; (2) Jepang; dan (3) Pasifik, termasuk di dalamnya negara industri baru, Cina, dan negara anggota ASEAN.⁵⁰ Dimasukkannya kelompok ekonomi kedua dan ketiga dalam zone ekonomi Amerika Serikat yang diperluas akan merupakan faktor utama dalam kebangkitan kembali Amerika Serikat. Singkatnya, peran Jepang dalam skenario ini adalah mengkaitkan ekonomi Amerika Serikat dengan ekonomi-ekonomi Pasifik dalam cara-cara yang lebih memadai daripada sekarang.

⁴⁹Pemerintah Kaifu pernah mengajukan usul kepada Sidang Luar Biasa Diet untuk membentuk *Peace Cooperation Corps* untuk dikirim ke Teluk Parsi. Seiritsu Ogura, "Managing the Kuwait Crisis: Japan at the Crossroads," *JCER Report*, Vol. 2/9 (November 1990).

⁵⁰Peter Drysdale, *International Economic Pluralism: Economic Policy in East Asia and the Pacific* (Sydney: George Allen & Unwin, 1988).

Skenario Jepang kedua (*bigemony*) terutama diartikulasikan oleh para ekonom dan pengusaha oleh karena perkembangan dan integrasi cepat yang oleh Robert Gilpin disebut sebagai *nichibei economy* (ekonomi Jepang-Amerika Serikat).⁵¹ C. Fred Bergsten, seorang ekonom dan bekas birokrat senior pada zaman pemerintahan Carter, menggunakan istilah *bigemony* untuk menunjukkan hubungan yang dekat antara Amerika Serikat dan Jepang dalam mengelola ekonomi dunia. Sementara itu, Zbigniew Brzezinski, bekas penasihat keamanan Presiden Carter, menggunakan istilah *Amerippon* untuk menggambarkan integrasi yang dekat antara Amerika Serikat dan Jepang dalam sektor manufaktur, finansial dan komersial.

Di Jepang kesan ini dikemukakan oleh bekas Perdana Menteri Nakasone. Dalam salah satu pertemuannya dengan Presiden Reagan, Nakasone mengatakan bahwa Jepang dan Amerika Serikat perlu mengembangkan komunitas tunggal dengan tujuan yang sama, meskipun yang dimaksud oleh Nakasone itu lebih difokuskan pada aspek keamanan daripada aspek ekonomi dari hubungan bilateral mereka.⁵²

Peran Jepang dalam skenario *bigemony* ini kurang lebih sama dengan peran Jepang dalam skenario yang disebut pertama. Tetapi bahwa kekuatan ekonomi dapat berkembang menjadi kekuatan militer sulit dielakkan, dan Jepang tidak dapat dikecualikan dari asumsi itu. Tetapi bentuk di mana kekuatan ekonomi Jepang dapat diterjemahkan dalam kekuatan militer memerlukan suatu analisis yang cermat. Dalam skenario ini, kerjasama dan integrasi ekonomi, teknik dan strategi antara Jepang dan Amerika Se-

⁵¹Gilpin, *The Political Economy*, 6.

⁵²*Asahi Evening News*, 19 Januari 1983.

rikat akan menonjol dan memiliki skala yang luas. Oleh sebab itu, mungkin tidak akan sulit bagi kita melihat misalnya pengembangan secara bersama sebuah pesawat tempur yang khusus diproduksi untuk Jepang, dengan menggunakan dana Jepang, tetapi menggunakan teknologi *know-how* Amerika Serikat dan dijual ke negara Dunia Ketiga di bawah nama "buatan Amerika Serikat". Jadi integrasi strategi antara kedua negara di Pasifik akan merupakan bukti peran hegemoni yang dimainkan oleh Jepang dalam bidang keamanan.⁵³

