BAB II

DINAMIKA ALIANSI PERTAHANAN JEPANG-AMERIKA SERIKAT

Hubungan aliansi antara Jepang-Amerika Serikat memiliki dinamika tersendiri. Meskipun Jepang dan Amerika Serikat melihat aliansi pertahanan merupakan sesuatu hal yang penting, friksi-friksi yang terjadi sesekali menjadi hambatan dan menimbulkan pertanyaan mengenai kelangsungan kerjasama di masa depan. Dimulai dari kawan pada masa Meiji dan Perang Dunia Ke-1, kemudian menjadi lawan pada Perang Dunia Ke-2 dan akhirnya menjalin hubungan aliansi pertahanan pasca Perang Dunia Ke-2 sampai sekarang. Dalam bab ini akan fokus membicarakan dinamika hubungan aliansi keduanya pada masa Perang Dingin dan pasca Perang Dingin.

A. Masa Perang Dingin

Hubungan pada masa Perang Dingin dimulai saat Jepang menyerah kepada sekutu tahun 1945. Sejak itulah Amerika Serikat terus hadir dalam dinamika politik di Asia Timur. Douglas MacArthur sebagai *Supreme Commander for the Allied Power* (SCAP) ketika menduduki Jepang memiliki dua tugas yaitu demiliterisasi dan demokrasi.[27] Aktifitas SCAP berkutat pada pelucutan senjata,

[27] Inoguchi Takashi dan Purnendra Jain, *Japanese Foreign Policy Today* (New York: Palgrave, 2000) h. 137.

rekonstruksi ekonomi, pembubaran *zaibatsu*[28] dan yang terpenting adalah menyusun konstitusi baru Jepang yang sering juga disebut sebagai *Peace Constitution*. Dalam konstitusi baru ini dimasukkan nilai-nilai anti-perang yang menyebutkan bahwa Jepang tidak lagi menggunakan militer- atau dalam konteks ini, perang- sebagai cara untuk mengatasi konflik. Implikasinya postur militer Jepang terbatas pada kemampuan bela diri dan tidak memiliki kemampuan menyerang.

1. Pembentukan *Self Defense Forces*

Militer Jepang disebut *Self Defense Forces* (SDF) atau Pasukan Bela Diri. Anggaran pertahanan Jepang tidak melebihi satu persen dari GNP. Pembentukan SDF sebenarnya kontradiktif terhadap konstitusi karena jelas pada pasal 9 tertulis: "*In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained.*"[29] Bagaimanapun juga pembentukan SDF berarti mempersenjatai kembali Jepang setelah sebelumnya dilucuti oleh SCAP. Dengan begitu Jepang kembali memiliki potensi perang. Ironisnya justru SDF dibentuk oleh Douglas MacArthur pada 8 Juli 1950 dengan nama *National Police Reserve*[30] karena tentara pendudukan Jepang dipindahkan ke Korea.

---

[28] Zaibatsu adalah istilah dalam bahasa Jepang yang berarti kumpulan pebisnis di Jepang yang dipercaya memiliki pengaruh yang sangat besar dalam pembentukan politik luar negeri Jepang dan sebagai motor utama ketersediaan mesin-mesin perang.

[29] "The Constitution of Japan", http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html diakses tanggal 14 Januari 2014

[30] Inoguchi, *op.cit.*, h. 138

Meskipun disebut bela diri, sebuah kekuatan apakah itu defensif ataukah ofensif sulit untuk dijelaskan karena itu bergantung pada penggunaannya. Sebagai perumpamaan adalah sebuah perisai pada umumnya digunakan untuk melindungi diri, namun ketika perisai itu dilempar dan dapat melukai orang maka perisai tersebut menjadi sebuah senjata. Maka dari itulah terjadi banyak perdebatan di kalangan internal Jepang mengenai interpretasi SDF.

