

PERANAN JEPANG DALAM POLITIK DUNIA ANTARA KEPENTINGAN EKONOMI DAN TANGGUNG JAWAB POLITIK*

Sesudah 1945 tugas membangun suatu masyarakat yang sehat secara material dan mental di bagian bebas Jerman, yang sampai sekarang merupakan suatu negara terpecah, minta seluruh perhatian dan tenaga Jerman Barat. Integrasi Jerman dalam Masyarakat Eropa dan Aliansi Atlantik Utara adalah sesuai dengan tujuan-tujuan nasionalnya dan memenuhi kebutuhan jaman. Satu akibat sampingan, sebagian besar negatif, tetapi tak terhindarkan adalah bahwa untuk beberapa waktu Jerman Barat tidak melihat ke seberang cakerawala. Hal ini tidaklah mengherankan dari sudut Jerman Barat, tetapi dari pandangan sekarang merupakan suatu gejala aneh, bahwa Eropa Barat sebagai suatu entitas memerlukan waktu begitu lama untuk menunjukkan perhatian kembali atas dunia Timur. Hal itu bahkan berlaku untuk Jepang. Bekas PM Fukuda pernah mengatakan bahwa sesudah perang hubungan antara Jepang dan Eropa melalui Washington. Dengan alasan-alasannya sendiri Jepang memang memusatkan diri pada Amerika Serikat di ketiga bidang yang penting, yaitu politik, ekonomi dan kebudayaan. Sepintas lalu dampak Amerika Serikat atas Jepang adalah jauh lebih kuat daripada atas Eropa, yang telah mengenal dan mencerna begitu banyak invasi sebelumnya. Pendudukan asing bagi Jepang adalah suatu pengalaman yang sama sekali tidak dikenal dan orang-orang Jepang dengan inteligensi dan kemampuan mereka untuk belajar berusaha mengetahui mengapa musuh melakukan lebih sedikit kesalahan daripada mereka sendiri.

Satu konsekuensi proses itu adalah bahwa dengan mengurung diri dengan Amerika Serikat, Jepang menciptakan suatu potensi untuk kejengkelan dan konflik-konflik mendatang. Diversitas diabaikan. Dengan demikian dapat

*Diambil dari makalah Guenter DIEHL pada Konperensi Indonesia-Jerman yang diadakan bersama oleh CSIS (Jakarta) dan Institut fuer Asienkunde (Hamburg), Bali, 5-7 Juli 1982, oleh Kirdi DIPOYUDO.

dikatakan bahwa Jepang juga lambat menunjukkan perhatian untuk bagian-bagian dunia lainnya dan di bawah tekanan kebutuhan. Diperlukan hanya sedikit dorongan untuk melibatkan diri dalam usaha-usaha besar dan oleh sebab itu berbahaya dunia kita. Kenyataannya, Jepang sedikit banyak menjauhkan diri dari urusan-urusan internasional, suatu sikap yang oleh sementara orang dipuji sebagai kebijaksanaan, dan oleh lain-lain dikecam sebagai tidak bertanggung jawab. Suatu omongan beredar bahwa politik luar negeri Jepang adalah bahwa ia tidak mempunyainya.

Ketika kami tiba di Jepang pada tahun 1977 dan mulai melihat-lihat kami mendapat suatu gambaran yang berlainan. Tidak kami sadari bahwa apa yang kami lihat itu baru, suatu putaran dari sikap-sikap sebelumnya. Kemudian kami mendengar dari Duta Besar Yoshino, bahwa proses internasionalisasi memang baru mulai pada tahun 1977.

