



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEBIJAKAN LUAR NEGERI JEPANG TERHADAP CINA:
STUDI KASUS DISTRIBUSI OFFICIAL DEVELOPMENT
ASSISTANCE (ODA) JEPANG KE CINA
PERIODE 1992-2004**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh Magister Sains (M.Si)
dalam Ilmu Hubungan Internasional**

AGNITA HANDAYANI

0806482112

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCA SARJANA HUBUNGAN INTERNASIONAL**

JAKARTA

JUNI 2011

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

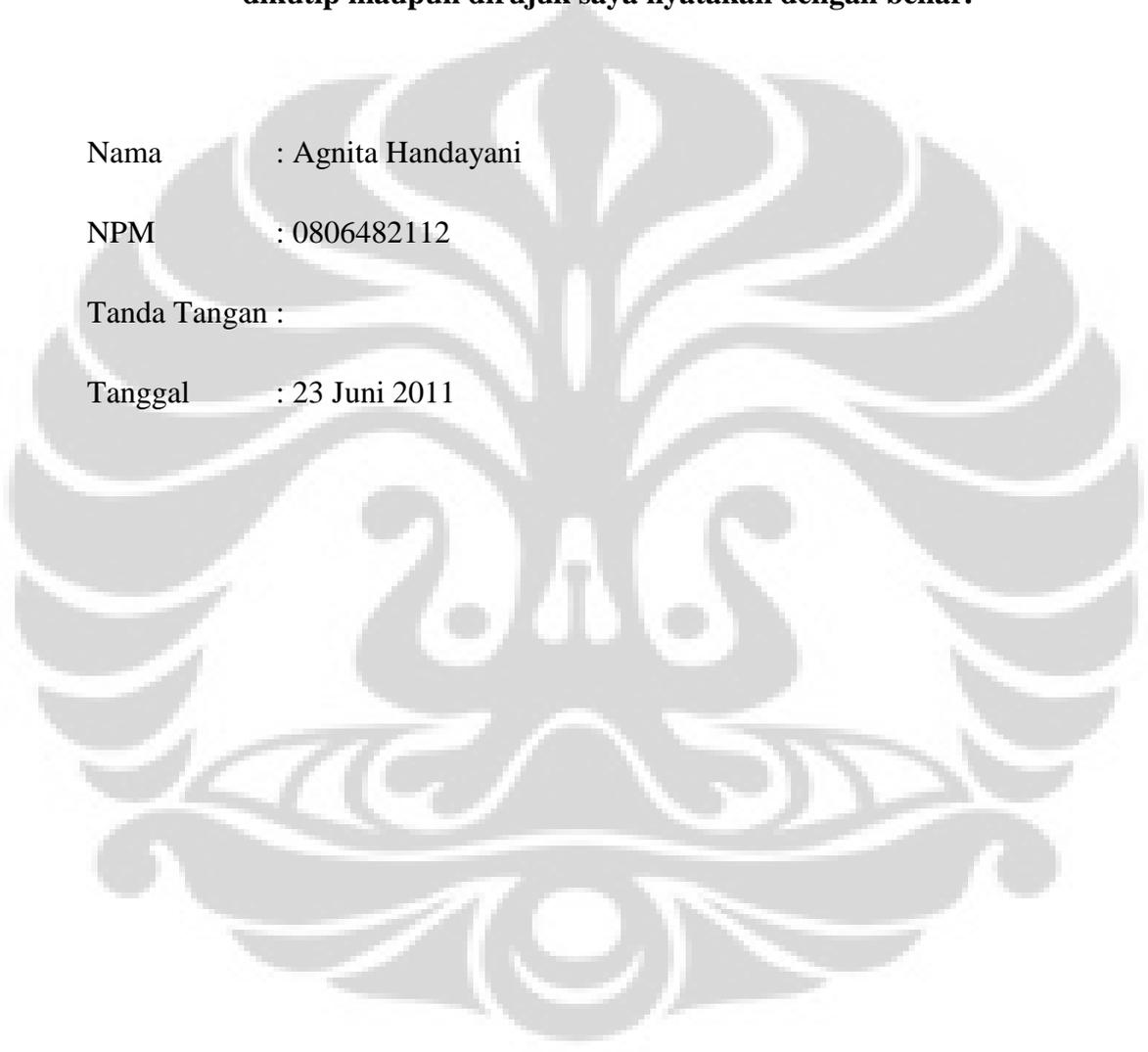
Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk saya nyatakan dengan benar.

Nama : Agnita Handayani

NPM : 0806482112

Tanda Tangan :

Tanggal : 23 Juni 2011



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Agnita Handayani
NPM : 0806482112
Proram Studi : Pascasarjana Hubungan Internasional
Judul Tesis : Kebijakan Luar Negeri Jepang terhadap Cina :
Studi Kasus Distribusi Official Development
Assistance (ODA) Jepang ke Cina Periode
1992-2004

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Andi Widjajanto, MS, M.Sc

Sekretaris Sidang : Utaryo Santiko, S.Sos, M.Si

Pembimbing : Asra Virgianita, MA

Penguji Ahli : Dr. Tirta N. Mursitama



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 23 Juni 2011

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Agnita Handayani
NPM : 0806482112
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas : FISIP
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-free right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Kebijakan Luar Negeri Jepang terhadap Cina : Studi Kasus Distribusi Official Development Assistance (ODA) Jepang ke Cina Periode 1992-2004

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Jakarta
23 Juni 2011

Agnita Handayani

KATA PENGANTAR

Kawasan Asia Timur menjadi begitu menarik untuk dibahas dan diteliti lebih jauh karena dinamisasi kawasan yang cukup baik. Keberadaan *Official Development Assistance* (ODA) Jepang dan populernya China dengan berbagai prestasi ekonomi dan politik merupakan *issue* yang terus bergulir dalam perdebatan dan pergumulan ide dan wacana.

Ketertarikan penulis pada tema tesis ini karena melihat perkembangan kebijakan ODA Jepang ke Cina pasca normalisasi hubungan kedua negara. Dengan menggunakan konsep kebijakan luar negeri menurut Holsti penulis menganalisa faktor-faktor yang mendorong kebijakan luar negeri Jepang ke Cina yang dalam konteks penulisan ini distribusi ODA Jepang ke Cina periode 1992-2004. Penulis membatasi tema pada ODA bilateral karena ODA bilateral merupakan jenis ODA yang paling banyak disalurkan Jepang dalam pendistribusiannya.

Penulis percaya, hasil penelitian ini masih jauh dari kesempurnaan akibat keterbatasan pengetahuan dan pengalaman pada diri penulis. Oleh karena itu kritik dan saran yang bersifat membangun dan senantiasa penulis harapkan demi kesempurnaan tesis ini.

UCAPAN TERIMAKASIH

Alhamdulillah puji syukur kehadiran Allah Yang Maha Kuasa karena atas limpahan rahmatNya, sehingga penyusunan tesis ini dapat diselesaikan. Penulis ingin mengucapkan terima kasih pada pihak-pihak yang selama ini banyak membantu penulis baik dukungan moril maupun materiil, bimbingan, serta data-data yang diberikan penulis dalam mendukung selesainya tesis ini, dan tidak lupa penulis juga ingin mengucapkan terimakasih kepada:

1. Asra Virgianita, M.A selaku dosen pembimbing yang dengan sangat sabar telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini.
2. Dr. Tirta N. Mursitama selaku penguji ahli yang telah banyak memberikan masukan dan pemikiran-pemikiran baru dan mendalam di tesis ini.
3. Andi Widjajanto, M.S, M.Sc selaku ketua sidang yang juga memberikan banyak masukan dalam tesis ini.
4. Utaryo Santiko, S.Sos, M.Si selaku sekretaris sidang yang juga memberikan banyak masukan dalam tesis ini.

Rasa terima kasih juga ingin penulis sampaikan Orang tua serta keluarga yang telah banyak memberikan bantuan dukungan moril maupun materiil. Terima kasih untuk Bapak dan Ibu untuk doanya yang selalu menyertai. Rasa terima kasih juga ingin disampaikan kepada Mba Sekar Ayu dan Mas Zaenal dan untuk si mungil Seza serta Mba Ratri dan Mas Tasdik, kerabat serta sahabat yang selalu memberikan semangat selama penulisan ini.

Kepada teman-teman S2 angkatan 17, terimakasih banyak atas dukungan serta semangat yang senantiasa mengiringi penulis menyelesaikan ini. Kepada keluarga besar SDN Cipinang Muara 14 Pagi terimakasih atas dukungannya. Terimakasih juga kepada seluruh staf di sekretariat Program Pasca Sarjana HI UI khususnya Mba' Iche, Mba' Lina, Pak Udin, Mas Adi serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu dan telah banyak membantu penulis.

Akhir kata, saya berharap Allah Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu.

ABSTRAK

Nama : Agnita Handayani

Program Studi : Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional

Judul : Kebijakan Luar Negeri Jepang terhadap Cina :
Studi Kasus Distribusi Official Development Assistance (ODA)
Jepang ke Cina Periode 1992-2004

Tesis ini membahas mengenai Kebijakan Bantuan Luar Negeri Jepang terhadap Cina: Studi Kasus Official Development Assistance (ODA) Jepang ke Cina. Dalam hal ini penulis ingin melihat faktor-faktor yang melatarbelakangi distribusi ODA ke Cina. Pembahasan permasalahan tesis ini akan dilakukan dengan menggunakan pendekatan deskriptif analitis dan dengan menggunakan konsep Holsti mengenai pengaruh lingkungan internal dan eksternal terhadap implementasi kebijakan luar negeri. Konsep Alan Rix dalam mendefinisikan ODA juga digunakan dalam penelitian ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dua faktor yang mempengaruhi didalam perumusan ODA Jepang ke Cina: faktor internal dan faktor eksternal. Investasi dan perdagangan mejadi indikator bahwa faktor kepentingan ekonomi dan kepentingan politik merupakan faktor internal yang berkontribusi dalam perumusan kebijakan ODA Jepang ke Cina. Untuk faktor kepentingan politik perbaikan citra, kontrol atas Cina, dan stabilitas Asia Timur merupakan faktor yang mempengaruhi perumusan ODA Jepang ke Cina. Sementara itu Amerika Serikat dan Korea Utara turut menjadi pertimbangan Jepang dalam merumuskan kebijakan ODA ke Cina

Kata Kunci: *Official Development Assistance*, ODA, Kebijakan Luar Negeri, Jepang, Cina,

ABSTRACT

Name : Agnita Handayani

Study Program: International Relation

Title : Japan's Foreign Policy towards China: A Case Study of Official Development Assistance (ODA) Japan to China 1992-2004

This study focused on The Japan's Foreign Aid Policy towards China: A Case Study of Official Development Assistance (ODA) Japan to China. This study was aimed at revealing the factors underlying the distribution of ODA towards China. This study used descriptive approach and Holti's concept of internal and external environmental influences in forming of foreign policy. This study also used the concept of ODA by Alan Rix. The results showed that two factors influence the formulation of Japan's ODA toward China: internal factors and external factors. Economic and political interests are the internal factors that contribute in formulating Foreign Policy. Investment and trade are the indicators of economic interests Japan to China. While positive image, controlling China, and East Asia stability are the factors that influence the formulation of Japan's ODA towards China. Thus the United States and North Korea also played important role in formulating Japan's ODA policy toward China.

Key Words: *Official Development Assistance*, ODA, Foreign Policy, Japan, China

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PUBLIKASI PERNYATAAN ILMIAH	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR GRAFIK/TABEL/GAMBAR	xi
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Permasalahan	7
1.3. Tujuan Penelitian	9
1.4. Kerangka Pemikiran	10
1.4.1. Teori Bantuan Luar Negeri	13
1.4.2 ODA Sebagai Kebijakan Luar Negeri Jepang	14
1.5 Model Analisis	19
1.6. Hipotesa	21
1.7 Metode Penelitian	21
1.8 Sistematika Penulisan	22
BAB II HUBUNGAN POLITIK EKONOMI JEPANG-CINA	
PERIODE 1992-2004	23
2.1. Sejarah Hubungan Ekonomi Politik Jepang-Cina	23
2.2. Dinamika Hubungan Ekonomi Politik Jepang-Cina	
Periode 1992-2004	30
2.2.2 Hubungan Ekonomi Jepang-Cina Periode 1992-2004	30
<i>Investasi Jepang-Cina Periode 1992-2004</i>	30
<i>Perdagangan Jepang-Cina Periode 1992-2004</i>	33
2.2.1 Hubungan Politik Jepang-Cina Periode 1992-2004	37

BAB III. KEBIJAKAN ODA JEPANG KE CINA PERIODE 1992-2004	45
3.1. Latar Belakang Kebijakan ODA Jepang	45
3.2 Kebijakan ODA Jepang ke Cina Periode 1992-2004	53
BAB IV ANALISA KEBIJAKAN ODA JEPANG KE CINA PERIODE 1992-2004	68
4.1. Faktor Internal dalam perumusan kebijakan pendistribusian ODA Jepang ke Cina.	69
4.1.1 Faktor Kepentingan Ekonomi Jepang	69
4.1.2. Faktor Kepentingan Politik Jepang	79
4.2. Faktor Eksternal dalam perumusan kebijakan pendistribusian ODA Jepang ke Cina.	88
4.2.1 Faktor Amerika Serikat	88
4.2.2 Faktor Korea Utara	90
BAB V KESIMPULAN & REKOMENDASI	103
5.1 Kesimpulan	103
5.2 Rekomendasi	108

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1 Distribusi Pinjaman Yen Jepang ke Cina 1980 - 2000	2
Grafik 2 Distribusi ODA Jepang ke Negara Berkembang 1992-2004	3
Grafik 3 Nilai FDI Jepang ke 3 Besar Negara Penerima ODA	31
Grafik 4 Grafik Perdagangan Jepang ke Cina: <i>export-import</i> Tahun 1980-2004	33
Grafik 5 Komoditi Impor Jepang dari Cina 1980-2000	35
Grafik 6 Distribusi ODA Jepang ke Cina 1992-2004	55
Grafik 6 Distribusi Pinjaman Yen Jepang ke Cina 1980 – 2000	58
Grafik 7 Distribusi Pinjaman Yen Jepang ke Cina 2001 – 2004	60
Grafik 8 FDI Jepang ke Cina 1992-2004	72

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perdagangan Jepang dan Cina : <i>export-import</i> , 1970-1991	25
Tabel 2 FDI ke China berdasarkan Top Six Source Countries and Hong Kong	28
Tabel 3 Hubungan Ekonomi Jepang-Cina 1990-2004	29
Tabel 4 Distribusi ODA ke Cina 1979 – 1998	57
Tabel 5 Jumlah Hibah dan Bantuan Teknis Jepang ke Cina 1990-2004	64
Tabel 6 Distribusi Pinjaman Yen Jepang ke Cina 1980-2004	70
Tabel 7 Kemungkinan Konflik di Asia Timur	87
Tabel 8 Pengembangan Senjata Nuklir Korea Utara	92

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Dinamika hubungan Jepang Cina - setelah normalisasi hubungan (1972 s.d 2004)	43
Gambar 2 Penyebaran Proyek Bantuan Pinjaman Jepang ke Cina bedasarkan Wilayah	62
Gambar 3 Distribution of Technical Cooperation and Grant Aid, 1978-1998 from Japan International Cooperation and Association	65
Gambar 4 Penyebaran ODA Jepang ke Cina 1980-1995	75
Gambar 5 Penyebaran Hasil Alam Cina (Minyak dan Mineral Cina)	76

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Normalisasi hubungan diplomatik Jepang dan Cina terjadi setelah kedua negara menandatangani Komunique Shanghai di tahun 1972. Berbeda dengan negara lain, setelah normalisasi Cina mencabut tuntutan ganti rugi perang atas dasar kesepakatan bersama antara Jepang dan Cina.¹ Setelah Cina menyatakan reformasi ekonomi dan mulai menjalankan kebijakan pintu terbuka pada tahun 1978 maka pada tanggal 12 Agustus 1978 Jepang dan Cina menandatangani perjanjian perdamaian dan persahabatan serta perjanjian perdagangan jangka panjang.