Pemerintahan Yoshida pada tahun 1950-an mengatakan bahwa SDF tidak memiliki kapasitas untuk berperang dalam konteks perang modern.[31] Pengertian ini menempatkan Jepang dalam posisi yang tidak akan mungkin memiliki kemampuan invasi sehingga memperjelas konsep defensif dan pembentukan SDF tidak menyalahi konstitusi. Pengganti Yoshida, Hatoyama Ichiro, yang berkuasa pada tahun 1954 sampai tahun 1956, bahkan mengatakan selain kepemilikan militer tingkat minimum tidak menyalahi konstitusi tetapi juga menganggap bahwa memiliki kemampuan untuk melawan perang modern juga tidak sepenuhnya menyalahi konstitusi. Lain lagi dengan Kishi Nobusuke yang menjabat dari tahun 1957 sampai tahun 1960 ia mengatakan bahwa memiliki senjata nuklir-pun tidak menyalahi konstitusi selama digunakan untuk tujuan bertahan.

2. Nuklir Menjadi Penanda Awal Perang Dingin

Pada tahun 1946 sudah mulai terlihat perubahan pada politik internasional ditandai dengan banyaknya fokus akademisi pada senjata nuklir mengenai

[31] *Ibid.* h. 137

dampak dan kemungkinan memiliki senjata nuklir sebagai upaya deterens. Beberapa pemimpin Jepang seperti Ashida sadar akan hal tersebut.[32] Pada tahun 1947 Jepang menyarankan kepada pemerintah Amerika Serikat untuk tetap mempertahankan basis militernya di Jepang sampai nanti setelah disepakatinya perjanjian damai yang mengakhiri pendudukan dan sebagai gantinya Amerika Serikat menjamin keamanan Jepang jika sewaktu-waktu terjadi situasi gawat darurat. Kemudian pada tahun 1949 Uni Soviet melakukan tes pertama senjata nuklirnya di padang rumput Kazakhtan dan sukses, menandai berakhirnya monopoli Amerika Serikat terhadap senjata nuklir. Pada tahun yang sama Komunis Tiongkok menang atas Tiongkok Nasionalis dan pada tahun 1950 Perang Korea pecah.

Kemampuan Soviet dalam mengembangkan senjata nuklir, kemenangan Komunis Tiongkok, dan pecahnya Perang Korea karena perbedaan ideologi komunis yang dianut Korea Utara membuat Asia Timur praktis dalam kepungan Komunisme. Posisi basis militer Amerika Serikat terbukti menjadi vital bagi Jepang. Amerika Serikat juga sadar akan hal ini bagaimana pentingnya basis militer di Jepang dan memang benar bahwa pada kemudian hari basis militer ini menjadi fokus dalam kebijakan pertahanan Amerika Serikat di Asia Timur. Terjadilah simbiosis mutualisme.

[32] *Ibid*. h. 139

3. Awal Mula Aliansi Pertahanan Jepang-Amerika Serikat

Pada tahun 1951 tercapai *San Fransisco Treaty* menandai berakhirnya pendudukan tentara sekutu terhadap Jepang dan bersamaan dengan itu tercapai pula kesepakatan *Security Treaty between The United States and Japan* yang menjadi dasar hukum keberadaan militer Amerika Serikat di wilayah Jepang sebagai penjamin keamanan dari serangan eksternal. Semenjak itu kebijakan pertahanan Jepang bergantung kepada Amerika Serikat. Perjanjian ini kemudian direvisi dan ditandatangi perjanjian baru *Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan* pada tanggal 19 Januari 1960 di Washington DC.

Bersama dengan jalannya waktu, ketergantungan Jepang terhadap Amerika Serikat berubah dari sekedar menangkal serangan eksternal menjadi alat deterens. Hal ini terungkap dalam prinsip kebijakan pertahanan pertama *Basic Policy for National Defense* yaitu *"to deal with the external aggression on the basis of the Japan-U.S. security agreements . . . in deterring and repelling such aggression."* Selama Jepang dapat bergantung kepada militer Amerika Serikat terhadap ancaman eksternal maka SDF Jepang dapat fokus terhadap ancaman internal.