Sementara itu, peran regional Jepang akan merupakan akselerasi dari perannya yang terdapat dalam skenario pertama, yaitu pengembangan komunitas ekonomi Pasifik yang dimotori oleh peran luas Jepang. Dalam skenario ini persaingan antara Jepang dan Amerika Serikat mengenai kerangka struktural hubungan ekonomi Pasifik dengan Amerika Serikat akan dapat dihilangkan. Tetapi kalau kita amati kembali kawasan Pasifik, kawasan ini sesungguhnya menghadapi alternatif yang cukup jelas mengenai kerangka ekonominya, yaitu menciptakan rezim perdagangan bebas yang dimotori oleh Amerika Serikat melalui hubungan bilateral dengan Amerika Serikat, atau komunitas regional dengan inisiatif-inisiatif *de facto* Jepang, yang mencoba mempertahankan zone perdagangan bebas. Selanjutnya, dalam skenario ini Eropa Barat akan cenderung terlokalisasi di kawasan mereka sendiri. Gambaran ini mengingatkan kita pada skenario masa depan yang dikemukakan oleh Immanuel Wallerstein, yaitu pembentukan dua blok *de facto* yang terdiri dari

⁵³Hal ini tampak dari keputusan Jepang untuk melakukan alih teknologi militer kepada Amerika Serikat (1983) dan keputusan Jepang untuk partisipasi dalam program perang bintang Amerika Serikat (1986).

Amerika Serikat, Jepang dan Cina di satu pihak dan Eropa Barat dan Eropa Timur di lain pihak.⁵⁴

Skenario Jepang ketiga -- *Pax Consortis* -- menggambarkan dunia yang terdiri dari berbagai konsorsium, di mana aktor-aktor utama dalam konsorsium itu mencoba membentuk suatu koalisi dan melakukan penyesuaian kebijakan dan persetujuan-persetujuan di antara mereka sendiri. Di sini kita tidak menemukan aktor tunggal yang akan mendominasi aktor-aktor lainnya. Skenario ini menyerupai skenario pertama bila kita lihat dari "rangka mentahnya", yaitu "rezim". Perbedaan besar antara kedua skenario itu adalah skenario ketiga terutama didasarkan atas penyesuaian kebijakan yang bersifat pluralistik antara negara/aktor utama, sedangkan skenario pertama lebih menonjolkan kepemimpinan moral atau *administrative guidance* dari negara yang dianggap sebagai *primus inter pares*, yaitu Amerika Serikat. Image ketiga ini cukup populer di kalangan orang Jepang tidak hanya karena adanya keengganan Jepang untuk memikul beban keamanan yang lebih besar tetapi juga karena Jepang tidak begitu menyambut baik sikap Amerika Serikat yang mengatur negara lain di saat kekuatan Amerika Serikat sendiri sedang mengalami "penyusutan". Kesan *Pax Consortis* ini tampaknya lebih sesuai dengan sentimen-sentimen pasifis yang ada di Jepang.

Dalam skenario ini, kita dapat mengidentifikasi dua jenis peran yang dapat dimainkan oleh Jepang. Pertama, dengan kemungkinan netralisasi arsenal nuklir strategis baik melalui proses *detente* Amerika Serikat-Uni Soviet atau melalui dobrakan

⁵⁴Immanuel Wallerstein, "Friends as a Foes," *Foreign Policy* (Fall 1980): 119-131.

teknologi. Di sini peran utama Jepang adalah diplomasi ekonomi secara diam-diam untuk mengembangkan suatu koalisi dan membentuk penyesuaian-penyesuaian kebijakan di antara para anggota konsorsium itu, di mana tidak ada satu negara pun yang dominan.⁵⁵ Kedua, membantu menciptakan dunia yang bebas dari penyelesaian militer, termasuk difusi sistem pertahanan anti nuklir dan perluasan bantuan-bantuan ekonomi yang masif.

Peran regional Jepang dalam skenario ini sebagai koordinator dan promotor kepentingan-kepentingan negara Asia-Pasifik yang belum seluruhnya diwakili dalam sistem PBB atau institusi ekonomi dari negara-negara industri, seperti OECD. Di sini Jepang memainkan peran semacam "juru bicara" negara berkembang dalam pertemuan-pertemuan yang diselenggarakan oleh institusi ekonomi itu. Peran regional Jepang kedua adalah moderator khususnya dalam masalah-masalah keamanan, misalnya bertindak sebagai penengah dalam mencapai rekonsiliasi antara Korea Utara dan Korea Selatan, atau rekonstruksi Kamboja melalui bantuan dari institusi multilateral seperti bank Pembangunan Asia. Sementara itu, peran Eropa Barat akan lebih menonjol dalam skenario ini daripada skenario-skenario sebelumnya, oleh karena secara tradisional dalam setiap pertemuan tingkat tinggi negara-negara Barat, Eropa Barat dapat menyesuaikan dengan situasi di mana berbagai aktor mencoba menyesuaikan kepentingan-kepentingan mereka yang saling bertentangan. Selain itu, hubungan ekonomi yang se-

makin meningkat antara Eropa Barat dan Asia-Pasifik juga akan mendorong munculnya pemikiran-pemikiran yang sesuai dengan skenario ini.