Seperti pada kebanyakan kasus serupa itu, perubahannya tidak terjadi secara mendadak. Tampak petunjuk-petunjuk lama sebelum 1977, tetapi paling tidak sejak 1977 itu Jepang secara aktif memperhatikan soal-soal dunia lagi dan bersedia ikut memikul tanggung jawab yang berpangkal pada perhatian itu. Sehubungan dengan itu timbul pertanyaan mengapa hal itu terjadi dan manakah alasan-alasannya. Kali ini kami tidak mau mengikuti kebiasaan untuk menyebutkan masalah-masalah ekonomi dahulu, apabila berbicara tentang Jepang. Kami akan mulai dengan politik dan dalam bidang ini dengan keamanan dan pertahanan. Konstitusi Jepang, yang ditulis pada tahun 1946 dengan bantuan Amerika Serikat, dalam pasal kesembilannya telah memasang suatu rintangan hebat terhadap pembangunan segala bentuk angkatan bersenjata. Orang-orang Jepang sebaik mungkin memanfaatkan pembatasan itu dan memusatkan usaha mereka untuk membangun suatu industri modern yang dapat bersaing. Amerika Serikat - cukup wajar - mengimbangi larangan itu dengan jaminannya untuk membela Jepang. Amerika Serikat adalah satu-satunya sekutu Jepang. Perjanjian tahun 1951/1960 hampir bersifat unilateral. Jepang tidak diwajibkan membela Amerika Serikat kalau negara ini diserang. Pengaturan itu menunjukkan percaya diri pimpinan Amerika Serikat tahun-tahun ini yang dibenarkan. Tetapi di lain pihak, bahkan tanpa mengetahui terlalu banyak perincian, seorang ahli soal-soal internasional mendapat kesan seolah-olah dalam kedua kasus, pada waktu penarikan maupun keterlibatan Amerika Serikat, cepat atau lambat perjanjian Jepang-Amerika Serikat itu pasti akan ditinjau kembali. Dalam kasus penarikan, Jepang akan diminta untuk menangani pertahanannya sendiri dan dalam kasus keterlibatan ikut memikul bebannya. Inilah tepat yang terjadi dan masih berlangsung terus.

Kita boleh memikirkan bahwa Jepang akan lebih banyak berusaha untuk pertahanannya sendiri dan bahwa ia akan ikut memikul beban Amerika

Serikat membela jalur-jalur laut dan udara di Pasifik, paling tidak dalam bidang pengintaian dan kontrol. Rupanya terdapat suatu konsensus yang meluas di Jepang bahwa hal itu harus dilakukan demi kepentingan umum. Mekanisme yang diperlukan dibangun secara pelan-pelan. Parlemen Jepang sekarang mempunyai suatu komite pertahanan yang tidak ada sampai 1981. Rancangan dan pembuatan senjata-senjata Jepang sudah berjalan. Suatu hari pasal sembilan konstitusi itu bisa diubah. Akan tetapi saat ini kecilah kemungkinan menemukan suatu mayoritas untuk amandemen konstitusi semacam itu. Apa yang harus dilakukan dapat dilakukan tanpa perubahan itu. Itulah rupanya pendapat umum sekarang ini.

Kalau kita sebentar menysihkan keinginan partner Amerika Serikat mereka, kita bisa menanyakan apakah para pemimpin Jepang melihat perlunya bela diri atau, dengan kata lain, melihat suatu ancaman terhadap keamanan Jepang. Jawabannya ialah afirmatif dan memerlukan suatu komentar mengenai hubungan Jepang dengan Uni Soviet. Jepang beruntung dalam arti bahwa ia tidak mengalami mimpi buruk dan percobaan berat pembagian, biarpun Uni Soviet mempunyai rencana untuk membentuk zone-zone pendudukan termasuk seluruh Hokaido dan bagian utara Honshu. Akan tetapi Amerika Serikat tidak bisa dan tidak mau mencegah pendudukan Uni Soviet atas keempat pulau utara. Usaha-usaha diplomasi untuk menyelesaikan masalah itu tidak membawa hasil, kecuali satu hasil yang mungkin penting bahwa Uni Soviet bukan pihak dalam perjanjian perdamaian San Francisco (9 Agustus 1951). Karena fakta-fakta sejarah ini sudah terkenal, kami dapat membatasi uraian kami pada situasi sekarang ini.