Di tahun 1979 Perdana Menteri Jepang Orihara mengumumkan pemberian (*Official Development Assistance*) ODA Jepang ke Cina dalam bentuk pinjaman yen untuk 7 proyek pembangunan infrastruktur.² ODA Jepang ke Cina dirumuskan berdasarkan tiga prinsip Ohira³ yaitu pertama kerjasama dengan negara-negara Barat, pertimbangan kedua untuk keseimbangan distribusi antara China dan negara-negara Asia lainnya, terutama yang ASEAN, dan ketiga tanpa bantuan militer.

Setelah mendistribusikan ODA ke Cina di tahun 1979 Jepang mendistribusikan kembali pada Maret 1984 dalam bentuk pinjaman yen untuk 16 proyek yang masih sama dengan proyek pada ODA pertama Jepang ke Cina. Nilai pinjaman yang diberikan Jepang sebesar 540 juta yen untuk periode 1984-1989. Pada Agustus 1988, ODA ke tiga Jepang ke Cina kembali didistribusikan untuk

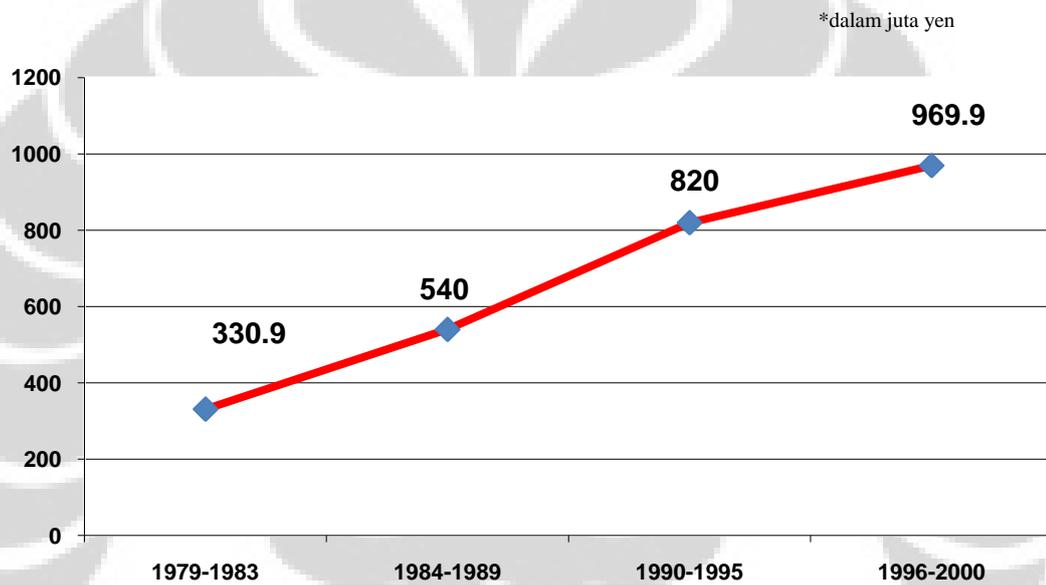
¹ Togo Kazuhiko, 2005, *Japan's Foreign Policy 1945 – 2003: The Quest for a Proactive Policy*, Brill Leiden: Boston, hal. 124-125.

² Marie Soderberg, "ODA for China: Seed Money and A Window for Contacts", *Working Paper* 214 June 2005, European Institute of Japanese Studies, tersedia di <http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0214.pdf> diakses pada 27 Desember 2010 pkl. 22.00 WIB.

³ Sebutan Prinsip Ohira diambil dari nama Perdana Menteri Jepang Ohira Masayoshi. Saat kunjungannya ke Cina pada Desember 1979 Ohira mengumumkan 3 prinsip pemberian ODA ke Cina. Lihat Togo Kazuhiko, *Op. Cit.*, hal. 138.

periode 1990-1995. Nilai ODA Jepang ke Cina naik menjadi 820 juta yen untuk 42 proyek yang sama dengan sebelumnya dengan menambahkan objek kerjasama yaitu pembangunan regional, pertanian, dan bahan/alat kimia. Bantuan ekonomi Jepang ke Cina berupa ODA kembali diberikan untuk periode 1996-1998 sebesar 580 juta yen. Sempat menurun pada periode 1999-2000, besar ODA Jepang ke Cina adalah 390 milyar yen.

Grafik 1
Distribusi Pinjaman Yen Jepang ke Cina 1980 - 2000



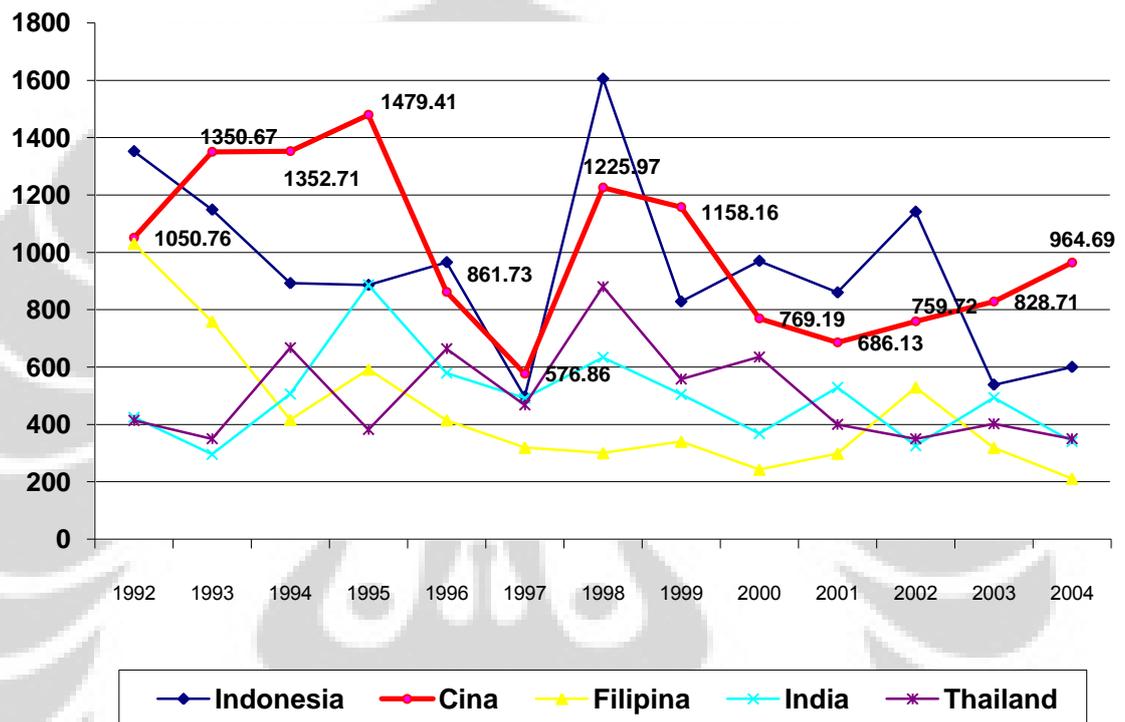
Sumber: Söderberg, Marie. June 2005. *Oda for China: Seed Money and a Window for Contacts*. European Institute of Japanese Studies hal 124-126

Di tahun 2001 ODA secara keseluruhan kembali meningkat Jepang ke Cina dengan jumlah total sebesar \$686,13 milyar. Bahkan Ditahun 2002 ODA Jepang ke Cina secara keseluruhan mencapai \$828,71 milyar. Namun di tahun 2003 terjadi kemerosotan menjadi \$759, 72 milyar. Hal tersebut disebabkan karena Jepang menurunkan keseluruhan ODAnya. Kemudian di tahun 2004 ODA Jepang ke Cina kembali naik menjadi \$964,69 milyar. Sejak awal Cina selalu

menempati urutan tiga besar sebagai penerima ODA Jepang.⁴ Bahkan pada periode 2003, 2004, dan 2005 Cina menempati urutan pertama sebagai negara penerima ODA ditahun 2004 (lihat grafik 2).

Grafik 2
Distribusi ODA Jepang ke Negara Berkembang 1992-2004

*dalam juta dolar



Sumber: dirangkum penulis berdasarkan ODA Annual Paper 1992-1998, ODA White Paper 2001-2005, diakses di <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/index.html> pada Senin, 20 September 2010 pkl. 22.30

Tidak hanya intensitas distribusi ODA yang meningkat, intensitas kerjasama ekonomi antara Jepang dan Cina juga meningkat pasca normalisasi hubungan kedua negara. Cina menjadi mitra perdagangan Jepang terbesar kedua setelah Amerika. Semenjak memasuki tahun 1992 perdagangan Jepang-Cina mencapai US\$ 25 milyar, yang kemudian meningkat menjadi US\$ 39 milyar di

⁴ Lihat Ministry of Foreign Affairs Japan, tersedia di http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-.html diakses pada 30 Agustus 2010. pkl 20.10 WIB

tahun 1993.⁵ Ditahun 1997 volume perdagangan Jepang mencapai US\$ 1,91 milyar. Bahkan nilai export Jepang ke Cina pada tahun 2000 mencapai US\$ 30,3 milyar atau sekitar 6,3 persen dari total keseluruhan ekspor Jepang. Sementara import Jepang dari Cina mencapai US\$ 55,1 milyar atau 14,5 persen dari total import Jepang. Jepang telah menggeser posisi Amerika sebagai mitra dagang terbesar Cina. Komoditas barang impor Jepang dari Cina adalah barang jadi. Hal ini menggambarkan berkembangnya industrialisasi di Cina. Dengan didominasi produk tekstil dan mesin, impor Jepang dari 22,6 persen di tahun 1980 menjadi 82,1 persen di tahun 2000. Perdagangan Jepang-Cina dapat dikatakan perdagangan yang saling melengkapi. Hal ini dapat dilihat dari kalkulasi spesifikasi perdagangan bilateral kedua negara. Spesialisasi perdagangan Jepang adalah mesin industri dan mesin motor sementara spesialisasi Cina adalah mesin kantor dan produk konsumen.⁶

Dalam sektor FDI (*Foreign Direct Investment*), investasi Jepang ke Cina pada periode 1992-1993 adalah sebesar US\$ 2,07 milyar. Sebelum tahun 1993 investasi Jepang yang masuk ke Cina adalah dalam bentuk pinjaman pemerintah, namun terdapat perubahan karakteristik investasi Jepang ke Cina sejak tahun 1992. Karakteristik investasi Jepang sejak periode ini adalah investasi dalam bentuk industri manufaktur.⁷ Krisis keuangan Asia pada tahun 1997-1998 sempat mempengaruhi investasi Jepang ke Cina. Namun di tahun 2001 arus investasi Jepang ke Cina mencapai US\$ 4 milyar dan kemudian mencapai puncaknya pada tahun 2003, melebihi \$ 5 milyar, yang kira-kira sepuluh kali investasi pada tahun 1990.⁸

Berbeda dengan pola hubungan ekonomi Jepang-Cina yang mengalami perkembangan cukup signifikan, hubungan politik kedua negara mengalami

⁵ David Shambaugh, 1996, "China and Japan towards the Twenty One-First Century Rivals for Pre-eminence or Complex Interdependence" dalam *China and Japan History, Trends and Prospects*, New York: Ed. Christopher Howe, hal.87.

⁶ Cal Clark, 2007, "The Evolving Global and Regional Economic Roles of China and Japan: Competitive and Complementary Forces" dalam *China and Japan at Odds :Deciphering the Perpetual Conflict*, New York: Palgrave Macmillan, hal. 74.

⁷ Yokoi Yoichi, 1996, "Major Developments in Japan-China Economic Interdependence in 1990-1994", dalam *China and Japan History, Trends and Prospects*, New York: Ed. Christopher Howe, hal. 148.

⁸ Cheng Chu-yuan. 2007. "Japanese Economic Relations: Interdependence and Conflict" dalam *China and Japan at Odds :Deciphering the Perpetual Conflict*, New York: Palgrave Macmillan, hal. 84.

pasang surut pasca normalisasi hubungan Jepang-Cina. Faktor Taiwan, Korea Utara, Amerika, serta sejarah kolonialisme Jepang mempengaruhi perbaikan hubungan Jepang dan Cina. Sebelum hubungan diplomatik dibuka, ada tiga syarat yang ditawarkan Cina yaitu Jepang mengakui satu Cina, Taiwan sebagian dari Cina, dan pencabutan perjanjian Jepang dan Taiwan. Ketiga syarat tersebut kemudian diterima oleh Jepang setelah kunjungan Presiden Nixon berkunjung ke Cina. Kunjungan Nixon ini menghapus kebijakan anti-Cina oleh Jepang yang didoktrin Amerika pada tahun 1950-an dan 1960-an.⁹ Hubungan diplomatik Jepang dan Cina mulai dibuka seiring perbaikan hubungan Amerika Serikat-Cina. Jepang dan Cina menandatangani Komunike Shanghai pada tahun 1972 dan menindak lanjutinya dengan mengadakan perjanjian kerjasama dan perdagangan.