Seperti halnya SDF pembentukan aliansi pertahanan ini mengalami dilema interpretasi konstitusional. Apakah aliansi yang terbentuk sesuai dengan konstitusi atau tidak. Dalam pasal 5 perjanjian keamanan tertulis

> *"Each Party recognizes that an armed attack against either Party in the territories under the administration of Japan would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the*

common danger in accordance with its constitutional provisions and processes."[33]

Yang perlu digarisbawahi dalam pasal tersebut adalah kalimat *it would act to meet the common danger* yang dapat dimaknai sebagai perlunya aksi militer kolektif ketika dua belah pihak mendapatkan serangan. Padahal dalam konstitusi Jepang pasal 9 menyatakan bahwa Jepang akan meninggalkan perang dan tidak akan menggunakannya sebagai alat menyelesaikan masalah internasional. Pasal-pasal tersebut kontradiktif satu sama lain. Karena itulah agar tidak menyalahi konstitusi, Jepang tidak pernah terlibat dalam aksi-aksi militer Amerika Serikat.

Fear of entrapment atau rasa takut akan terjebak dalam konflik yang melibatkan Amerika Serikat di Asia menurut Tsuciyama Jitsuo dijadikan alasan agar Jepang tidak terperangkap dan terpaksa mengambil aksi militer kolektif.[34] Hal ini dikarenakan pada saat itu perang Korea belum secara resmi berakhir, krisis Selat Taiwan terjadi antara Amerika Serikat dan Tiongkok ditambah dengan Perang Vietnam.

4. *International Free Rider*

Dilindungi oleh konstitusi, Jepang menikmati perlindungan gratis tanpa kewajiban yang sama terhadap Amerika Serikat. Anggaran pertahanan kemudian ditekan sampai tidak melebihi satu persen GNP. Karena itulah Jepang mendapatkan julukan *International Free Rider* di kalangan anggota kongres

---

[33] "Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan", http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html diakses tanggal 27 Januari 2014

[34] Inoguchi, *op.cit.*, h. 142

Amerika Serikat yang konservatif. Situasi tersebut mendorong Amerika Serikat untuk menekan Jepang terlibat lebih aktif dalam turut andil menjaga perdamaian dunia.

Sebagai bentuk respon dari tuduhan *free ride* pada tahun 1970 Jepang mulai menanggung biaya sewa fasilitas penempatan tentara Amerika Serikat. Kemudian pada tahun 1978 Jepang mengeluarkan biaya 6,3 Milyar Yen untuk membiayai karyawan Jepang yang bekerja di pangkalan militer Amerika Serikat.[35] Semenjak itu banyak biaya-biaya yang ditanggung menjadikan Jepang sebagai sekutu paling dermawan.

5. Dilema Senjata Nuklir Jepang

Polemik hubungan aliansi antara Jepang dan Amerika Serikat tidak berhenti di situ. Jepang adalah salah satu negara penandatangan perjanjian *Nuclear Non-Proliferation Treaty* (NPT). Implikasinya Jepang harus menghormati pilar-pilar NPT yaitu *non-proliferation, disarmamnet* dan *the right to peacefully use nuclear technology*. Masalah yang terjadi adalah Amerika Serikat memasang senjata nuklirnya di Okinawa. Jika senjata nuklir ini dicabut bagaimana kemudian Amerika Serikat akan dapat melindungi Jepang dari bahaya eksternal mengingat Tiongkok yang notabene negara tetangga Jepang sudah memulai program nuklirnya beberapa tahun sebelum NPT.

[35] Takashi Inoguchi, G. Jhon Ikenberry, Yoichiro Sato, *The U.S.-Japan Security Alliance: Regional Multilaterism* (New York: Palgrave Macmillan, 2011) h. 16.

Penandatanganan terhadap NPT mendapatkan banyak tentangan dikalangan domestik Jepang karena mereka ingin Jepang memiliki pilihan untuk memiliki senjata nuklir di masa depan. Tapi pun pada akhirnya Jepang tetap menandatangani NPT pada tahun 1970 dan enam tahun berikutnya baru diratifikasi di bawah pemerintahan Takeo Miki. Takeo miki berpendapat bahwa memiliki senjata nuklir bagi Jepang bukan hanya tidak layak secara politik tetapi juga tidak diinginkan dalam konteks domestik maupun internasional.[36]

Pada akhirnya senjata nuklir ditarik dan Okinawa kembali bebas nuklir. Namun Jepang mengijinkan Amerika Serikat untuk kembali memasukkan senjata nuklir ke Okinawa jika sewaktu-waktu Jepang mengalami keadaan gawat darurat.[37] Pada tahun 1971 Diet mengadopsi tiga prinsip non-nuklir yang diformulasikan oleh pemerintah yaitu *no production, possession, or importation of nuclear weapons* dan dijadikan landasan arah kebijakan pertahanan Jepang.