Uni Soviet selama ini melawan segala usaha Jepang untuk menyelesaikan sisa masalah teritorial ini secara damai. Bahkan diadakannya perjanjian antara Cina dan Jepang tidak berhasil mengubah sikap para pemimpin Kremlin. Biarpun telah mengembangkan sistem-sistem senjata yang jauh jangkauannya, Uni Soviet rupanya berpendapat bahwa keempat pulau utara itu dan sudah barang tentu semua pulau Jepang merupakan suatu rintangan bagi aksesnya yang bebas dan aman ke Samudera Pasifik dan Samudera Hindia. Pulau-pulau itu memang merupakan rintangan serupa itu, tetapi milik Jepang. Kita tahu dengan pasti bahwa sayang Uni Soviet menempatkan kekuatan-kekuatan yang besar di Asia, termasuk kekuatan-kekuatan amfibi dan pendarat. Tiada gunanya membicarakan maksud-maksud Uni Soviet. Menyebutkan kemampuan-kemampuannya adalah suatu cara yang lebih aman kalau kita ingin membuat suatu kesimpulan. Pendek kata, kita tidak bisa mengabaikan kemungkinan suatu serangan Uni Soviet terhadap Jepang.

Dalam konteks ini bisa disebutkan bahwa Korea Selatan adalah satu-satunya bagian Benua Asia yang berhadapan dengan Jepang yang tidak

dikuasai golongan komunis. Dan di sini Cina dengan seluruh massa dan tenaganya muncul di panggung. Diadakannya Perjanjian Perdamaian dan Kerja Sama antara Cina dan Jepang tahun 1978 (8 Desember 1978) pada hemat kami merupakan salah satu kejadian penting yang kami saksikan selama masa jabatan kami sebagai Duta Besar di Jepang. Ia melambangkan perpaduan diam-diam kebijaksanaan-kebijaksanaan antara Jepang, Cina dan Amerika Serikat. Kalau kita melihat usaha-usaha mati-matian Uni Soviet untuk mencegah perjanjian itu, kita mendapat gambaran mengenai arti penting kejadian itu di mata Uni Soviet.

Perjanjian itu memperbesar stabilitas kawasan, terutama karena gagasan Uni Soviet mengenai suatu Sistem Keamanan Kolektif Asia untuk beberapa waktu tidak mungkin diwujudkan. Kata stabilitas di sini diambil dalam arti yang realistik. Ia bukan suatu perdamaian abadi, tetapi pencegahan suatu perang besar yang menghancurkan yang mendatangkan ketimpangan-ketimpangan dan ketegangan-ketegangan baru. Hal itu sudah penting seperti diketahui oleh setiap orang yang berkecimpung dalam pekerjaan operasional politik luar negeri.

Perjanjian itu rupanya juga mengisyaratkan pendekatan dasar Jepang terhadap masalah kerja sama dalam kawasan yang lebih luas, termasuk Benua Asia dan Pasifik. Agak terlambat Jepang mencoba membangun semacam struktur kolonial, tetapi pasti imperialis, pada awal abad ini, bukan pertamanya karena impian politik tetapi di bawah tekanan untuk mengamankan arus bahan mentah dan lain-lain sumber daya yang tidak dapat ditemukan di pulau-pulau Jepang. Akan tetapi jaman kolonialisme dan imperialisme telah lalu. Negara-negara yang menang dan kalah dalam perang yang besar itu harus mengakui kenyataan ini. Imperium Jepang tiada sisanya kecuali masalah-masalah bagaimana mengamankan arus oksigen untuk ekonomi Jepang. Penyelesaiannya bisa ditemukan dalam suatu kerja sama yang saling menguntungkan. Itulah yang paling tidak dicoba oleh Cina dan Jepang. Secara teoritis pendekatan yang sama juga mungkin antara Jepang dan Uni Soviet, tetapi tidak akan menjadi kenyataan selama arah umum kebijaksanaan Uni Soviet tidak berubah.