Dengan meminjam istilah Suetō Sudo¹⁰, hubungan Jepang-Cina disebut sebagai hubungan *Cold Politics, Hot Economy*. Ungkapan Suetō Sudo dapat dikatakan sebuah fakta. Hal ini dikarenakan hubungan ekonomi kedua negara tetap berkembang dengan baik meskipun terdapat ketegangan dalam hubungan politik kedua negara. Sensitivitas sejarah menjadi faktor penunjang dari ketegangan hubungan Jepang-Cina. Pengembangan pasukan bela diri Jepang membawa kekhawatiran Cina akan kembali kekuatan militer Jepang. Dan begitu sebaliknya, naiknya anggaran militer Cina sejak tahun 1990 juga meresahkan Jepang.¹¹

Selain sensitivitas sejarah, perselisihan Jepang-Cina juga dilatarbelakangi oleh perebutan pulau Senkaku/Diaoyu. Baik Jepang ataupun Cina saling mengklaim kepulauan Senkaku sebagai milik Jepang dan bagi Cina pulau Senkaku atau pulau Diaoyu –bagi Cina merupakan bagian dari wilayah Cina. Hal tersebut disebabkan letak kepulauan Senkaku yang strategis. Bagi Cina Kepulauan Senkaku tidak dapat dilepaskan karena letak Senkaku yang dekat dengan Shanghai–sebagai kota besar bisnis. Sementara bagi Jepang, Kepulauan Senkaku sangat penting karena dekat dengan Okinawa–basis militer Amerika. Di tahun

⁹ Joseph Y.S Cheng, 1979, *China's Japan Policy in the 1970's*. Bruxelles: Centre D'etude du Sud Est Asiatique et de L'extreme Orient, hal. 11.

¹⁰ Suetō Sudo, 2007, *China and Japan at Odds :Deciphering the Perpetual Conflic*, New York: Palgrave Macmillan, hal. 44.

¹¹ Garret Banning dan Bonnie Glaser, 1997, "Chinese Apperhension About Revitalization of the US-Japan Alliance", *Asia Survey* No.4, April 1997, hal. 384-395.

1974 kedua negara tersebut hampir terlibat perang untuk mengakui kepulauan ini, dan sampai saat ini sengketa perebutan kepulauan Senkaku/ Diayou masih terus berlangsung.

Bedasarkan paparan diatas mengenai hubungan ekonomi dan politik Jepang-Cina dapat dilihat bahwa dinamika hubungan politik Jepang berbeda dengan dinamika hubungan ekonomi Jepang. Untuk dapat memahami perbedaan dinamika tersebut kita perlu mengingat bahwa Jepang menjalankan politik luar negeri yang cenderung menjauhkan diri dari isu-isu politik dan militer pasca kekalahannya pada Perang Dunia II. Hal tersebut terkait dengan pasal 9 Konstitusi 1947 yang melarang Jepang menggunakan instrumen militer dalam merumuskan kebijakan politiknya.¹²

Dengan adanya larangan penggunaan instrumen militer dalam setiap perumusan kebijakan luar negerinya, maka Jepang mencari kompensasi lain berupa instrumen ekonomi dalam kiprahnya di dunia internasional. Hal ini tidak luput atas pengaruh Amerika Serikat. Kekalahan Jepang atas Amerika pada perang dunia kedua membuat Jepang menyetujui *Postdam Decleration* dan berada dibawah demiliterisasi.¹³ Seperti yang termaktub dalam *Postdam Declaration* pasal 11 yang menyebutkan bahwa Jepang tidak hanya berada dalam demilitersasi tetapi juga diwajibkan mengeluarkan kebijakan pampasan perang yang dimaksudkan agar Jepang membantu mempercepat pembangunan negara-negara yang pernah dijajahnya.¹⁴ Strategi yang dijalankan Jepang pada saat itu berpegang pada Doktrin Yoshida (*Yoshida Doctrine*). Doktrin ini merupakan strategi yang menggunakan instrumen ekonomi dalam perumusan kebijakannya dan berkonsentrasi pada pembangunan ekonomi untuk menguatkan posisi Jepang dalam politik Internasional.¹⁵

Dalam upaya membangun hubungan dengan negara lain khususnya negara-negara bekas jajahannya di kawasan Asia, salah satu kebijakan yang dijalankan Jepang adalah kebijakan bantuan luar negeri bagi pembangunan negara-negara berkembang. Bantuan Pembangunan ini biasa disebut *Official*

¹² Kazuhiko Togo. *Op. Cit.*, hal. 40-41.

¹³ David Arase, 1995, *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*, Lynne Rienner Publisher Inc, hal. 24.

¹⁴ *Ibid*, hal. 23

¹⁵ *Ibid*, hal. 16-17, 203-204.

Development Assistance (ODA). Melalui ODA Jepang memberikan bantuan terhadap negara-negara berkembang dalam bentuk pinjaman yen, bantuan hibah serta kerjasama teknik yang dibutuhkan untuk pembangunan sosial ekonomi negara berkembang tersebut.¹⁶

1.2 Permasalahan

Masalah terbesar bagi perekonomian Jepang saat ini adalah memburuknya situasi fiskal. Oleh karena itu, Jepang perlu memangkas pengeluaran fiskalnya. Sebagian besar dari pengeluaran Jepang adalah untuk ODA sehingga salah satu pilihan untuk memangkas pengeluaran fiskal Jepang adalah perlunya meminimalkan distribusi ODA. Namun seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa akan sangat sulit untuk Jepang untuk meminimalkan ODA. Hal tersebut dikarenakan ODA bukanlah sekedar bantuan pinjaman pembangunan. ODA merupakan instrumen kebijakan luar negeri Jepang.

Kawasan Asia dinilai Jepang sebagai kawasan yang strategis karena itu Jepang memprioritaskan pendistribusiannya ke negara Asia. Dan Cina merupakan salah satu negara yang banyak menerima distribusi ODA Jepang ke Cina (lihat Grafik 1). Posisi Cina selalu berada di urutan tiga terbesar penerima ODA Jepang. ODA ke Cina telah memainkan peran yang sangat penting dalam memfasilitasi Cina menuju modernisasi. Banyak *ODA-assisted projects* yang saling menguntungkan juga. Jepang yang semula didikte anti-Cina oleh Amerika, berangsur-angsur menghilangkan faham tersebut setelah penadatangan Komunique Shanghai. Reformasi dan mulai terbukanya Cina juga mendukung perbaikan hubungan Jepang-Cina.

Perbaikan hubungan Jepang-Cina ini terganjal beberapa masalah seperti masalah pengertian sejarah terkait dengan Kuil Yasukuni dan masalah perebutan Pulau Senkaku. Puncaknya di akhir tahun 1990an tersebut angkatan laut Cina di sekitar perairan Jepang di dekat perairan pulau-pulau yang menjadi sengketa antar

¹⁶ http://www.id.emb-japan.go.jp/oda/id/whatisoda_01.htm diakses pada tanggal 30 Maret 2010 pukul 21.00 WIB

dua negara tersebut.¹⁷ Cina mulai melebarkan kekuatannya. Hal tersebut terlihat dari anggaran belanja militernya yang sejak akhir tahun 1990 terus meningkat. Cina merupakan satu-satunya negara berkembang yang memegang kursi tetap di dewan keamanan PBB.

Di awal tahun 1990 Cina mulai menerapkan strategi *development assistance* ke negara ke tiga khususnya Afrika. Pada 50 tahun terakhir ini bantuan luar negeri Cina ke Afrika sudah lebih dari 44 milyar yuen. Sementara ODA Jepang yang diterima Cina senilai 0,1 persen dari GNP Cina. Dengan begitu dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi Cina tidak bergantung pada bantuan asing. Sejak reformasi dan mulai terbukanya hubungan politik dengan negara lain di tahun 1978, perekonomian Cina yang sebelumnya terpuruk pada masa pemerintahan komunis mulai membaik. Dan setelah Cina mulai masuk World Trade of Organization di tahun 2001, Cina terus melebarkan kekuatan ekonominya di beberapa kawasan. Di tahun yang sama Cina mengusulkan pendirian *China-ASEAN Free Trade Agreements* (CAFTA) yang mengindikasikan keinginan Cina untuk menanamkan pengaruhnya di negara-negara ASEAN. Tidak hanya pengaruh dalam bidang ekonomi saja, namun dalam bidang politik dan keamanan juga

Dengan perekonomian Cina serta perkembangan teknologi serta militernya saat ini Cina jauh dari kriteria negara penerima ODA. Setelah selama ini ODA Jepang ke Cina diberikan dengan sistem *multiyear* (per lima sampai tujuh tahun) maka di tahun fiskal 2001 ODA Jepang diberikan dengan sisten pertahun. Meskipun sudah merubah sistem pendistribusian ODA guna menyikapi perkembangan ekonomi, politik, dan militer Jepang, namun demikian Cina masih menjadi Negara yang mendominasi distribusi ODA Jepang (lihat grafik,1). Di tahun 2003 Jepang mereview kembali kebijakan ODA ke Cina berdasarkan hal sebagai berikut:¹⁸

¹⁷

[http://eprints.lse.ac.uk/20881/1/JapaneseChinese territorial disputes in the East China Sea %28LSERO%29.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/20881/1/JapaneseChinese%20territorial%20disputes%20in%20the%20East%20China%20Sea%20LSERO%29.pdf) diakses pada 20 September 2010 pkl:22:00 WIB

¹⁸ http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-1.html diakses pada 30 Agustus 2010. pkl 23.20 WIB

- “ - *Severe economic and fiscal situation and criticism in Japan against ODA to China (compliance with the ODA Charter, China's aid to third countries, lack of publicity efforts within China, etc.)* “
- “ - *Change in China's development agenda as a result of Chinese economic development (narrowing the gap between the coastal areas and the inland regions, poverty reduction, preparation for accession to WTO, global issues, etc.)*”
- “ - menindaklanjuti situasi ekonomi dan keuangan dan kritik di Jepang terhadap ODA ke Cina (sesuai dengan Piagam ODA, Bantuan Cina ke negara ke-3, kurangnya transparansi Cina, dsb)”
- “ - Berubahnya agenda pembangunan Jepang sebagai hasil atas perkembangan ekonomi Cina (mempersempit perbedaan antara daerah pesisir dan daerah pedalaman, pengurangan kelaparan, persiapan pencapaian di WTO, isu global, dsb”

Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah **mengapa Jepang mempertahankan pendistribusian *Official Development Assistance* (ODA) ke Cina?** Untuk dapat menjawab pertanyaan ini, penulis akan mencari faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pemerintah Jepang dalam mengeluarkan kebijakan pendistribusian ODA Jepang ke Cina.

Pembatasan tema difokuskan pada ODA bilateral karena ODA bilateral merupakan jenis ODA yang paling banyak disalurkan Jepang dalam pendistribusiannya. Pembatasan waktu dalam penelitian ini dimulai dari tahun 1992 hingga tahun 2004. Tahun 1992 merupakan awal dari kebijakan Piagam ODA Jepang hingga setahun setelah dikeluarnya ODA Review ke Jepang pada tahun 2004.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh penjelasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pemberian ODA Jepang ke Cina pada periode 1992-2004. Penelitian ini juga bertujuan untuk melihat kepentingan Jepang dari pemberian ODANYA ke Cina.

Manfaat dari penulisan ini adalah diharapkan tulisan ini dapat memberi kontribusi yang signifikan dalam memahami hubungan Jepang dan Cina pasca

perang dingin khususnya dalam memahami kepentingan ekonomi dan politik Jepang atas Cina.

1.4 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini bermaksud menjawab pertanyaan mengapa Jepang mempertahankan pendistribusian *Official Development Assistance* (ODA) ke Cina pada periode 1992-2004. Untuk dapat menjawab pertanyaan ini, penulis akan mencari faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pemerintah Jepang dalam mengeluarkan kebijakan pendistribusian ODA Jepang ke Cina pada masa itu.

Penulis akan menempatkan ODA sebagai kebijakan bantuan luar negeri Jepang. Kebijakan ini akan dinilai dalam hubungannya dengan kepentingan nasional yang diusung Jepang atas Cina. Dalam bukunya *The business of Japanese foreign aid: five case studies from Asia* Söderberg (1996) menguraikan studi kasus pendistribusian ODA di empat negara Asia yaitu Thailand, Filipina, Indonesia, dan Cina. Bantuan luar negeri Jepang ke negara penerima tidak secara sederhana diartikan sebagai pendistribusian sesuatu dari negara donor ke negara penerima.¹⁹

Implementasi pendistribusian ODA bukanlah sesuatu yang statis tetapi merupakan suatu proses yang dibentuk atas interaksi negara pendonor dan negara penerima. Studi kasus yang dilakukan Söderberg di Thailand, Filipina, Indonesia, dan Cina menunjukkan bahwa negara-negara tersebut selain menjadi negara utama penerimaan ODA juga berperan sebagai negara tujuan investasi dan perdagangan Jepang. Hal ini memberikan negara-negara tersebut posisi tawar sehingga membuat beberapa prinsip *ODA Charter* tidak diberlakukan secara tegas. Meskipun terjadi beberapa pelanggaran hak asasi manusia dan peningkatan anggaran militer Jepang tidak begitu saja memutus pendistribusian ODA ke negara-negara utama ini. Hal tersebut berbeda dengan negara-negara seperti Haiti, Sierra Leone dan Malawi yang dengan mudah dapat diputus pendistribusian ODA karena terjadi pelanggaran hak asasi manusia. Jepang dengan mudah dapat

¹⁹ Marie Soederberg, 1996, *The Bussiness of Japan Foreign Aid: Five Case Studies From Asia*. London: Routledge, hal. 277.

memutuskan pendistribusian ODA ke negara konflik di Afrika tersebut karena Jepang tidak memiliki kepentingan di negara tersebut.

Seperti yang dipaparkan oleh Kazuhiko Togo (2005) dalam bukunya yang bertajuk *Japan's Foreign Policy 1945-2003*, Togo memaparkan kebijakan luar negeri Jepang sejak tahun 1945-2003. Di dalam Bab IV yaitu *China: Economic Development and Wounded Feelings* Togo memaparkan kebijakan luar negeri Jepang kepada Cina baik berupa normalisasi hubungan Jepang Cina setelah perang dingin, pasang surutnya hubungan antar kedua negara tersebut, serta kebijakan bantuan luar negeri Jepang kepada Cina berupa ODA.