6. Masalah Dalam Aliansi Pertahanan Jepang-Amerika Serikat

Beberapa masalah yang terjadi antara Jepang dan Amerika Serikat yang mungkin mengancam keberlangsungan aliansi adalah keputusan Amerika Serikat untuk menarik angkatan darat dari Korea Selatan, *Sino-US reapproachment,* dan kejatuhan rezim Saigon.

Masalah yang pertama yaitu keputusan Amerika Serikat untuk menarik angkatan darat dari Korea Selatan pada pertengahan 1970-an. Alasan ditariknya

[36] Inoguchi, *op.cit.*, h. 143
[37] *Loc. cit.*

pasukan angkatan darat Amerika Serikat dari Korea Selatan memang tidak jelas namun kuat dugaan bahwa Amerika Serikat ingin menurunkan ketegangan di semenanjung Korea sembari menggodok kebijakan setelah sebelumnya mendapatkan informasi intelijen dari CIA mengenai ketidaknormalan kapabilitas militer Korea Utara.[38] Kemudian pada tahun 1971 Amerika Serikat memulai pendekatannya ke Tiongkok yang lebih dikenal dengan *Sino-US reapproachment.* Presiden Amerika Serikat waktu itu Richard Nixon melalui Henry Kissinger melakukan pendekatan ke Beijing setelah sebelumnya terjadi *Ping Pong Diplomacy*[39] yang menandakan membaiknya hubungan kedua negara. Pada tanggal 21 sampai 28 Februari 1972 disepakati *Shanghai Communique* sebagai tanda normalisasi penuh hubungan diplomatik kedua negara. Masalah berikutnya adalah jatuhnya rezim Saigon di Vietnam Selatan pada tahun 1975. Sebuah kejutan bagi Jepang manakala Amerika Serikat kalah sekaligus indikator menguatnya komunisme di dunia.

Ketiga hal tersebut memberikan kesan bahwa Amerika Serikat pelan-pelan meninggalkan Jepang. Hal ini menimbulkan rasa kekhawatiran di dalam internal Jepang yang oleh Jitsuo katakan sebagai *fear of abandonment.*[40] Rasa takut yang dialami Jepang ditengah-tengah kebutuhan akan asistensi Amerika Serikat yang sangat besar. *Shock terapy* yang dilakukan Amerika Serikat seolah-olah menjadi

---

[38] Robert G Rich, "Withdrawal of U.S. Ground Combat Forces from Korea: A Case Study in National Security Decision Making", *Executive Seminar in National and International Affairs* , Juni 1982, nautilus.org/wp-content/uploads/2012/01/richwithdrawal.pdf diakses tanggal 1 Februari 2014

[39] Diplomasi dengan saling berkirim atlet pingpong untuk bertanding

[40] Inoguchi, *op.cit.*, h. 144

peringatan untuk Jepang agar berperilaku sebagaimana layaknya teman dan tidak egois ditengah menguatnya ekonomi Jepang.

B. Pasca Perang Dingin

Hubungan Jepang-Amerika Serikat pasca perang dingin banyak diwarnai oleh pertanyaan mengenai urgensitas hubungan pertahanan keduanya. Selama bertahun-tahun basis militer Amerika Serikat di Okinawa memiliki alasan kunci mengapa mereka harus berada di Asia Timur. Mulai dari pecahnya Perang Korea, krisis selat Taiwan, dan yang paling penting adalah basis tersebut menjadi benteng politik pembendungan menghadapi Uni Soviet. Namun seperti yang diketahui Uni Soviet runtuh pada Desember 1991 maka praktis ancaman akan Komunisme berkurang.