Kesan yang terakhir adalah *Pax Nipponica* yang pertama kali dikemukakan oleh sosiolog dari Harvard University, Ezra Vogel.⁵⁶ Kesan ini mengandung arti bangkitnya kembali kekuatan ekonomi Jepang. Skenario semacam ini disebarluaskan oleh orang-orang Amerika yang merasa khawatir atas hilangnya daya saing teknologi dan manufaktur Amerika Serikat. Ronald Morse dari US Library Congres misalnya, pernah mengajukan pandangan demikian dalam artikelnya yang berjudul "Japan's Drive to Pre-eminence".⁵⁷ Meningkatnya nasionalisme Jepang bersamaan dengan apa yang oleh Jepang disebut internasionalisasi Jepang memberi kekuatan pada skenario ini oleh karena intrusi kekuatan-kekuatan sosial dan ekonomi eksternal ke dalam masyarakat Jepang akan mendorong timbulnya reaksi terhadap internasionalisasi.

Peran regional Jepang dalam skenario ini dapat dibandingkan dengan peranan Inggris dalam abad 19 ketika ia berperan sebagai kekuatan pengimbang (*balancer*) di antara kekuatan kontinental, dan ketika kepentingan-kepentingan perdagangannya membantunya memenuhi peranan itu. Kondisi-kondisi yang dapat membantu terciptanya skenario ini adalah penghapusan arsenal nuklir strategis negara-negara adidaya atau pengembangan sistem pertahanan anti-nuklir. Tanpa netralisasi senjata nuklir, peran Jepang dalam bidang keamanan akan berkurang, dan *Pax Nipponica* dalam bentuknya yang

⁵⁵Kecenderungan peran Jepang seperti ini tampak dari keikutsertaannya dalam setiap pertemuan negara-negara industri maju. Kerjasama antara negara-negara industri maju yang tergabung dalam G-7 memberi kesan adanya semacam konsorsium.

⁵⁶Ezra Vogel, "Pax Nipponica," *Foreign Affairs*, vol. 64/4 (Spring 1986): 753-767.

⁵⁷Morse, "Japan's Drive."

utuh tidak akan dapat direalisasi. Sementara itu, peran regional Jepang akan lebih disesuaikan dengan peran globalnya oleh karena posisinya yang menonjol juga memungkinkan memainkan peran utama di kawasan Pasifik.

Pertanyaan utama yang muncul dari skenario-skenario di atas adalah sejauh mana skenario itu dianggap layak dan dalam kondisi apa saja skenario-skenario itu dapat direalisasi. Jika kita perhatikan seksama analisis terhadap skenario-skenario di atas, kita dapat mengidentifikasi tiga faktor yang dapat membantu kita membedakan skenario yang satu dari skenario yang lainnya, yaitu: (1) netralisasi arsenal nuklir strategis; (2) dinamisme teknologi dan saintifik negara-negara besar, terutama Jepang dan Amerika Serikat; dan (3) hutang sejarah. Di bawah ini kita akan melihat kemungkinan realisasi skenario-skenario di atas dilihat dari tiga faktor tadi.