Di dalam bukunya Togo menjabarkan hubungan Amerika Serikat-Jepang-Cina-Korea Utara. Latar belakang masa lalu Jepang pada zaman kolonialisme merupakan tantangan sulit bagi Jepang untuk membina kerjasama dengan negara-negara Asia Timur. Namun bila Jepang dapat memperkokoh ikatan kerjasama dengan negara-negara di Asia Tenggara maka posisi strategis baru di wilayah Asia timur akan menjadi milik Jepang.²⁰

Asia merupakan salah satu prioritas utama Jepang dalam merumuskan kebijakan ODA. Dalam penelitiannya Dharmastuti (2005)²¹ menyebutkan negara di Asia (khususnya Asia Tenggara) merupakan negara berkembang adalah negara yang memiliki potensial bagi pasar Jepang. Melalui ODA sebagai pengganti instrumen militernya, Jepang ingin menjalin hubungan baik di di kawasan tersebut. Pemberian ODA Jepang ke kawasan Asia tenggara tidak lepas atas kepentingan Jepang di kawasan tersebut. Jepang ingin mempertahankan investasinya di ASEAN, serta mempertahankan Negara-negara anggota ASEAN sebagai penyedia bahan mentah. Jepang dan Cina bersaing dalam meningkatkan hubungan serta pengaruh ekonomi politik di wilayah ASEAN.

Selain itu beberapa peneliti fokus pada mempelajari dampak ekonomi program ODA Jepang di Cina. Dalam bukunya²², *Japan's ODA: Its impact on China's Industrialization and Sino-Japanese Relations* Juichi Inada berpendapat

²⁰ Togo, *Op. Cit.*, 2005, hal.418.

²¹ Darmastuti, Shanti. 2005. "Persaingan Cina dengan Jepang dalam hubungan ekonomi dengan ASEAN Periode 1997-2003", *Tesis*, FISIP UI.

²² Juichi Inada, "Japan's ODA: Its Impacts on China's Industrialization and Sino-Japanese Relations" dalam *Japan and China: Cooperation, Competition and Conflict* Ed. Hilpert, Hanns-Gunther & Haak, Rene, New York: Palgrave Macmillan, hal.10-15.

bahwa ODA merupakan faktor penting dan positif dalam hubungan ekonomi Sino-Jepang, dan orang-orang Cina telah diuntungkan dari ODA. Hal tersebut juga diungkapkan oleh Marie Soderberg . Beberapa peneliti membahas peran perusahaan multinasional Jepang dalam penawaran untuk proyek-proyek ODA seperti Marie Soderberg berpendapat bahwa tidak ada bukti bahwa perusahaan Jepang yang diberi perlakuan istimewa dalam memutuskan pendistribusian ODA.

Namun, beberapa peneliti lain tidak setuju dengan Soderberg. Salah satunya adalah Joshua Muldavin yang menganalisa pola geografis spasial bantuan untuk China.²³ Dia melakukan survei terhadap bantuan Jepang dan mengungkapkan bahwa memang ada jelas dan pola geografis spesifik untuk bantuan Jepang ke Cina. Berdasarkan bukti empiris, ia berpendapat bahwa penerima manfaat utama dari ODA Jepang tidak hanya Cina saja namun juga negara Jepang dan perusahaan-perusahaan transnasional juga. Muldavin selanjutnya menyimpulkan bahwa ODA Jepang ke Cina bukanlah hubungan komersial yang sederhana tetapi lebih merupakan kompleks campuran dirasakan tanggung jawab historis bilateral, perencanaan komersial strategis, dan pertimbangan geopolitik.

Dalam penelitiannya kembali Soderberg (2005) mengungkapkan bahwa ODA yang ditujukan kepada Cina oleh Jepang didasarkan atas kepentingan bersama. Sedikitnya bantuan Jepang ke Cina yang dikeluarkan *Japanese International Commite Agency* (JICA) yang berupa bantuan teknis mengindikasikan adanya kepentingan kelompok tertentu dalam perumusan ODA Jepang kepada Cina. Selain itu Sodenberg juga menganalisa distribusi ODA ke Cina. Selain Jepang Swedia merupakan pendonor ODA di Cina. Namun ODA Jepang dan Swedia kepada Jepang tidak dapat dibandingkan karena jumlah yang jauh berbeda.

Hubungan Jepang-Cina juga dipengaruhi oleh faktor Korea baik Korea Selatan dan Utara. Meski Perang Korea telah berakhir pada tahun 1953, namun kedua negara ini sulit untuk bersatu. Korea Selatan dalam perlindungan Amerika

²³ Joshua Muldavin, 2000, *The Geography of Japanese Development Aid to China 1978-98 Environment and Planning A Volume 32*, hal. 925-946, tersedia di www.action2030.org/publications/docs/Muldavin%20J.ODA.pdf diakses pada 1 Februari 2011 pkl. 20.30 WIB.

dan Jepang, sedangkan Korea Utara yang masih dalam perlindungan Cina dan Rusia. Tidak hanya pengembangan rudal balistik Cina yang meresahkan wilayah kawasan Asia Timur, uji coba secara sepihak senjata nuklir Korea Utara dengan senjata nuklirnya juga cukup meresahkan Jepang. Sejak uji peluncuran rudal balistik oleh Korea Utara pada tahun 1993, 1998, dan 2003 Jepang mengambil langkah dengan mengembangkan sistem pertahanan rudal balistik dengan AS agar tidak menyimpang dari Konstitusi dan tetap dalam prinsip non nuklir. Meskipun ikatan kerjasama Jepang-Korea Selatan, Jepang-Cina lemah dan rentan konflik, namun kerjasama ini dinilai dapat mengurangi keresahan wilayah Asia Timur.²⁴

1.4.1 Teori Bantuan Luar Negeri

Bantuan luar negeri merupakan kebijakan yang dibuat untuk memenuhi kepentingan ekonomi pasca perang. Dalam bukunya yang berjudul *Japan's Foreign Aid Challenge* Alan Rix (1993) mengungkapkan bahwa kebijakan bantuan luar negeri Jepang dalam perkembangannya menjadi alat yang efektif dan strategis bagi keterlibatan Jepang dalam menangani masalah-masalah internasional. Rix menambahkan bahwa bantuan telah menjadi faktor kunci bagi Jepang dalam membangun hubungan bilateral dengan negara lain dan menjadi penyebab terjadinya perubahan dalam struktur kekuasaan politik.

Salah satu instrumen penting dalam menghubungkan foreign aid dengan kebijakan luar negeri adalah dengan menggunakan pendekatan Edward S Manson. Menurut Manson bantuan luar negeri yang dilihat sebagai suatu instrumen kebijakan luar negeri biasanya secara tidak langsung merujuk pada program-program bantuan luar negeri yang dibentuk terutama berdasarkan kepentingan-kepentingan dari negara pemberi bantuan. Namun demikian pada hakikatnya hal ini tidak berarti bahwa kepentingan negara penerima bantuan dikesampingkan. Bantuan luar negeri yang diposisikan sebagai instrumen kebijakan luar negeri dapat digunakan dalam analisis jika diasumsikan bahwa terdapat suatu kepentingan antara negara pemberi bantuan dan negara penerima bantuan.²⁵

²⁴ Clark, *Op. Cit.*, hal. 72-74.

²⁵ Edward S Manson, 1964, *Foreign Aid and Foreign Policy*. New York: Council on Foreign Policy, hal. 3-5.

Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa terdapat kepentingan politik dan kepentingan ekonomi dalam distribusi bantuan. Manson juga menambahkan bahwa ada keterkaitan antara kepentingan ekonomi politik dari bantuan dengan letak geografis. Akan lebih mudah menganalisis kepentingan suatu negara terhadap pemberian bantuan bila menggunakan letak geografis sebagai indikator.

1.4.2 ODA Sebagai Kebijakan Luar Negeri Jepang

Dengan meminjam istilah David Arase pada bukunya *Buying Power*, ODA Jepang merupakan suatu cara bagi Jepang untuk membeli kekuasaan.²⁶ Dalam bahasa Jepang ODA diartikan sebagai *keizai kyouryoku* atau kerjasama ekonomi. Artinya Jepang melihat ODA bukan sebagai bantuan tetapi sebagai kerjasama ekonomi yang sarat dengan kepentingan bisnis dan ekonomi Jepang. Dengan kata lain Jepang menggunakan ODA sebagai kebijakan luar negerinya dalam mencapai kepentingan nasional. Kebijakan luar negeri di definisikan Holsti (1992) sebagai tindakan yang dirancang oleh pembuat keputusan suatu negara untuk menyelesaikan permasalahan maupun mempromosikan sejumlah perubahan pada perilaku negara atau aktor non negara; ataupun juga mengubah atau mempertahankan sebuah objek kondisi atau praktik di lingkungan eksternal.²⁷

Perumusan tujuan kebijakan luar negeri dilakukan oleh aktor-aktor pembuat kebijakan, dan terjadi dalam suatu lingkungan yang terdiri atas kondisi eksternal maupun kondisi domestik. Aktor pembuat kebijakan berperan dalam mendefinisikan situasi dan mengambil kebijakan. Sedangkan karakteristik eksternal dan domestik tertentu berperan sebagai stimulus ataupun membatasi atau menyediakan pilihan tindakan yang dapat dicapai.

Dengan kata lain faktor-faktor yang melatarbelakangi perumusan kebijakan luar negeri menurut Holsti (1992) adalah:²⁸

- (i) faktor eksternal seperti sistem internasional, tujuan dan kebijakan negara lain, masalah global dan regional, hukum internasional, serta opini dunia

²⁶ David Arase, *Op. Cit.*, hal. 203-205.

²⁷ Kalvei J Holsti, 1992, *International Politics: A Framework for Analysis 6th Ed*, New Jersey:Perentice Hall International, hal. 270.

²⁸ *Ibid.*

- (ii) faktor domestik seperti kepentingan nasional baik kepentingan sosial, ekonomi, dan keamanan
- (iii) faktor dari pengaruh persepsi dan perilaku para aktor pembuat kebijakan.

ODA secara normatif menurut Larison & Skidmore (2003) merupakan sebuah kebijakan yang dibuat oleh negara-negara maju untuk membantu negara-negara berkembang dalam proses pembangunannya dengan cara menyisihkan sebagian dari GNP tahunannya.²⁹ Dalam bukunya Alan Rix memaparkan beberapa motif bantuan secara umum. Motif bantuan secara umum dijelaskan Alan Rix (1993) dalam bukunya adalah³⁰ : (i) untuk motif kemanusiaan, yaitu dimana suatu negara memberikan bantuan luar negerinya atas dasar kemanusiaan karena suatu negara terkena bencana alam, ataupun perang. (ii) untuk citra atau harga diri, yaitu dimana suatu negara menyalurkan bantuannya demi membangun image positif. (iii) untuk mengamankan kepentingan nasional, yaitu dimana suatu negara menyalurkan bantuan luar negeri untuk mengamankan kepentingan nasionalnya baik kepentingan keamanan maupun kepentingan ekonomi. (iv) untuk memperoleh kembali keuntungan dalam hal investasi dan pembukaan pasar negara berkembang.

Dalam Piagam ODA Jepang disebutkan konsep ODA atau bantuan pembangunan pemerintah merupakan kontribusi bagi perdamaian dan pembangunan komunitas internasional, dan dengan demikian membantu menjamin keamanan dan kemakmuran Jepang sendiri. Jepang sebagai salah satu negara yang terkemuka di dunia, bertekad untuk menggunakan sebaik-baiknya ODA dalam prakarsa mengatasi isu-isu pembangunan. Bantuan ODA dapat berbentuk:³¹

²⁹ Thomas D. Lairson dan David Skidmore, 2003, *International Political Economy: The Struggle For Power and Wealth (3rd ed.)* . California: Thomson Wadsworth, hal. 162.

³⁰ Alan Rix, 1993, *Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership* . London: Routledge, hal. 18-19.

³¹ <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>, diakses pada 27 Maret 2010 pkl.12.11 WIB.

- Pinjaman Yen

Pinjaman Yen adalah, pinjaman dana dengan persyaratan ringan, yaitu berjangka panjang dan bunga rendah, yang dibutuhkan negara berkembang, dalam rangka menata fondasi sosial ekonominya, yang akan menjadi dasar dari pembangunan. Pinjaman Yen ini dilaksanakan melalui, *Japan Bank for International Cooperation (JBIC)*.

- Bantuan Dana Hibah

Bantuan dana hibah adalah, bantuan dana yang tidak disertai dengan kewajiban untuk membayar kembali.

ini tercakup dalam bentuk "Proyek Kerjasama Teknik" dan lain-lain. Kerjasama teknik ini dilaksanakan oleh suatu badan pemerintah independen yang bernama, *Japan International Cooperation Agency (JICA)*.

- Isu-isu yang menjadi prioritas ODA adalah Kerjasama Teknik

Kerjasama teknik adalah, kerjasama yang diberikan untuk membantu pengembangan SDM di negara-negara berkembang. Agar setiap negara dapat berkembang, mutlak diperlukan "upaya pembangunan manusia" yang akan memegang peranan didalam perkembangan sosial ekonomi.

Agar teknik serta pengetahuan yang telah dibangun oleh Jepang dapat dialihkan kepada para teknisi dan pejabat dari negara berkembang, maka Jepang menerapkan cara dengan mengundang tenaga magang, mengirim tenaga ahli dan relawan, mengirim bantuan mesin dan peralatan, survey, atau kesemuanya (1) Pengentasan kemiskinan, (2) pertumbuhan yang berkesinambungan, (3) isu-isu global seperti berbagai masalah lingkungan, berbagai penyakit infeksi, populasi, makanan, energi, bencana nasional, terorisme, obat-obatan narkotik, kejahatan internasional (4) pembangunan perdamaian. Dan sesuai dengan prinsip ODA bahwa Jepang menghindari pemberian bantuan pada negara-negara agresif dalam penggunaan senjata dan militer.

Perbedaan tipe-tipe bantuan yang sudah dijabarkan diatas mempengaruhi proses perumusan kebijakan ODA yang melibatkan beberapa kementerian. Ada empat kementerian yang berperan penting dalam perumusan kebijakan tersebut. Kementerian luar negeri berada dipaling depan dalam perumusan kebijakan. Kebijakan ODA kemudian tidak hanya dilihat sebagai bantuan luar negeri terhadap negara penerima donor tetapi juga cenderung dilihat sebagai alat diplomasi Jepang.³²

Terlepas dari tanggungjawabnya pada level perumusan kebijakan, Kementerian luar negeri melalui *Japan International Cooperation Agency* (JICA), menyediakan bantuan yang bersifat *grant aid* dan bantuan teknis ke negara-negara berkembang. Dilain pihak, Kementerian Keuangan sering kali terlihat sebagai “the most powerful ministry” dalam pemerintahan Jepang.