1. *Survival Strategy*

Urgensitas aliansi pertahanan yang mengalami degradasi semenjak Uni Soviet runtuh menyebabkan Jepang harus memperbarui kebijakan pertahanan. Maka pada tahun 1994 tepatnya di bulan Agustus, Jepang membuat laporan tentang kebijakan pertahanan. Laporan tersebut menyatakan bahwa Jepang akan memperkuat hubungan hubungan dengan Amerika Serikat dan mengadopsi kebijakan pertahanan atau NDPO (*National Defense Program Outline*) yang baru, membuat Jepang dapat mengambil aksi manajemen krisis diluar Jepang.

Hal ini menjadi perhatian Amerika Serikat karena kemungkinan besar ketika aliansi berakhir maka hal tersebut akan mendorong Jepang untuk mandiri di

bidang militer. Baik Amerika Serikat atau negara tetangga Jepang tidak menginginkan hal tersebut.[41] Hal tersebut terjadi mengingat secara historis militerisme Jepang sangat kejam ditambah sikap Jepang yang tidak ingin mengakui kekejaman masa imperial. Sikap itu ditunjukkan dengan kunjungan-kunjungan perdana menteri Jepang ke Kuil Yasukuni yang kontroversial.[42] Bahkan sebelum Uni Soviet bubar, pada tahun 1985 Perdana Menteri Yasuhiro Nakasone pernah mengunjungi Kuil Yasukuni dan kemudian diikuti perdana menteri lain di tahun-tahun berikutnya.

Sedangkan dari sudut pandang Jepang, NDPO menjadi strategi untuk mengatasi *fear of abandonment*. Perlunya negosiasi ulang dengan Amerika Serikat untuk menemukan kembali unsur penting aliansi pertahanan yang telah terjalin sembari memikirkan skenario lain. Keinginan Jepang untuk mempererat hubungan dengan Amerika Serikat membuktikan bahwa Jepang tidak berambisi untuk memiliki militer yang mandiri saat itu.

Lima tahun setelah Uni Soviet runtuh, pada tahun 1996 Jepang dan Amerika Serikat menandatangani *joint declaration on security* sebagai komitmen untuk melanjutkan aliansi pertahanan. Pangkalan militer di Okinawa tetap dipertahankan meski banyak menuai kritik seperti pelecehan seksual dan pencemaran

---

[41] Shafiqul Islam, *Foreign Aid and Burdensharing: Is Japan Free Riding to a Coprosperity Sphere in Pacific Asia?* h. 321 www.nber.org/chapters/c7842.pdf diakses tanggal 25 September 2013

[42] Kuil Yasukuni merupakan kuil Shinto yang di dalam kuil tersebut tertulis nama-nama tentara maupun sipil yang meninggal demi kepentingan negara. Menjadi kontroversial jika dikunjungi pejabat publik Jepang karena nama-nama penjahat perang juga tertulis di dalam kuil ini.

lingkungan.[43] Karena dari sisi internal Jepang tetap ingin mempertahankan aliansi maka sekali lagi simbiosis mutualisme terjalin.

2. Tuntutan Amerika Serikat Untuk Berperan Aktif

Semenjak tuduhan sebagai *free rider* Jepang secara bertahap menaikkan *burden sharing*. Namun hal itu dirasa belum cukup oleh Amerika Serikat dan karenanya Jepang dituntut untuk lebih aktif dalam mengambil peran keamanan global. Sekali lagi karena konstitusi, Jepang tidak dapat serta merta mengirim SDF ke luar negeri meski sebagai pasukan penjaga keamanan. Jepang lebih memilih untuk berkontribusi melalui uang. Tidak tanggung-tanggung sebesar 13 milyar Dollar Amerika Serikat dikeluarkan selama Perang Teluk I. Hal ini lebih terkenal dengan sebutan *checkbook diplomacy*. Namun hal tersebut rupanya tidak mendapatkan apresiasi karena secara fisik Jepang tidak hadir dalam perang tersebut.