Konsep Kawasan Pasifik pada hemat kami juga dimaksud untuk menggantikan dominasi terbuka atau diam-diam dengan kerja sama yang disepakati secara bebas dengan negara-negara Kawasan Pasifik. Dr. Saburo Okita pernah menjelaskan kepada kami mengapa ia lebih menyukai gagasan "Konsep Kawasan Pasifik" (Pacific Basin Concept) yang agak kabur daripada "Masyarakat Pasifik" (Pacific Community). Ia mengira bahwa kata Masyarakat secara otomatis menimbulkan kesan bahwa modelnya adalah struktur Masyarakat Eropa yang agak padat dan terpadu.

Dr. Okita dan rekan-rekannya mengetahui faktor-faktor psikologisnya yang sensitif dan mereka akan puas kalau kerja sama, perdagangan dan pertumbuhan ekonomi hasilnya bisa dipertahankan untuk beberapa waktu mendatang. Kawasan Pasifik memang merupakan suatu zone pertumbuhan yang sangat penting dan mengesankan. Amerika Serikat sebagai suatu kekuatan Pasifik sudah barang tentu menyadarinya lebih dahulu daripada negara-negara Eropa, yang masih lamban meraba-raba arti penting titik berat baru ini.

Kerja sama ekonomi, kalau berhasil dan memperhatikan kebutuhan-kebutuhan para partner yang berbeda-beda, akhirnya juga akan mempunyai suatu akibat politik, menyingkirkan atau mengurangi ketegangan-ketegangan dan menyiapkan suatu hari depan penuh harapan dalam suatu kawasan dunia yang luas dan penting.

Jepang memberikan prioritas kepada kawasan Pasifik dan hal itu tepat. Akan tetapi pimpinan Jepang tidak secara berlebihan memusatkan usaha-usahnya di kawasan Pasifik. Sebaliknya, dalam suatu usaha yang inteligen dan direncanakan dengan baik Jepang waktu belakangan ini mengembangkan hubungannya dengan negara-negara Dunia Ketiga dalam suatu pendekatan yang tidak sentimental tetapi lugu. Ini kami sebutkan karena di Eropa unsur-unsur moral dan bahkan gagasan-gagasan amal telah mempengaruhi kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan secara yang disayangkan. Amal diperlukan dalam banyak hubungan manusia. Nilainya tinggi dalam etika Kristen maupun dalam lain-lain agama, akan tetapi amal mudah menjadi unsur yang menjengkelkan dalam hubungan antar pemerintah. Semantik negara-negara donor dan penerima, yang digunakan begitu lama, juga menyesatkan. Negara-negara dan bangsa-bangsa tidak menginginkan amal dan tidak ingin dicap sebagai "negara-negara penerima" selama tiga dasawarsa. Kepentingan bersama adalah landasan yang lebih baik untuk hubungan kerja yang jujur secara intelektual dan oleh sebab itu juga menetap. Jepang melakukan jenis pendekatan ini, dan pada hemat kami secara berhasil. Pertumbuhan perdagangan Jepang dengan dunia berkembang adalah mengesankan dan bagaimanapun lebih cepat daripada pertumbuhan perdagangan semua partner Barat-nya. Dalam kebanyakan kasus Jepang sangat berkepentingan bukan saja untuk mendapatkan pasaran untuk hasil-hasilnya tetapi juga untuk mendapatkan bahan mentah yang sangat dibutuhkannya dari negara-negara ini. Di Jepang kebijaksanaan pembangunan diarahkan pada tujuan itu. Orang tidak perlu segan mengenai hal itu. Kecaman di Dunia Ketiga relatif lunak mengenai kebijaksanaan Jepang, kecuali mengenai volume usaha bantuan ekonomi Jepang yang relatif kecil.

Kendati usaha-usaha diversifikasi ini, secara ekonomis Jepang masih terlalu terlibat dengan Amerika Serikat. Negara ini memainkan peranan yang

dominan di setiap bidang dan oleh sebab itu kejengkelan ekonomi mempunyai suatu akibat negatif yang hampir langsung atas iklim politik. Dalam hubungan ini perlu diperhatikan bahwa setiap Pemerintah Amerika Serikat menyatakan bahwa hubungan dengan Jepang merupakan hubungan yang paling penting dengan suatu negara tunggal. Bahwa hal ini juga benar bagi Jepang dalam arah yang lain adalah jelas. Tidaklah bertentangan dengan prioritas yang diterima dan diinginkan di kedua pihak bahwa orang-orang bijaksana berpendapat bahwa adalah lebih sehat untuk memperluas jaringan ini dan membuatnya kurang eksklusif. Konsep hubungan segi tiga (trilateral) bersumber pada penilaian ini.