Proses *budgeting* atau pendanaan yang ditentukan oleh Kementerian Luar adalah besar volume ODA- masa periode, jenis bantuan seperti bantuan yang bersifat *grant aid*, bantuan pinjaman dan bantuan teknis. Setiap kementerian pemerintah dan agensi mempresentasikan besar *budget* ODA yang diajukan kepada Kementerian Luar Negeri. Ketika mengajukan budget ODA, Kementerian dan agensi mengenalkan program baru untuk menanggapi isu yang terkait dengan Jepang dengan tujuan untuk mengajukan permohonan kenaikan volume ODA. Sebagai contoh setelah Konfrensi Rio mengenai lingkungan, semua kementerian termasuk kegiatan baru yang terkait dengan isu lingkungan.

Kementerian lain adalah Kementerian Perdagangan dan Industri. Kementerian Perdagangan dan Industri melihat ODA dari prespektif kepentingan bisnis pribadi dan perdagangan dan investasi internasional. Kementerian Perdagangan dan Industri bekerja sama dengan Private Sektor Jepang melalui banyak Organisasi berbasis pemerintah yang menerima subsidi dari Kementerian Perdagangan dan Industri untuk kepentingan kegiatan ODA.³³ Badan Perencanaan Ekonomi Jepang merancang dan menggunakan kebijakan dasar dalam merencanakan ekonomi Jepang, yang kemudian dikumpulkan terlebih dahulu ke Perdana Menteri dana lalu ke Kabinet untuk meminta persetujuan.

³² Asra Virgianita, Japan's ODA for Democratization in Indonesia, *Journal Nippon*, 2004.

³³ http://web.idrc.ca/en/ev-32163-201-1-DO_TOPIC.html dalam Asra Virgianita, *Ibid*.

Khusus untuk ODA, Badan Perencanaan Ekonomi Jepang adalah badan yang dinilai paling lemah dibandingkan dengan Kementerian Luar Negeri.

Walaupun hubungan diantara actor tersebut saling mendukung satu dengan yang lainnya, kompetisi atau konflik yang disebabkan oleh orientasi setiap kementerian sering kali terjadi. Contohnya banyak para ahli berpendapat bahwa Kementerian perdagangan dan industry dan Kementerian Luar Negeri memiliki pendapat tersendiri tentang tujuan ODA. Kementerian Perdagangan dan Industri cenderung kepada orientasi ekonomi sementara Kementerian Luar Negeri cenderung ke orientasi politik. Sebagai konsekuensinya, meskipun Kementerian Perdagangan dan Industri sering bersebrangan pendapat dengan Kementerian Luar Negeri dalam konteks volume ODA, namun pemilihan negara penerima lebih sering diperdebatkan mana yang sesuai dengan kepentingan ekonomi Jepang atau yang ikut dapat mempromosikan kepentingan komersial *Private Sector*.³⁴

Dominasi Kementerian luar Negeri dan hubungan saling ketergantungan antar actor dijelaskan sebagai berikut:

"The Japanese ODA is planned and implemented by three agencies; MOFA, JICA and JBIC. Even though the final decision is made by the line Ministry namely MOFA, it is hard to recognize that the Japanese ODA is an integrated piece of joint work among three agencies concerned. In the process of economic globalization, it is urgent to set up institutional linkage with MOFA as a coordinator and JICA and JBIC as the integrated parts of the All Japan ODA Team."³⁵

Baik ODA maupun pemberian bantuan luar negeri yang lain memiliki motif yang sama yaitu ekonomi dan atau politis. Yang membedakan ODA dari bantuan luar negeri yang lain adalah latar belakang sejarah perumusan ODA. Kebijakan ODA berkembang dari kebijakan perampasan perang.³⁶ Kebijakan perampasan perang adalah kebijakan yang terlahir atas desakan Amerika Serikat yang menginginkan Jepang untuk membantu mempercepat pembangunan negara-negara Asia yang pernah menjadi jajahannya.

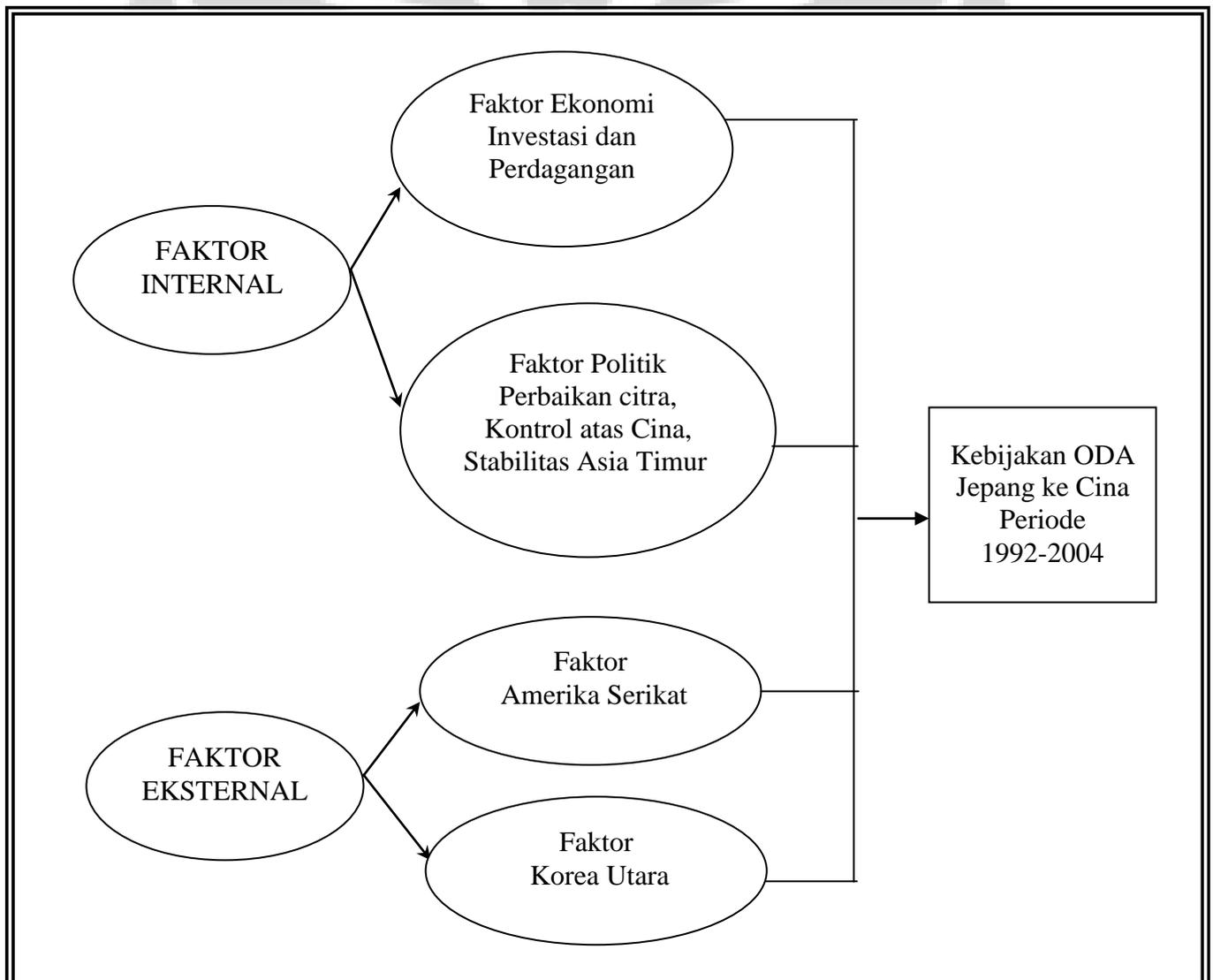
³⁴Evi Fitriani. (2000). "The Japanese Aspects of Japan's ODA to Indonesia", *Research Findings*, the Joint Study between the Center for Japanese Studies, University of Indonesia and the ISS, University of Tokyo.(unpublished), hal,131; **See also** Orr, *Op. Cit.*, hal. 39 dalam Asra Virgianita, *Ibid*.

³⁵ *Interview* with Prof. Shigemochi Hirashima, Tokyo, June 28, 2003 dalam Asra Virgianita, *Op. Cit.*

³⁶ Rix, hal. 51 dalam Asra Virgianita, *Ibid*.

Pergeseran motif ekonomi ke ekonomi-politis dalam kebijakan ODA Jepang juga tidak luput atas pengaruh Amerika Serikat. Pasca kekalahan Amerika atas Vietnam membuat pengaruh Amerika berkurang di wilayah Asia tenggara. Jepang yang stabilitas keamanannya dalam rangkulan Amerika, mulai memasukkan unsur politis dalam setiap ODA-nya, sebagai contohnya sebagai strategi keamanan dalam membendung penyebaran pengaruh komunisme di wilayah Asia serta pengamanan terhadap segala sumber-sumber yang vital bagi keberlangsungan industrinya (seperti pengamanan jalur minyak di Selat Malaka).

1.5 Model Analisis



Dari penjabaran konsep dalam kerangka pemikiran digambarkan adanya interaksi antar dua variabel yang berbeda, yakni variabel independen dan variabel dependen. Variabel independen dalam penelitian ini adalah faktor-faktor yang mengusung kebijakan bantuan luar negeri Jepang ke Cina pada periode 1992-2004. Faktor domestik/internal sebagai pembentuk kebijakan pemberian ODA Jepang ke Cina pada periode ini adalah kepentingan Jepang di Cina.

Kepentingan Jepang atas Cina dalam penelitian ini berupa kepentingan ekonomi dan politik. Kepentingan ekonomi yang akan dilihat adalah berupa investasi perdagangan Jepang-Cina. Sedangkan kepentingan politik Jepang dalam memberikan ODA ke Cina adalah memperbaiki citra Jepang pasca perang dunia ke-2, kontrol Jepang atas Cina, serta menjaga stabilitas Asia Timur.

Variabel dependen pada penelitian ini adalah kebijakan bantuan luar negeri berupa ODA ke Cina pada periode 1992-2004. Variabel dependen pada penelitian ini memperlihatkan adanya interaksi antara variabel independen dan dependen dalam merumuskan kebijakan pemberian ODA Jepang ke Cina pada periode ini.

Dari penjabaran konsep dan teori diatas maka untuk menjawab permasalahan pendistribusian ODA Jepang ke Cina pada periode 1992-2004 pendekatan konsep ODA pada motif ekonomi dan politik akan digunakan. Hal tersebut dikarenakan kebijakan ODA Jepang merupakan bentuk kebijakan yang mengacu pada *Yoshida Doctrine* yaitu kebijakan yang mengharuskan Jepang menggunakan instrumen non-militer untuk mencapai kepentingan nasionalnya.

1.6 Hipotesa

Hipotesa yang hendak dibuktikan dalam penelitian ini adalah:

1. Motif ekonomi dan politik berpengaruh terhadap perumusan kebijakan distribusi ODA Jepang ke Cina periode 1992-2004
2. Amerika sebagai aliansi Jepang ikut berperan sebagai faktor eksternal dalam perumusan kebijakan distribusi ODA Jepang ke Cina periode 1992-2004

3. Korea Utara berperan sebagai faktor eksternal dalam perumusan kebijakan distribusi ODA Jepang ke Cina periode 1992-2004 karena melalui Cina, Jepang dapat melakukan pendekatan-pendekatan terhadap Korea Utara.

1.7 Metode Penelitian

Bedasarkan penjabaran diatas maka proses penelitian akan menggunakan metode kualitatif karena berusaha menjelaskan fenomena dari suatu kondisi yang sedang berkembang. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis karena berusaha memberikan deskripsi dan analisa mendalam terhadap suau kasus. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi literatur. Data yang digunakan dalam dalam penelitian ini adalah data primer yaitu ODA Charter, White Paper; data sekunder berupa data statistik dari lembaga pemerintah Jepang seperti MOFA, MITI, dan JETRO; serta data penelitian dari berbagai sumber berupa buku-buku teks, jurnal-jurnal ilmiah, artikel dan media elektronik.

1.8 Sistematika Penulisan

Adapun sistematika yang digunakan dalam penelitian ini ialah:

BAB 1 : Pendahuluan

Bab ini berisi rancangan dasar bagi penulisan penelitian ini, yang terdiri dari: latar belakang, permasalahan, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, model analisis, hipotesis, metode penelitian, serta sistematika penulisan itu sendiri.

BAB 2 : Hubungan Ekonomi Politik Jepang-Cina Periode 1992-2004

Bab ini memaparkan mengenai sejarah hubungan bilateral Jepang-Cina. Bab ini akan menyoroti dinamika hubungan politik dan ekonomi Jepang-Cina

BAB 3 : Kebijakan ODA Jepang ke Cina pada Periode 1992-2004

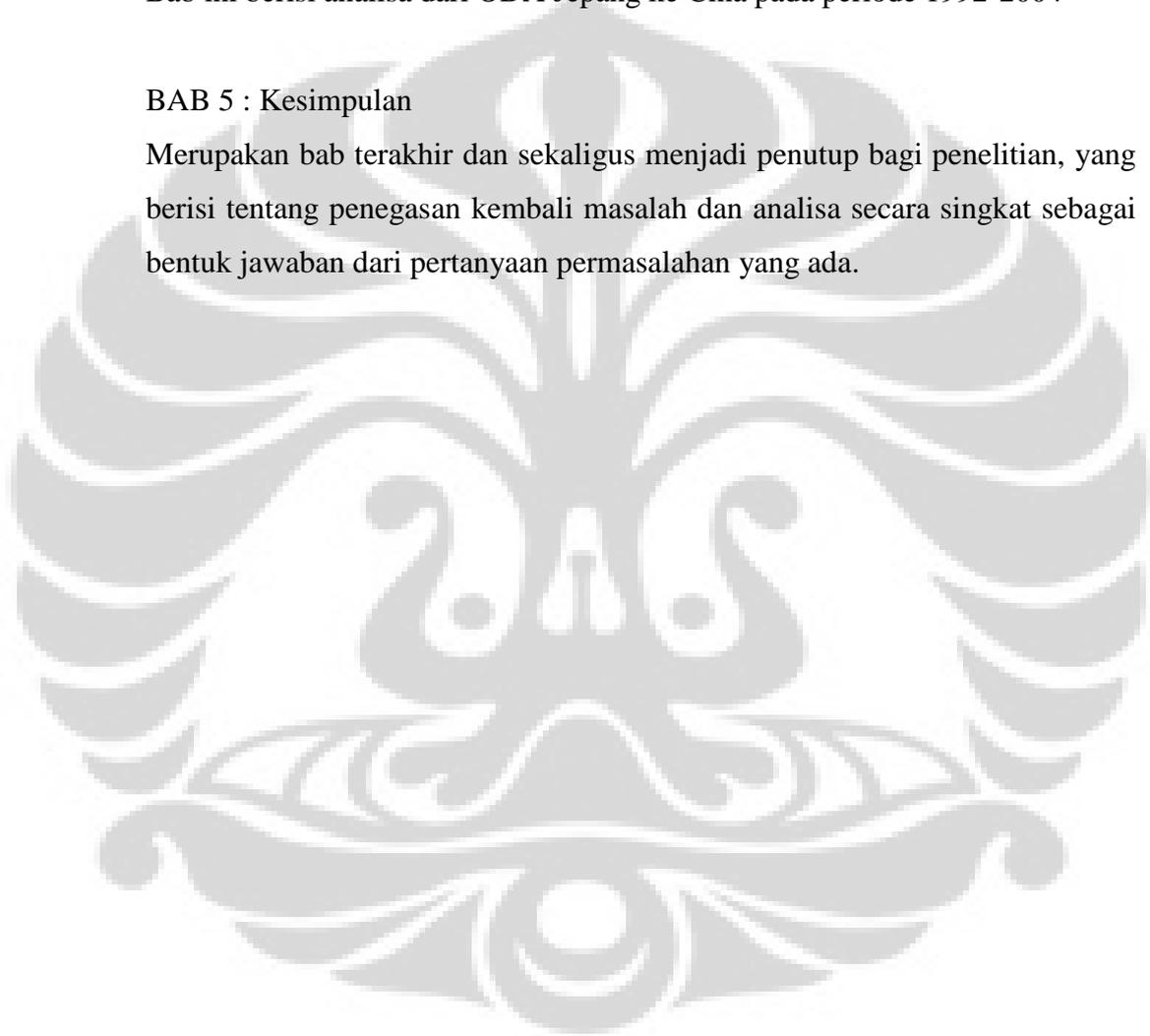
Bab ini memaparkan mengenai proses perkembangan awal penyaluran ODA Jepang ke Cina. Dalam bab ini juga akan dijelaskan mengenai karakteristik ODA Jepang ke Cina.