Setelah tekanan internasional yang begitu besar menuntut Jepang untuk aktif berpartisipasi, maka setelah Perang Teluk berakhir, Jepang mengirimkan kapal penyapu ranjau ke Irak. Semenjak itu Jepang sering mengirirm SDF ke luar negeri sebagai pasukan penjaga keamanan. Tahun 1993 SDF dikirim untuk misi menjaga keamanan di Kamboja dan tahun 1995 di Mozambik

[43] Sugeng Riyanto, *Evolusi Sistem Pertahanan Jepang* (Yogyakarta: Prudent Media, 2012) h. 51

3. Dari Bilateral Menuju Multilateral

Dari sini dapat dilihat bahwa Jepang semakin percaya diri dengan SDF yang sukses menjalankan misi PKO (*peacekeeping operation*) dibawah PBB. Kemudian tahun 1995 Jepang mengeluarkan *National Defense Program Guidelines* (NDPG) yang menekankan pada meningkatnya ekspektasi publik terhadap SDF terhadap misi-misi PKO. Lalu NDPG tahun 2004 menetapkan dua tujuan pertahanan yaitu mencegah ancaman langsung menuju Jepang dan meningkatkan lingkungan keamanan internasional. Dua tujuan tersebut akan dicapai menggunakan tiga macam pendekatan yang salah satunya adalah bekerja sama dengan komunitas Internasional. Enam tahun berikutnya keluar NDPG tahun 2010 yang mengakui bahwa pentingnya bekerjasama dengan negara lain terkait isu-isu perbatasan.[44]

Jika dilihat dari NDPG tahun 1995 sampai tahun 2010 terjadi perubahan dalam startegi keamanan Jepang dari aliansi tunggal dengan Amerika Serikat menjadi kerjasama keamanan multilateral. Jepang turut serta dalam *ASEAN Regional Forum* (ARF), menjalin kerjasama pertahanan dengan Korea Selatan, Rusia dan Tiongkok kemudian juga bergabung dengan *Six Party Talks* terkait dengan krisis nuklir semenanjung Korea.

Meski posisi kerjasama multilateral tidak menggantikan posisi aliansi dengan Amerika Serikat tetapi pergeseran level aliansi tetap terlihat. Tadinya

---

[44] Japan Ministry of Defense, "The National Defense Program Guidelines and the Build-Up of Defense Capability", www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2013/25_Part2_Chapter2_Sec1.pdf diakses tanggal 4 Februari 2014

Jepang adalah *protege* (anak yang harus dilindungi) bergeser menjadi pola aliansi yang lebih simetris.[45] Jepang perlahan namun pasti bergerak ke arah kemandirian militer.

Sesuatu yang aneh dan menimbulkan pertanyaan yaitu apakah motif sebenarnya Amerika Serikat mendorong Jepang untuk lebih aktif mengambil peran dalam keamanan global? Padahal prediksi kemandirian militer Jepang sudah menjadi perhatian Amerika Serikat sejak awal. Bahkan ketika Jepang berupaya untuk memodifikasi pesawat F-16 di dalam negeri, hal itu ditentang habis-habisan oleh Amerika Serikat dan menuntut untuk dilibatkan kedalam proyek tersebut dalam porsi yang besar demi terjaminnya kerahasiaan *source code* software panduan.

Meskipun kebijakan pertahanan satu sama lain saling membingungkan antara Tokyo dan Washington, tetapi keberadaan aliansi merupakan suatu hal yang penting. Bukan hanya sebagai benteng keamanan Jepang semata namun juga keamanan regional khususnya di Asia Pasifik. Aliansi Jepang-Amerika Serikat yang penuh dengan hambatan nyatanya tidak menyurutkan langkah keduanya untuk tetap menjalin hubungan. Seperti yang dikatakan Presiden Obama tentang aliansi Jepang-Amerika Serikat "*central foundation for our regional security and so much of what we do in the Pacific region.*"[46]

---

[45] Riyanto, *op.cit.*, h. 54

[46] BBC News, "Obama and Shinzo Abe Affirm US-Japan Security Alliance" http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-21553823 diakses tanggal 4 Februari 2014