Apakah skenario pertama -- *Pax Americana* tahap kedua -- dapat direalisasi atau tidak sangat tergantung atas faktor kedua. Argumentasinya adalah skenario ini cenderung didasari atas *free spirit*, kompetisi terbuka dan karakter dinamis dari masyarakat Amerika Serikat, yang dari sudut pandang Amerika Serikat akan membantu Amerika Serikat memperkuat kemampuan inovasi dan invensinya. Skenario ini sangat mungkin direalisasi jika Amerika Serikat dapat mengatasi posisinya yang "sulit" sekarang ini. Ada dua kebijakan esensial agar Amerika Serikat dapat mengatasi posisinya itu, yaitu: (1) kerjasama kebijakan makro-ekonomi yang erat dengan Jepang; dan (2) mengkaitkan ekonomi Amerika Serikat secara luas dengan ekonomi-ekonomi Asia-Pasifik di bawah kepemimpinan Amerika Serikat. Apakah Amerika Serikat dapat mencapai tu-

juan ini tanpa harus membangkitkan nasionalisme Asia terhadapnya merupakan persoalan yang masih harus kita kaji lagi.

Sementara itu, fisibilitas skenario kedua -- *bigemony* -- tergantung pada faktor ketiga (hutang sejarah). Dengan perkataan lain, apakah perasaan pasifis Jepang dapat diatasi dan apakah tetangga-tetangga Jepang di Asia Timur dapat menerima kepemimpinan Jepang dalam masalah keamanan global dan regional, meskipun kepemimpinan itu didasarkan atas kerjasama dengan Amerika Serikat, belum dapat diketahui secara pasti. Jelasnya, skenario ini hanya dapat direalisasi jika hubungan dekat Jepang-Amerika Serikat mampu mengatasi persoalan hutang sejarah. Jadi, skenario ini akan berjalan agak cukup lamban tapi mantap, apalagi kemajuan teknologi dan dinamisme ekonomi akan semakin mendorong Jepang dan Amerika Serikat untuk menjalin hubungan yang lebih dekat.

Lebih lanjut, skenario ketiga -- *Pax Consortis* -- akan tergantung pada faktor kesatu (netralisasi nuklir). Skenario ini sangat mungkin direalisasi untuk jangka panjang dan bukan jangka pendek, oleh karena usaha negara adidaya untuk menghapuskan sama sekali arsenal nuklir dan mengubah peran mereka menjadi peran yang kurang penting memakan waktu yang sangat lama, seperti halnya jatuhnya imperium Roma yang memakan waktu 300 tahun setelah mengalami penyusutan yang sulit dielakkan. Jika netralisasi arsenal nuklir dapat diciptakan, maka pengawasan senjata konvensional melalui semacam konsorsium akan menjadi fokus *Pax Consortis*.

Sementara itu fisibilitas *Pax Nipponica* akan tergantung pada faktor pertama (netralisasi nuklir) dan faktor kedua (dinamis-

me teknologi dan saintifik). Kalau misalnya kedua faktor itu dapat direalisasi, maka hal itu akan membuat faktor ketiga (hutang sejarah) menjadi kurang penting. Tetapi sebagaimana telah dikatakan di muka, tidak mudah bagi negara adidaya untuk begitu saja menghapuskan senjata nuklir. Demikian pun, Jepang akan menghadapi berbagai hambatan dalam memainkan peran keamanan. Pertama, sentimen pasifis publik Jepang tidak mudah dihilangkan. Kedua, sulit bagi Jepang memikul beban keamanan yang lebih besar yang berlangsung dalam waktu yang lama. Ketiga, ingatan bangsa-bangsa di dunia, terutama di Asia, mengenai tingkah laku Jepang dalam masa perang masih cukup kuat. Kendala-kendala ini sudah tentu akan membatasi sejauh mana skenario *Pax Nipponica* dapat menjadi kenyataan.⁵⁸

Dari analisis mengenai empat skenario di atas tampaknya dua skenario yang, untuk jangka menengah, paling mungkin direalisasi, yaitu skenario *Pax Americana* tahap kedua dan skenario *bigemony*. Untuk jangka waktu yang lebih panjang, misalnya 50 tahun, suatu campuran antara skenario *Pax Americana* dan *Pax Consortis* mungkin akan muncul. Tetapi dari 2 skenario yang dapat berlaku untuk jangka menengah, skenario *Pax Americana* tahap kedua adalah lebih mungkin direalisasi oleh karena skenario ini tidak mengandung resiko yang terlalu besar bagi Amerika Serikat maupun negara-negara lain di dunia. Dengan perkataan lain, dalam skenario ini Jepang dapat lebih berkonsentrasi pada peran ekonomi, sementara Amerika Serikat tidak perlu risau mengenai kesan negatif atas perannya selama ini atau mengambil kebijakan khusus untuk menga-

tasi posisinya, sebab hal itu justru akan memberi kesan menyusutnya peranan Amerika Serikat.