BAB 4 : Analisa Kebijakan ODA Jepang ke Cina pada Periode 1992-2004

Bab ini berisi analisa dari ODA Jepang ke Cina pada periode 1992-2004

BAB 5 : Kesimpulan

Merupakan bab terakhir dan sekaligus menjadi penutup bagi penelitian, yang berisi tentang penegasan kembali masalah dan analisa secara singkat sebagai bentuk jawaban dari pertanyaan permasalahan yang ada.



BAB II HUBUNGAN EKONOMI POLITIK JEPANG-CINA PERIODE 1992-2004

Past experience, If Not Forgotton, Is a Guide to The Future
– Chinese Provebs –

Peribahasa Cina tersebut merupakan ungkapan yang tepat untuk menggambarkan hubungan ekonomi politik antara Jepang-Cina. Peribahasa ini juga digunakan oleh Zhou Enlai saat pertemuan komunike Zhou-Tanaka pada 22 September 1972.³⁷ Peribahasa Cina tersebut muncul atas latar belakang historis yang melekat erat antara kedua negara. Latar belakang historis antar kedua negara tersebut menimbulkan kecurigaan dari pihak Cina sebagai akibat tindakan Jepang pada masa lalu. Hal ini diungkapkan Whiting dalam tulisannya “China eyes Japan”, yang mengungkapkan bahwa Cina cenderung menggunakan sensitivitas historis sebagai taktik dalam melakukan hubungan dengan Jepang, terutama dalam melakukan hubungan ekonomi.³⁸

Selain faktor historis, proses normalisasi kedua negara juga disebabkan oleh faktor lua. Faktor Taiwan contohnya, hal ini dapat diihat saat Jepang berusaha membuat kesepakatan perjanjian perdamaian dengan Taiwan. Perjanjian Perdamaian Jepang dan Taiwan di tahun 1951 membuat Cina geram namun demikian hubungan kedua negara mengalami fase yang menarik setelahnya. Jepang memosisikan Cina sebagai partner politik dan menganut kebijakan “memisahkan hubungan politik dan ekonomi” sementara Cina sedang berjuang untuk mendapat pengakuan diplomatik Jepang akan adanya satu Cina.

Hal ini berakibat nilai perdagangan Jepang dan Cina berada diatas perdagangan Jepang dengan Korea Selatan dan Taiwan. Sehingga meskipun

³⁷ Zhou-Tanaka Communique adalah kesepakatan antara Jepang-Cina akan normalisasi antara kedua negara. Lebih lanjut baca “Joint Statement of the Government of People’s Republic of China and Government of Japan” *Peking Review*, 15, no 4 (October 6, 1972), hal.12 tersedia di <http://www.taiwandocuments.org/japan01.htm> , diakses pada 28Januari 2011 pkl 17.00 WIB

³⁸ Allen S Whiting, 1989, *China Eye Japan*, London : University Of California Press, hal.7,8,18.

belum terjadi normalisasi hubungan diplomatik antar kedua negara, Cina merupakan mitra dagang penting bagi Jepang. Selain itu peningkatan volume perdagangan tersebut didukung oleh sikap Cina yang ingin lebih aktif dalam perekonomian internasional dan untuk memberikan ekonomi sebagai prioritas tertinggi dalam menjalin hubungan dengan Jepang.³⁹

Sebelum hubungan diplomatik kedua negara dibuka, ada tiga syarat yang ditawarkan Cina kepada Jepang yaitu Jepang hanya mengakui satu Cina, Taiwan sebagian dari Cina, dan pencabutan perjanjian Jepang dan Taiwan. Ketiga syarat tersebut kemudian diterima oleh Jepang setelah kunjungan Presiden Amerika Serikat Nixon berkunjung ke Cina. Kunjungan ini berpengaruh besar terhadap proses normalisasi hubungan Amerika Serikat-Cina. Hal ini disebabkan karena baik Jepang atau Cina mulai melihat signifikansi posisi mereka dalam menjaga keamanan regional. Kunjungan Nixon ini kemudian menghapus kebijakan anti-Cina oleh Jepang yang didoktrin Amerika pada tahun 1950-an dan 1960-an.⁴⁰

Hubungan diplomatik Jepang dan Cina mulai dibuka setelah kedua negara menandatangani Komunike Shanghai pada tahun 1972. Namun hal yang menarik dari kesepakatan Komunike Shanghai adalah sikap Cina yang memutuskan untuk mencabut tuntutan atas ganti rugi perang dari Jepang. Cina bahkan tidak menyinggung perjanjian keamanan antara Jepang dan AS. Hal ini sangat berbeda sekali dengan apa yang dilakukan Cina sebelumnya. Cina selalu mengaitkan sensitivitas sejarah dalam setiap normalisasi hubungannya dengan Jepang.

Dalam masa normalisasi hubungan kedua negara relatif harmonis terutama pada hubungan ekonomi antar kedua negara. Sebagai partner dagang penting Cina, Jepang mengeksport sumber yang terpenting untuk teknologi maju dan barang-barang modal seperti besi, baja, alat-alat mesin, serta mesin-mesin untuk alat transportasi pertambangan, dan pupuk kimia Jepang yang sangat penting bagi pertanian Cina. Sementara itu Jepang mengimpor tekstil, bahan makanan, bahan-bahan mentah, dan minyak bumi.

³⁹ *Ibid*, hal. 95

⁴⁰ Joseph Y.S Cheng, *Op.Cit.*, hal.11

Setelah penandatanganan Komunike Shanghai, kedua negara menyepakati perumusan kerjasama perdamaian. Namun dalam perumusannya terjadi deadlock yang disebabkan usulan Cina yang ingin memasukan klausul penentangan kedua negara terhadap hegemoni kawasan –Pernyataan ini sebenarnya ditujukan kepada Uni Soviet. Klausul tersebut kemudian tidak dapat diterima Jepang karena sesungguhnya Jepang menjaga jarak yang sama pada kedua negara dalam perumusan kebijakan luar negerinya. Namun pada akhirnya Jepang menyetujui usulan klausul anti hegemoni tersebut sehingga pada Agustus 1978 perjanjian perdamaian dan kerjasama disepakati dan ditandatangani oleh kedua negara bersama dengan perjanjian perdagangan jangka panjang. Baiknya hubungan kedua negara juga memberi kontribusi bagi perdamaian dan keamanan di wilayah Asia Timur.

Tabel 1
Perdagangan Jepang dan Cina : *export-import*, 1970-1991
(US\$ million, %)

Fiscal year	Exports		Imports		Total Trade		Trade Balance
	Amt \$	Incr %	Amt \$	Incr %	Amt \$	Incr %	Amt \$
1979	3.699	21,31	2.955	45,5	6.653	31,0	744
1980	5.078	37,3	4.323	46,3	9.402	41,3	755
1981	5.095	0,3	5.292	22,4	10.387	10,5	-196
1982	3.511	-31,1	5.352	1,1	8.863	14,7	-1.842
1983	4.912	39,9	5.087	-5,0	10.000	12,8	-175
1984	7.217	46,9	5.958	17,1	13.174	31,7	1.259
1985	12.477	72,9	6.483	8,8	18.960	43,9	5.994
1986	9.856	-21,0	5.652	-12,8	15.509	-18,2	4.204
1987	8.250	-16,3	7.401	30,9	15.651	0,9	848
1988	9.476	14,9	9.859	33,2	19.335	23,5	-383
1989	8.516	-10,1	11.146	13,1	19.662	1,7	-2.630
1990	6.130	-28,0	12.054	8,1	18.183	-7,5	-5.924
1991	8.593	40,2	14.216	17,9	22.809	25,4	-5.623

Sumber: *Pacific Affair*: Volume 79, No.1 – Spring 2006 hal 38

Penandatanganan Perjanjian Perdamaian dan Persahabatan serta perjanjian perdagangan jangka panjang pada 12 Agustus 1978 memberi landasan dan hubungan damai antara Jepang dan Cina. Di tahun 1979 Jepang dan Cina menandatangani kontrak kerja sama sejumlah 3,8 Milyar US\$ untuk sejumlah pabrik industri dan perlengkapannya. Permintaan domestik Cina membuat Jepang banyak mengekspor barang ke Cina namun impor Jepang dari Cina mengalami penurunan. Hal ini mengakibatkan cadangan devisa Cina menurun. Kemudian di tahun yang sama Cina menunda 30 kontrak atas peralatan pabrik senilai 2,5 Milyar US\$.

Dari table 1 dapat dilihat bahwa sejak Cina mengadopsi kebijakan terbuka, maka nilai perdagangan Jepang ke Cina atau sebaliknya mengalami kenaikan. Setelah kedua negara melakukan perundingan, maka Jepang memutuskan memberikan pinjaman bantuan pembangunan ke Cina sebesar 1,33 Milyar US\$ untuk membantu 6 proyek konstruksi pada bulan Desember 1979 yang direncanakan dibangun untuk tahun 1979-1983. Pinjaman tersebut diberikan dengan tingkat bunga 3% per tahun dengan jangka waktu pembayaran 30 tahun. Pinjaman bantuan ini dapat dikatakan merupakan bentuk awal dari pendistribusian ODA Jepang ke Cina.

Ditahun 1981 Cina melakukan penundaan kontrak keduanya sebesar 1,64 Milyar US\$. Hal ini disebabkan kurangnya modal untuk membiayai pembangunan proyek industri dan adanya penilaian kembali skala prioritas yang berdampak pada menurunnya impor Cina atas peralatan dan mesin dari luar negeri.⁴¹ Kedua negara kembali melakukan perundingan dan Jepang sepakat memberikan bantuan keuangan. Bantuan ini digunakan untuk menyelesaikan proyek yang tertunda serta menyelesaikan masalah tuntutan kerugian pengusaha Jepang atas kontrak yang tertunda. Pada masa ini hubungan Jepang Cina dapat dikatakan relatif harmonis dan merumuskan 3 prinsip hubungan kedua negara ditahun 1982 yakni:⁴²

⁴¹ Kim Hong N, "Japan and China in 1980s", *Current History*, Vol 84 o.506, December 1985, hal. 428.

⁴² Xu Dan dan Xu Zhixian, "Sino-Japanese Relations: 20 Years Since Normalization", dalam *Contemporary International Relations*, Vol. 2 No. 9 September 1992, hal. 4-5.

perdamaian dan persahabatan; kesetaraan dan keuntungan bersama; dan kestabilan jangka panjang.

Namun demikian hubungan Jepang Cina kurun waktu 1980an-1990 kembali mengalami guncangan yang cukup hebat dari aspek politik. Hal yang menjadi guncangan hubungan antara kedua negara adalah sensitivitas sejarah hubungan ke dua negara seperti: kasus buku sejarah dan kasus kuil Yasukuni. Pada kasus buku sejarah, Jepang dianggap telah mengaburkan gambaran aksi militer Jepang terhadap Cina di masa perang dengan menggunakan kata “agresi atas Cina Utara” dengan kata “pergerakan total”. Melalui jalur diplomatik, pemerintah Jepang diprotes oleh pemerintah Cina dan diminta untuk memperbaiki kesalahan tersebut.

Perselisihan atas buku sejarah kemudian dapat diredam dengan menyampaikan suatu dokumen suplemen yang merinci tentang bagaimana koreksi terhadap buku sejarah itu dilakukan secara detail. Kunjungan Perdana Menteri Nakasone ke Kuil Yasukuni di Tokyo pada tanggal 15 Agustus 1985 memberi guncangan baru bagi hubungan Jepang Cina setelah kasus buku sejarah. Pihak Cina merasa kecewa atas kunjungan Nakashone ke kuil Yasukuni karena kunjungan tersebut adalah dalam rangka membangun semangat nasionalisme Jepang.

Peristiwa penumpasan gerakan mahasiswa oleh tentara pembebasan rakyat tanggal 4 Juni 1989 di lapangan Tiananmen merupakan suatu peristiwa pelanggaran HAM yang membuat Cina dikecam oleh dunia internasional. Melalui perdana menteri Uno mengatakan pada pers bahwa Jepang tidak akan mengambil suatu tindakan tertentu atas peristiwa Tiananmen. Hal tersebut dilakukan dengan alasan sejarah masa lalu Jepang Cina. Pada tahun 1990 Jepang mengundang Ketua Komisi Perencanaan Negara Zou Jiahua dan mempersiapkan pinjaman Yen, dan atas persetujuan Presiden Bush Jepang memberikan 5,2 Milyar US\$ kepada Cina dengan syarat bantuan tersebut digunakan untuk mengatasi masalah kemanusiaan.

Namun demikian ternyata bantuan tersebut dipergunakan untuk masalah infrastruktur.⁴³ Nilai perdagangan kedua negara menurun di tahun 1982 menjadi 8,9 Milyar US\$, tetapi kembali meningkat ditahun 1983 menjadi 10 Milyar US\$.