Di sini kita harus menengok ke Eropa. Benua tua ini harus memainkan suatu peranan penting dengan banyak cara dan dalam kerangka Eropa yang umum Jerman Barat mempunyai suatu fungsi khusus. Bangsa-bangsa Eropa telah lama melepaskan aspirasi-aspirasi kolonial atau imperialis di Asia. Jerman Barat sendiri kehilangan koloni-koloninya pada waktunya. Bangsa-bangsa Pasifik dan Asia tidak mempunyai kepentingan kekuasaan-politik yang langsung di Eropa. Negara-negara Eropa ingin melindungi kedaulatan mereka sendiri hanya untuk memastikan bahwa keputusan-keputusan mereka benar-benar keputusan-keputusan mereka, dan oleh sebab itu mereka ingin mengamankan kemerdekaan mereka. Mereka siap untuk bekerja sama secara damai dan bermain menurut aturan-aturan. Mereka membawa budi yang inventif (pandai menemukan) dan kreatif, ketrampilan teknis dan suatu bekal penting yang lain, yaitu tradisi memahami kebudayaan-kebudayaan lain yang tinggi peradabannya, suatu pengertian yang bersumber pada peradaban matang mereka.

Adalah mengherankan bahwa kebanyakan orang Eropa mempunyai kesulitan-kesulitan untuk memahami Jepang. Jepang dan Eropa, menyusul bertahun-tahun komunikasi yang agak lemah, baru-baru ini mulai melihat satu sama lain dengan perhatian dan bahkan kepesonaan. Orang-orang Eropa tidak banyak belajar dari pengalaman-pengalaman mereka yang lampau. Mereka menganggap enteng Jepang secara yang mengejutkan. Identitas nasional Jepang hanya dikenal secara kabur. Kritisisme agresif yang menyusul keberhasilan ekonomi Jepang di pasaran Eropa dan lain-lain kawasan terutama berpangkal pada ketidaktahuan.

Hanyalah wajar mengatakan bahwa di satu pihak kecenderungan Jepang yang lama untuk tidak menerangkan diri mereka sendiri, untuk begitu terlibat dan puas dengan kepribadian mereka sendiri sehingga mereka tidak merasa perlu membuka diri, membuat pemahaman Jepang suatu tugas yang sulit. Akan tetapi pasti tidak mustahil. Waktu belakangan ini Jepang banyak berusaha untuk menerangkan negaranya, untuk memberikan informasi

mengenai strukturnya, kebiasaan-kebiasaan dan kekuatan-kekuatan penggerakannya. Setiap orang yang mau dapat belajar dan mendapat informasi mengenai Jepang. Kini telah terdapat pengertian yang lebih besar daripada dua atau tiga tahun yang lalu. Namun sejumlah argumen berlangsung terus.

Kita mendengar bahwa Jepang melaksanakan suatu kebijaksanaan ekspor yang agresif, mengijinkan dumping (banting harga) dan bahwa ini mungkin akibat upah-upah yang rendah dan bahwa Pemerintah Jepang secara diam-diam atau terang-terangan mendorong praktek-praktek itu.

Sementara organisasi industri di Eropa telah mengadakan studi terperinci dan mempelajari gejala-gejala itu dengan baik. Hasilnya ialah bahwa kebanyakan tuduhan itu tidak benar dan dalam kasus-kasus di mana tuduhan-tuduhan itu ada benarnya akibatnya atas daya saing yang umum hanya bersifat marginal. Kekuatan ekonomi Jepang sebagian terbesar bersifat non-material, demikian kesimpulan mereka.