Apa yang hendak dikemukakan di sini adalah pandangan bahwa skenario *Pax Americana* tahap kedua dititikberatkan pada pembaruan yang akan dialami oleh Amerika Serikat dan bukan pada kemerosotannya. Pandangan ini tidak hanya menekankan pentingnya perkembangan yang terjadi di dunia terutama di kawasan Pasifik, tetapi juga berbagai kesempatan yang dapat diraih oleh Amerika Serikat melalui kekuatannya.⁵⁹ Bagaimanapun juga masih banyak yang mengakui Amerika Serikat sebagai kekuatan yang belum pudar.

Kebijakan yang Berorientasi Jangka Pendek

Seperti telah dikatakan di muka, berbagai perubahan cepat yang dialami oleh Jepang dan dalam lingkungan ekonomi politik internasional, telah menimbulkan berbagai kesan mengenai diri Jepang dan perannya di masa mendatang. Berbagai kebijakan alternatif muncul dalam setiap diskusi mengenai peran Jepang dalam konteks dinamisme Pasifik dan dalam dasawarsa-dasawarsa mendatang. Bersamaan dengan munculnya kebijakan alternatif jangka panjang, muncul pula kalkulasi kebijakan yang berorientasi jangka pendek, yaitu dalam bidang ekonomi (*prosperity*) dan keamanan.

Dalam bidang ekonomi, opsi Jepang dapat dilihat dalam bentuk *trilateralisme* atau *regionalisme*. Opsi ini sangat berhubungan

⁵⁸Bantarto Bandoro, "Amerika Serikat-Jepang: Dari Pax Americana ke Pax Consortis," *Analisis* (Januari-Februari 1989).

⁵⁹Joel Kotkin dan Yoriko Kishimoto, *The Third Century: America. Resurgence in the Asian Era* (New York: Crown Publisher, 1987).

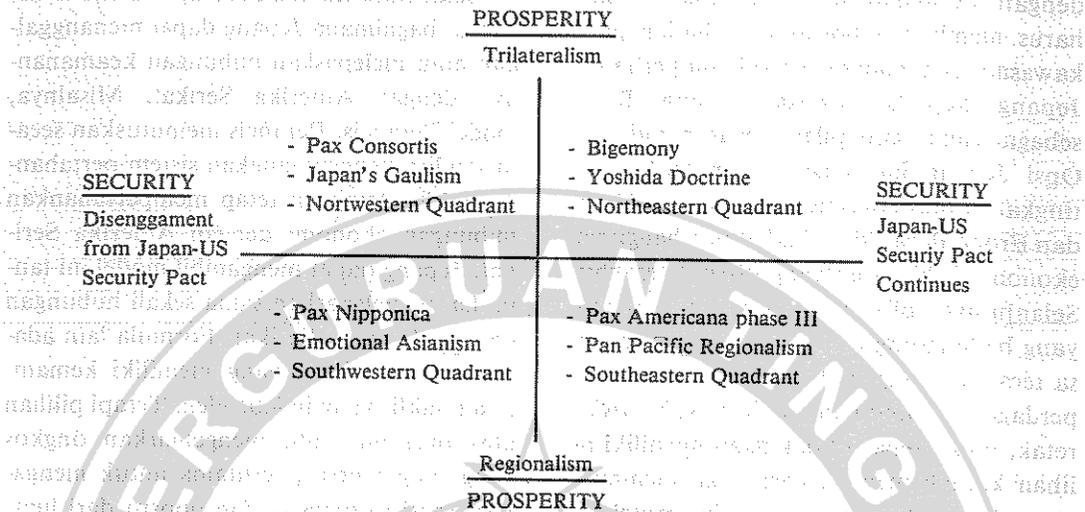
dengan persoalan seberapa besar Jepang harus memberi bobot atau perhatian pada kawasan Asia, atau seberapa besar perhatian Jepang kepada kawasan Eropa Barat sebagai salah satu pilar kawasan industri. Opsi Jepang ini sangat dipengaruhi oleh tingkat proteksionisme di Amerika Utara dan Eropa Barat, dan tingkat pembangunan ekonomi di kawasan yang disebut terakhir. Selanjutnya bila proteksionisme, seperti yang berlangsung di Eropa selama dasawarsa terakhir, tetap berlanjut, dan bila sistem perdagangan multilateral di bawah GATT retak, maka Jepang tidak akan memiliki pilihan kecuali mencari pasar dan membuka pasar baru. Demikian pun, jika proteksionisme Amerika Serikat bergerak ke arah yang sama dengan proteksionisme Eropa, maka Jepang mungkin akan lebih mengutamakan kerjasama dalam kerangka regionalisme. Dalam kerangka ini kawasan Pasifik akan mendapat perhatian yang lebih besar dari Jepang daripada Eropa atau bahkan Amerika Utara.