⁴³ Togo, *Op. Cit.*, hal. 212.

Jepang cenderung memberikan bantuan lunak kepada Cina dengan jumlah yang besar dan dalam bentuk pinjaman yen. Hal tersebut menurut Whiting mengindikasikan bahwa bantuan ini adalah semacam biaya reparasi perang yang diberikan secara terselubung.⁴⁴

Tabel 2
FDI ke China berdasarkan Top Six Source Countries and Hong Kong
(as of December 1999)

	Number of contacts	Share (%)	Total actual value (US\$ billion)	Share (%)
Hong Kong	185,798	54,4	154,28	50,1
United States	28,721	8,4	25,82	8,4
Japan	18,737	5,5	24,91	8,1
Taiwan	43,540	12,7	23,89	7,8
South Korea	12,827	3,8	9,01	2,9
Germany	2,126	0,6	4,79	1,6
France	1,586	0,5	3,59	1,2
Total	341,720	100,0	307,71	100,0

Source : Economic Division, Japanese Embassy in China, “ Saikin no Chugoku keizai josei to Nitchu keizai kankei “ [Current Chinese Economic Affairs and Japan-Cina Economic Relations], 2001 dalam *The Political Economy of Japanese Foreign Aid: The Role of Yen Loans in China's Economic Growth* Takamine, Tsukasa *Pacific Affairs*; Spring 2006, Vol. 79 No1, hal 38.

Hubungan ekonomi kedua negara pada periode ini banyak menuai hambatan tetapi hal ini menunjukkan makin meluasnya interaksi yang terjadi. Jepang merupakan partner ekonomi yang penting bagi Cina dengan melihat interaksi ekonomi yang terjadi telah memasuki hampir semua sektor perekonomian. Hal ini dapat dilihat dari tabel hubungan ekonomi Jepang Cina dari tahun 1990-2004 di bawah ini.

⁴⁴ Whiting, *Op. Cit.*, hal. 123.

Tabel 3
Hubungan Ekonomi Jepang-Cina 1990-2004
(dalam juta dolar)

Year	Trade (\$ milyar)	Investment (\$ juta)	Aid (\$ juta)
1990	18	457	723
1995	57	3028	1380
2000	85	995	769
2001	89	1440	686
2002	101	4190	829
2003	132	5054	759
2004	168	5451	964

Sumber: Sueo Sudo, 2007, *China and Japan at Odds :Deciphering the Perpetual Conflic*, New York: Palgrave Macmillan, hal. 46.

Dari tabel diatas dapat dilihat hubungan ekonomi Jepang-Cina periode 1990-2004. Volume perdagangan Jepang-Cina dari tahun 1990-2004 meningkat sebanyak \$150 juta. Sementara dalam investasi, nilai investasi Jepang-Cina meningkat kecuali ditahun 2000. Nilai investasi Jepang ke Cina menurun dari \$3028 juta menjadi \$995 juta. Sementara dalam kaitannya dengan bantuan Jepang ke Cina nilainya mengalami perubahan. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh situasi politik Jepang-Cina. Ditahun 1990-1995 bantuan Jepang ke Cina megalami kenaikan sebesar \$526 milyar. Sementara dari tahun1995-2001 bantuan ke Cina mengalami penurunan. Hal tersebut dikarenakan konflik antara Jepang dan Cina. Cina melakukan uji coba nuklir di tahun 1995. Prilaku Cina tersebut membuat Jepang mengeluarkan sanksi atas uji coba nuklir Cina. Namun mulai tahun 2003, nilai bantuan Jepang ke Cina mengalami kenaikan.

2.1. Dinamika Hubungan Ekonomi Politik Jepang-Cina Periode 1992-2004

2.1.1 Hubungan Ekonomi Jepang-Cina Periode 1992-2004: Investasi dan Perdagangan ⁴⁵

Hubungan ekonomi antar kedua negara pada periode ini berjalan cukup harmonis pasca kesepakatan normalisasi hubungan diplomatik di tahun 1972 serta perjanjian perdamaian di tahun 1978. Jepang mendukung reformasi Cina melalui pendistribusian ODA dan bantuan teknis serta mendorong Cina masuk ke World Trade Organization (WTO). Hal ini mengakibatkan hubungan ekonomi kedua negara menjadi semakin dekat dan saling ketergantungan. Hal ini dapat terlihat dari data perdagangan, investasi, serta distribusi bantuan Jepang ke Cina. Khususnya perdagangan dan investasi yang kian melonjak setiap tahunnya (lihat table.1).

Investasi Jepang-Cina Periode 1992-2004

Serupa dengan arus perdagangan, investasi Jepang-Cina mengalami peningkatan yang cukup menonjol. Dalam sektor FDI ditahun 1992-1993 investasi yang disepakati mencapai 2,17 Milyar US\$ dan 2,96 Milyar US\$. Jenis investasi yang disepakati adalah investasi manufaktur. Pada perdagangan sektor teknologi dalam bentuk kontrak untuk pabrik dan transfer teknologi mendominasi pada tahun 1992-1993. Secara keseluruhan jumlah perdagangannya mencapai 20-30% dari keseluruhan kontrak di tahun 1992-1993. Dapat dikatakan Jepang merupakan pemasok teknologi terbesar bagi Cina.

Cina merupakan pusat investasi perusahaan Jepang hal ini didorong oleh faktor banyak dan murah nya tenaga kerja di Cina. FDI Jepang terus naik antara tahun 1992-2001. Murah nya tenaga kerja serta luas nya lahan membuat Jepang merelokasi produksinya. Perusahaan listrik dan elektronik Jepang di Cina mengkat dari 42 perusahaan ditahun 1992 menjadi 264 perusahaan di tahun 1999. Di tahun 1995 FDI Jepang ke Cina sempat menurun. Hal ini dialami oleh perusahaan kecil-

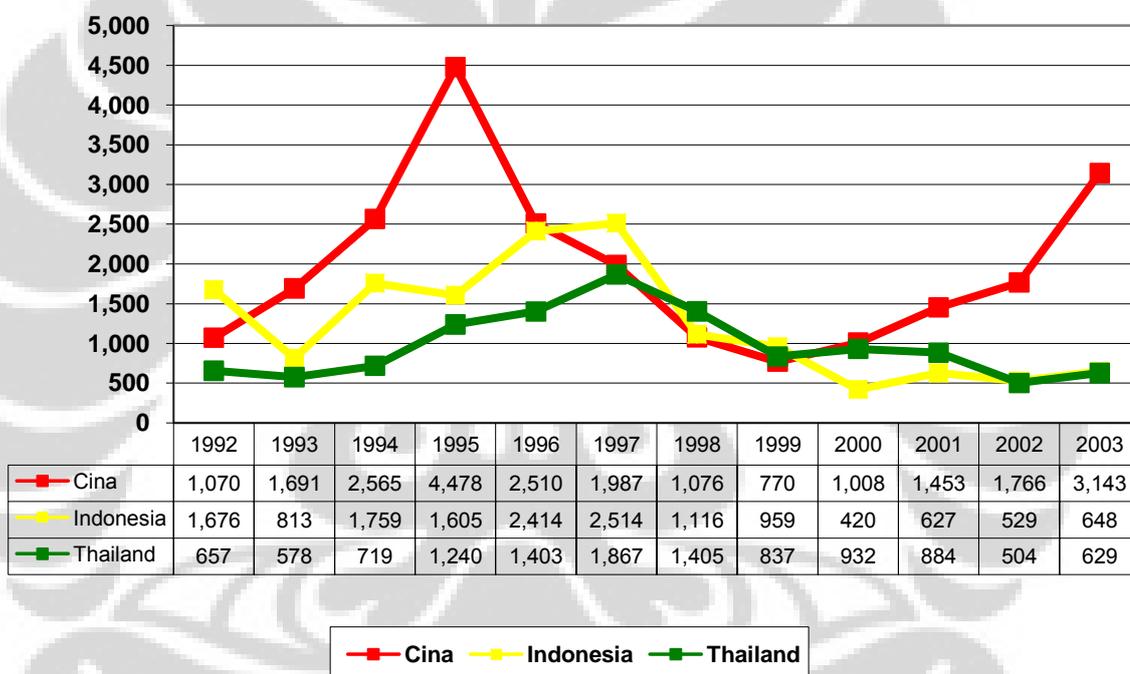
⁴⁵ Hubungan ekonomi Jepang-Cina yang akan dibahas disini adalah hubungan perdagangan dan investasi, khusus untuk ODA Jepang ke Cina akan dibahas di Bab III

menengah yang berapi-api menginvestasikan modalnya di Cina tanpa persiapan yang matang⁴⁶. Minat investasi di China kembali sekitar 1999 dengan China mendatangi keanggotaan dalam WTO. Pasca bergabungnya Cina ke WTO ditahun 2001, arus investasi mengalami kenaikan yang cukup menonjol (lihat grafik 3).

Grafik 3

Nilai FDI Jepang ke 3 Besar Negara Penerima ODA

*dalam juta dolar



Sumber: JETRO : <http://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/> diakses pada Senin, 20 September 2010 pkl. 19.30

Dari table diatas dapat dilihat Jepang merupakan negara ke tiga terbesar yang berinvestasi di Cina. Dampak tingginya FDI Jepang di Cina adalah pertama, FDI membantu pembangunan ekonomi Cina. Kedua, FDI tidak serta merta menggantikan peran investasi domestic karena meningkatnya pemasukan modal

⁴⁶ Nakagane Katsuji, 2002, "Japanese Direct Investment in China" dalam *Japan and China: Cooperation, Competition and Conflict*, Ed. Hilpert, Hanns-Gunther & Haak, Rene. , New York: Palgrave Macmillan, hal. 53.

asing disertai juga oleh meningkatnya investasi dalam negeri. Ketiga, pertumbuhan ekonomi mempercepat pertumbuhan FDI. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi Cina dan prospek Cina sebagai pasar yang berkembang menarik investor asing. FDI juga menjadi sarana transfer teknologi Jepang ke Cina. Namun demikian transfer teknologi Jepang-Cina belum dapat dikatakan efektif hal tersebut karena bedasar kan Tang (1997) 60% perusahaan Cina menemukan bahwa teknologi yang berasal dari Jepang mudah digunakan namun masih belum maju, 40 % menyatakan teknologi Jepang relatif mahal, sementara 30% percaya bahwa sistem transfer teknologi masih sangat buruk.⁴⁷

Namun bukan hanya Jepang yang bertendensi menanamkan investasinya di Cina. Pasca reformasi dan mulai terbukanya Jepang pada sistem ekonomi terbuka, beberapa negara mulai berbondong memberikan bantuan dan mulai berinvestasi di Cina. Berikut adalah table dari aliran FDI ke Cina oleh beberapa negara asing seperti Amerika Serikat, Taiwa, Korea Selatan, Jerman dan Perancis. Dengan melihat table 2 kita dapat melihat Jepang berada di posisi ke tiga dalam investasi ke Cina sampai tahun 1999.

Mayoritas investasi Jepang ke Cina adalah pada usaha manufaktur. Selain manufaktur, investasi Jepang di Cina juga berupa usaha ringan dan padat karya seperti pengolahan makanan, tekstil, dan pakaian jadi. Berbeda dengan investasi di Hongkong dan negara lain, Jepang tidak pernah berinvestasi pada sektor Jasa dan properti di Cina. Hal ini terkait dengan FDI Jepang di Cina yang terpusat pada barang-barang ekspor. Sektor dan industri yang menerima modal dari Jepang adalah sektor dan industri yang di ekspor ke Jepang atau ke negara dunia ketiga.

FDI Jepang di Cina mayoritas diimplementasikan oleh perusahaan Jepang sendiri. Hal ini cukup berbeda dengan investasi yang berasal dari negara lain. Daerah investasi Jepang di Cina terkonsentrasi di wilayah pesisir pantai Cina di utara dan pusat Cina. Banyak perusahaan Jepang menginvestasikan modalnya di Dalian, Provinsi Liaoning—daerah warisan Jepang sebelum perang.⁴⁸

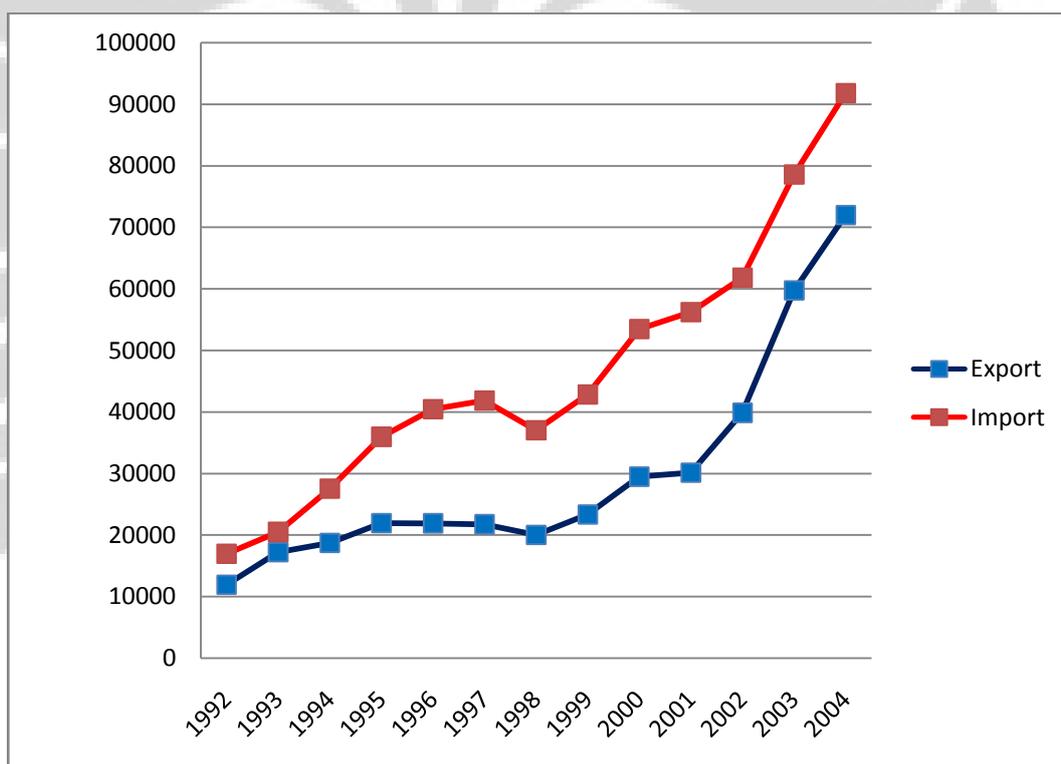
⁴⁷ S Tang, 1997, 'Sino-Japanese Technology Transfer and its Effects', in C. Feinstein and C. Howe (eds), *Chinese Technology Transfer in the 1990s – Current Experience, Historical Problems and International Perspectives*, Cheltenham: Edward Elgar, hal. 152–168.