Kita juga mendengar bahwa Jepang menutup pasarnya sendiri. Ini memang kebiasaan Jepang dan kebiasaan itu berakar sangat dalam. Akan tetapi pemerintah maupun kalangan bisnis Jepang rupanya mengerti bahwa sikap tradisional ini sekarang lebih merugikan daripada menguntungkan dan mereka bertindak sesuai dengan itu. Kita sekalian mengenal cerita-cerita keberhasilan yang sangat mengesankan yang dialami perusahaan-perusahaan asing di Jepang, sendiri atau dengan partner-partner Jepang. Dalam setiap kasus suatu usaha yang inteligen merupakan kunci keberhasilan, yaitu suatu usaha untuk mengenal rakyat dan pasarannya.

Kita juga mendengar bahwa Jepang harus menghentikan surplus perdagangannya, bahwa ia harus mengusahakan suatu hubungan ekspor-impor yang berimbang. Pada hemat kami ini tidaklah mungkin. Jepang praktis tidak mempunyai bahan mentah dan oleh sebab itu harus mengimpor prosentase bahan mentah dan barang setengah jadi yang lebih tinggi dan prosentase barang jadi industri yang lebih rendah daripada lain-lain negara industri. Kalau Jepang bisa meningkatkan impor barang jadi menjadi 30% secara mantap, hal itu sudah akan merupakan suatu kemajuan. Ini merupakan suatu target yang realistis. Jepang memang harus menemukan neracanya, tetapi di bidang pembayaran. Tokyo harus muncul sebagai suatu pusat perbankan dan asuransi yang penting. Hal ini rupanya sedang diusahakan.

Sayang, Masyarakat Eropa mengalami banyak kesulitan untuk merumuskan suatu kebijaksanaan bersama terhadap Jepang. Alasan utamanya ialah tingkat produktivitas yang berbeda-beda, inflasi dan filsafat ekonomi yang bermacam-macam yang membimbing tindakan-tindakan pemerintah di

Eropa. Kedua pihak kadang-kadang agak jemu karena berkali-kali mengulangi tuduhan-tuduhan satu sama lain. Namun, sejauh ini hubungan dasarnya ditandai keyakinan bahwa mereka harus bekerja sama karena kombinasi tenaga mempunyai sejumlah pengaruh positif atas perkembangan ekonomi pada umumnya di seluruh dunia. Partisipasi Jepang dalam pertemuan-pertemuan puncak merupakan lambang kesediaannya untuk menerima tanggung jawab yang lebih luas.

Sangat menggembirakan bahwa hubungan politik Eropa dan Jepang mendapatkan dimensi-dimensi baru tahun-tahun terakhir ini. Kejadian-kejadian di Vietnam, Iran, Afghanistan dan Polandia, untuk menyebutkan hanya beberapa, telah memperkuat keyakinan bahwa interdependensi merupakan suatu kenyataan. Konsultasi-konsultasi politik yang diusahakan oleh Jepang dengan pemerintah-pemerintah Eropa dan kesediaan mereka untuk memberikan tanggapan tanpa ragu-ragu tidak boleh diremehkan. Semuanya itu telah memasukkan suatu unsur baru yang kokoh dalam kerangka politik dunia bebas. Usaha ini harus dipertahankan dan diperhatikan. Mengabaikan jenis kerja sama ini akan merupakan suatu kesalahan besar.

Bagi Jepang banyak di antara prakarsa-prakarsa dan kegiatan-kegiatan belakangan ini adalah baru dan tidak dikenal. Orang-orang Eropa tidak selalu mengerti, bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah menjadi kebiasaan mereka, masih merupakan usaha-usaha yang berani bagi Jepang. Kita harus menghargai keberanian yang diperlukan untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang baru ini di Jepang dan sejauh mungkin mengusahakan agar berhasil.

Suatu Jepang yang mengalami frustrasi bisa kembali ke sikap yang lebih melihat ke dalam dan bahkan nasionalis, kalau ia merasa bahwa aspirasi-aspirasinya yang wajar tidak dapat diwujudkan dalam komunitas bangsa-bangsa yang bersahabat. Ini akan merugikan Jepang dan dunia bebas sebagai suatu entitas.