Dalam bidang keamanan, opsi Jepang adalah tetap melanjutkan hubungan keamanan dengan Amerika Serikat atau memutuskan hubungan itu. Oleh karena yang membentuk kebijakan keamanan adalah penilaian pemerintah Jepang sendiri terhadap hubungan keamanan Jepang-Amerika Serikat, maka Jepang tentu memiliki alasan khusus untuk tetap mempertahankan hubungan keamanan dengan Amerika Serikat. Sebagai "partner junior" Amerika Serikat, Jepang memperoleh keuntungan tertentu dari payung nuklir Amerika Serikat. Kemungkinan Jepang menjadi sasaran nuklir atau non-nuklir Uni Soviet dapat menjelaskan lebih lanjut, mengapa Jepang tidak akan menanggalkan hubungan keamanannya dengan Amerika Serikat.

Sementara itu ada beberapa formula mengenai bagaimana Jepang dapat menanggalkan atau melepaskan hubungan keamanannya dengan Amerika Serikat. Misalnya, model Perancis. Perancis memutuskan secara sendiri mengembangkan sistem pertahanan nuklir, tetapi ia tetap mempertahankan hubungan ekonomi dengan Amerika Serikat. Jepang dapat mengambil model ini tanpa harus melepaskan sama sekali hubungan dengan Amerika Serikat. Formula lain adalah membiarkan Jepang memiliki kemampuan nuklir yang independen. Tetapi pilihan atas opsi ini tentu mengeluarkan ongkos yang sangat besar, terutama untuk mengatasi oposisi domestik dan oposisi dari luar. Aspek paling penting dari opsi ini adalah reaksi Amerika Serikat jika Jepang mengembangkan kemampuan nuklirnya. Dalam arti apakah Amerika Serikat akan bertindak sebagai penonton jika Jepang memilih opsi itu.

Alternatif kebijakan jangka pendek Jepang dapat digambarkan melalui dua koordinat, yaitu kemakmuran (*prosperity*) dan keamanan (*security*) seperti terlihat dalam diagram pada halaman berikut.

Prosperity mengandung unsur *trilateralism* dan *regionalism* pada masing-masing *axisnya*, sementara koordinat *security* (keamanan) memiliki unsur melanjutkan hubungan keamanan dengan Amerika Serikat atau melepaskan hubungan dari Amerika Serikat (lihat diagram). Masing-masing kuadran dari kedua koordinat itu memiliki beberapa opsi yang dapat mewakili alternatif kebijakan Jepang, yaitu: (1) *Northeastern quadrant* - kuadran ini mewakili pemikiran yang menekankan integrasi dengan Amerika Serikat (*bigemony*) dan keengganan untuk membentuk semacam komunitas Asia-Pasifik. Opsi ini menunjukkan besarnya penga-



ruh doktrin Yoshida⁶⁰ pada kebijakan keamanan Jepang; (2) *Northwestern quadrant*-kuadran ini memperlihatkan kecenderungan Jepang untuk mengambil jarak dalam hubungan keamanan dengan Amerika Serikat, tetapi tetap mempertahankan hubungan ekonomi dalam kerangka trilateralisme; (3) *Southeastern quadrant* - suatu kuadran yang mewakili kebijakan yang mempertahankan hubungan keamanan dengan Amerika Serikat dan dalam masalah ekonomi kawasan

⁶⁰Pandangan Yoshida mengenai kebijakan keamanan dan pertahanan Jepang dikemukakan dalam pidatonya di muka Diet tanggal 29 Januari 1950. Lebih lanjut lihat Reinhard Drifte, *The Security Factors in Japan Foreign and Security Policy* (London: Saltire Press, 1983), 90. Lihat pula Shigeru Yoshida, *The Yoshida Memoir* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1961), 262-268. J.W. Dower, *Empire and Aftermath Yoshida Shigeru and the Japanese Experience, 1878-1954* (Cambridge: Council on East Asian Studies, 1979). Mengenai asal usul strategi Yoshida yang dibahas secara khusus lihat Tetsuya Kataoka dan Ramon H. Meyers, *Defending an Economic Superpower: Reassessing the US-Japan Security Alliance* (Boulder Colorado: Westview Press, 1989). Bab 2.

Asia-Pasifik akan mendapat perhatian yang lebih besar daripada Eropa Barat. Arah opsi ini adalah pembentukan regionalisme Pan Pasifik; dan (4) *Southwest quadrant* - kuadran ini mewakili suatu pemikiran yang memberi arti kecil pada hubungan keamanan Jepang-Amerika Serikat, tetapi tetap mempertahankan hubungan ekonomi dengan kawasan Pasifik yang mencerminkan Asianisme emosional. Kalau terjadi globalisasi pada skenario Asia-Pasifik ini, maka skenario ini akan lebih tepat disebut sebagai skenario *Pax Nipponica*.

Penutup

Lingkungan ekonomi politik internasional dan kebijakan pemerintah Jepang telah banyak berubah dalam beberapa tahun ini. Setelah ketergantungan yang begitu besar pada hubungan keamanan Jepang-Amerika Serikat, kebijakan Jepang mulai bergeser pada tahun 1970-an dengan menekankan

hubungan trilateralisme dan regionalisme Pasifik. Selanjutnya, elemen-elemen *Gaunist* mulai muncul pada tahun 1980-an untuk mendukung pertahanan Jepang yang lebih kuat. Dalam tahun-tahun berikutnya terlihat indikasi bahwa Jepang melepaskan peran *free rider* dan mulai memainkan peran sebagai *supporter*. *Supporter* berbeda dari *free rider* pada segi opsi-opsi yang luas, dalam arti bahwa pilihan atas opsi-opsi yang diambil oleh *supporter* akan mempengaruhi kesejahteraan yang bersifat global. Apa yang dilakukan Jepang sebagai *supporter* telah membuktikan hal itu.

Uraian di atas, secara tidak langsung, sebenarnya telah mengidentifikasi suatu agenda yang tersembunyi dalam diskusi mengenai kebijakan Jepang sepuluh tahun terakhir ini, yaitu apakah hegemoni Amerika Serikat telah memudar? Sulit dipastikan secara pasti apakah hal itu betul-betul terjadi. Tapi munculnya dugaan itu sesungguhnya telah memperluas opsi-opsi yang dihadapi Jepang. Selain itu, ketidakstabilan jangka panjang dari percaturan ekonomi dan politik in-

ternasional mengharuskan Jepang mengembangkan strategi yang berorientasi jangka panjang. Karena dua alasan ini Jepang menghadapi kesulitan dalam memilih opsi-nya. Pertanyaan yang muncul, misalnya, bagaimana Jepang harus memainkan peran sebagai *supporter*? Mungkin yang harus diperhatikan oleh Jepang sebagai *supporter*, tanpa didominasi oleh aktor utama, adalah memperlihatkan kualitas yang sesungguhnya dengan cara tidak hanya membantu aktor utama, tetapi juga membantu membuat keseluruhan produksi global menjadi lebih baik.

Jika dikaitkan dengan kawasan Pasifik, isu dalam pemikiran Jepang mengenai dinamisme Pasifik dapat dilihat dalam dua dimensi, yaitu: (1) bagaimana mempertahankan dan meningkatkan hubungan dan persahabatannya dengan Amerika Serikat; dan (2) bagaimana memelihara hubungan bertetangga baik dengan kawasan Asia-Pasifik. Ini merupakan isu utama Jepang dalam menghadapi dinamisme Pasifik.