⁴⁸ *Ibid*, hal. 56-57.

Perdagangan Jepang-Cina Periode 1992-2004

Pedagangan Jepang-Cina memasuki tahun 1992 mencapai 25 milyar US\$. Yang kemudian kembali meningkat menjadi 39 milyar US\$ ditahun 1993. Cina merupakan Negara kedua terbesar yang menjadi partner dagang Jepang setelah Amerika. Menurut statistik resmi Jepang (2000), Impor Jepang dari Cina mencapai 55 milyar US\$., sementara ekspor Jepang ke Cina mencapai 30,3 milyar US\$. Bagi Cina Jepang merupakan negara terbesar yang menjadi partner dagang Cina.

Grafik 4
Grafik Perdagangan Jepang ke Cina: *export-import*
Tahun 1992-2004



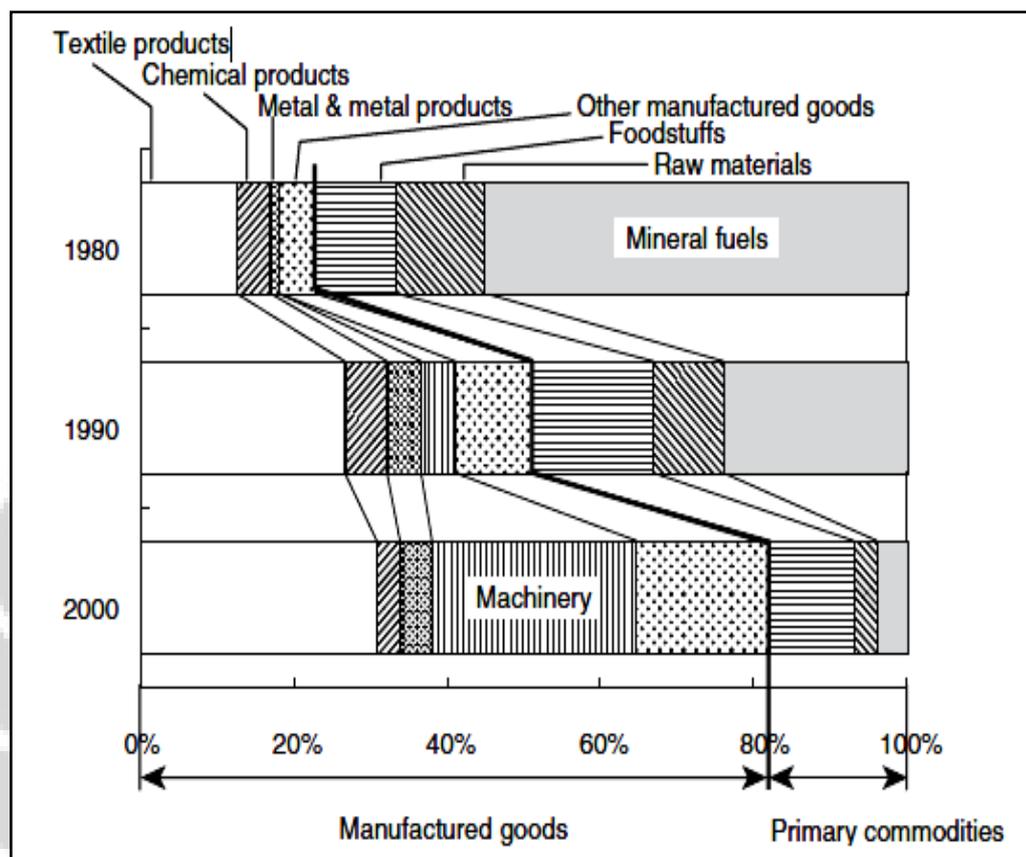
Sumber: Dirangkum dari beberapa sumber, 1992-1999 : Cheng, Joseph Y S, Sino-Japanese relations in the twenty-first century, *Journal of Contemporary Asia*; 2003; 33, 2, hal 263 dan 2000-2004 : http://www.customs.go.jp/toukei/shinbun/happyou_e.htm, diakses pada 10 April 2011, pkl 23:00

Pada tahun 1992-2004 total perdagangan Jepang-Cina meningkat secara signifikan dengan kedua ekspor Jepang ke Cina impor Jepang dari Cina meningkat secara substansial. Yang menjadi komoditas barang impor Jepang dari Cina adalah barang jadi. Hal ini menggambarkan berkembangnya industrialisasi di Cina. Jika ditahun 1980 impor Jepang ke Cina berupa mineral, maka di tahun 1990an impor Jepang dari Cina meliputi benang dan tekstil, makanan, dan mineral. Pasca terjadinya Insiden Tiananmen di tahun 1989, perdagangan Jepang dan Cina sempat mengalami stagnasi selama dua tahun. Namun setelah perjalanan Deng Xiaoping ke Selatan, perdagangan kedua negara meningkat dari \$11, 924 milyar menjadi \$71,948 milyar. Perdagangan Jepang dan Cina mengalami penurunan untuk pertama kali sejak tahun 1992 adalah di tahun 1998 yaitu saat terjadi krisis Asia. Perdagangan Jepang dan Cina ditahun 1998 menurun sekitar \$6,554 milyar. Namun ditahun 1999 perdagangan berjalan kembali dan naik menjadi \$66,129 milyar, dengan nilai ekspor \$23,328 milyar dan impor senilai \$42,8 milyar.

Beberapa faktor yang menyebabkan perdagangan Jepang dengan China cukup menonjol adalah pertama, upah pekerja Cina yang umumnya rendah dan pasar yang besar dan menjanjikan serta lokasi yang strategis secara geografis dalam pembuatan investasi. Kedua, impor pasar China dilindungi oleh tarif tinggi dan hambatan perdagangan lainnya yang hanya bisa diatasi oleh manufaktur dan pelayanan penanaman modal.

Faktor yang juga mempengaruhi pesatnya perdagangan Jepang-Cina adalah bentuk industri Jepang merupakan industry padat karya. Hal ini membuat Jepang kehilangan daya saing karena biaya produksi lebih tinggi di Jepang, dan meningkatnya yen telah memaksa perusahaan untuk memindahkan produksi manufaktur ke lokasi berbiaya rendah. Hal tersebut yang membuat Jepang memindahkan produksinya di Cina. Cina memiliki tenaga kerja murah sementara Jepang memiliki teknologi dan modal.

Grafik 5
Komoditi Impor Jepang dari Cina 1980-2000



Sumber: Sudo, Sueo. 2007. dalam *China and Japan at Odds :Deciphering the Perpetual Conflic*, New York: Palgrave Macmillan, hal.23.

Dari grafik 5 diatas dapat dilihat Perdagangan Jepang-Cina dapat dikatakan perdagangan yang saling melengkapi. Hal ini dapat dilihat dari kalkulasi spesifikasi perdagangan bilateral kedua negara. Spesialisasi perdagangan Jepang adalah mesin industri dan mesin motor sementara spesialisasi Cina adalah mesin kantor dan produk konsumen.

Statistik perdagangan Jepang menunjukkan bahwa keunggulan komparatif Jepang terletak pada produksi dan penyediaan modal dan barang. Ekspor Jepang terkonsentrasi pada kategori SITC 7 (mesin dan alat transportasi), yang lebih banyak berupa modal dan teknologi. Selain kategori SITC7, ekspor Jepang ke Cina berupa barang manufaktur lainnya (SITC 8), seperti benang tekstil, pulp dan kertas, dan produk baja(lihat grafik 5).

Arus masuk FDI telah menjadi kekuatan dan pendorong utama dalam pengembangan perdagangan internasional China dalam tiga dekade terakhir. Efek dari investasi langsung Jepang di Cina pada nilai-nilai perdagangan Jepang melalui serangkaian rute. Seperti memperkuat rantai produksi dan spesialisasi, limpahan teknologi, dan menggantikan ekspor Jepang oleh produksi lokal. Hal ini mudah untuk mempertimbangkan empat kasus yang sesuai dengan karakteristik produksi afiliasi Jepang di Cina seperti dibawah ini: ⁴⁹

(1) Jepang memproduksi barang jadi untuk Cina dengan bahan baku atau input perantara yang diproduksi di Cina. Dalam kasus ini, FDI dapat mengurangi 'ekspor ke Jepang, dan mengurangi produk jadi. China mungkin mengimpor barang jadi dari Jepang dan ekspor bahan baku ke Jepang jika tidak ada investasi langsung Jepang.

(2) Jepang memproduksi barang jadi untuk Cina dengan bahan baku atau input perantara diimpor dari Jepang. Dalam hal ini, FDI mengurangi impor Cina produk jadi, tapi menimbulkan impor Cina. Karena ada nilai tambah dalam produksi, secara keseluruhan, jenis FDI cenderung mengurangi nilai perdagangan bilateral.

(3) Jepang memproduksi barang jadi untuk Jepang dengan bahan mentah yang dihasilkan oleh Jepang. Dalam hal ini, investasi langsung Jepang menimbulkan baik ekspor Cina dari barang jadi ke Jepang dan impor Cina input perantara dari Jepang.

(4) Jepang memproduksi barang jadi untuk Jepang dengan masukan produk antara Cina. Ini adalah kasus FDI meningkatkan 'ekspor dan mengurangi produk antara' produk akhir ekspor Cina.

Investasi langsung Jepang di Cina juga dapat mempengaruhi hubungan perdagangan bilateral secara tidak langsung. Misalnya, perusahaan lokal Cina dapat meningkatkan ekspor mereka ke Jepang atau impor dari Jepang dengan memanfaatkan jaringan pasar yang didirikan oleh perusahaan multinasional Jepang. Hal tersebut dapat dilakukan dengan memanfaatkan infrastruktur

⁴⁹ Jinping Yu and Wenjun Zhao, The impacts of Japanese direct investment in China on the Sino-Japanese bilateral trade, teresedia di <http://www.emeraldinsight.com/1754-4408.htm>, diakses pada 20 Maret 2011 pkl.20.15 WIB

perbaikan transportasi dan komunikasi, dan dengan meningkatkan daya saing melalui difusi teknologi baru . Selain itu, investasi langsung Jepang dapat mempercepat spesialisasi produksi dan meningkatkan pendapatan nasional di kedua negara, yang juga mungkin memainkan peran dalam memperbesar perdagangan bilateral.

2.2.2 Hubungan Politik Jepang-Cina Periode 1992-2004

Pasca Peristiwa Tiananmen Perdana Menteri Jepang Toshiki Kaifu melakukan kunjungan ke Cina di tahun 1991⁵⁰ . Dalam kunjungannya ia mengungkapkan pentingnya hubungan Jepang Cina dalam konteks hubungan global. Kunjungan ini menandai perbaikan hubungan Jepang Cina. Namun hubungan Jepang Cina kembali mengalami ketegangan. Hal ini dipicu oleh bergabungnya Jepang dalam pasukan perdamaian.

Setelah Perang Teluk II Jepang menunjukkan keinginannya untuk berpartisipasi aktif dalam menjaga perdamaian dunia dengan mengirimkan pasukan perdamaian. Hal ini menimbulkan reaksi keras dari berbagai negara terutama Cina. Pada Oktober 1992 Kaisar Akihito mengunjungi Cina bersama permaisuri Michiko. Kunjungan ini ada kunjungan pertama kaisar setelah perang Dunia II. Dalam sambutannya Kaisar mengungkapkan rasa penyesalan atas penderitaan yang dialami oleh Cina pada masa kolonialisme Jepang. Akihito juga menambahkan bahwa Jepang akan selalu menempuh jalan sebagai negara yang cinta damai dan kedua negara akan semakin mendekati hubungan persahabatan yang didasari rasa saling percaya.

Pada Maret 1994 Perdana Menteri baru Hosokawa melakukan kunjungan ke Cina. Dalam kunjungannya Hosokawa secara resmi meminta maaf atas tindakan agresi Jepang ke Cina. Hal ini cukup mengejutkan dunia internasional dan Cina pada khususnya karena umumnya pemimpin Jepang hanya mengungkapkan rasa bersalah dan menyesal atas masa kolonialisme Jepang ke Cina. Meskipun demikian, Jepang melalui Hosokawa mengungkapkan rasa

⁵⁰ Rix, *Op. Cit.*, hal.140.

keprihatinannya atas naiknya anggaran belanja militer Cina dan mengungkapkan perlunya transparansi dalam hal anggaran serta modernisasi persenjataan.

Pada tahun 1995 terjadi ketegangan antara Jepang-Cina. Hal tersebut disebabkan munculnya gambar pembantaian Nanjing di semua sekolah dasar Cina. Tidak hanya karena munculnya gambar pembantaian Nanjing tersebut, ketegangan antara dua negara juga terjadi dalam hubungannya dengan selat Taiwan. Cina melakukan serangkaian peluncuran rudal latihan di atas Selat Taiwan dari Juli hingga Agustus 1995 dan Maret 1996. Alasan peluncuran rudal di atas selat Taiwan adalah untuk mencegah kemerdekaan Taiwan. Amerika kemudian mengirimkan dua kapal induk ke selat Taiwan yang mengisyaratkan bahwa Amerika tidak mengizinkan adanya penyatuan Taiwan dengan Cina. Aksi peluncuran rudal Cina serta percobaan nuklir yang dilakukan oleh Cina di bulan Mei, Agustus, September 1995 dan Juli 1996 mendapatkan kecaman dan kritik dari beberapa politisi dan kaum intelektual Jepang yang menimbulkan gelombang anti-Cina. Kecaman terhadap militeristik Cina pada Juli 1996 mendorong Jepang membuat mercusuar di Pulau Senkaku. Tindakan Jepang ini mendapatkan protes dan kecaman dari orang-orang Cina khususnya dari Hongkong dan Taiwan.

Pada awal 1996, Ryutaro Hashimoto terpilih menjadi Perdana Menteri Jepang. Di hari ulang tahunnya, 29 Juli 1996 Hashimoto mengunjungi Kuil Yasukuni. Hashimoto merupakan Perdana menteri pertama yang melakukan kunjungan ke Kuil Yasukuni sejak kunjungan Nakasone pada 15 Agustus 1985. Kunjungan ini jelas mendapatkan reaksi keras dari Cina. Pertemuan tingkat tinggi antara Perdana Menteri Hashimoto dengan Presiden Clinton pada tanggal 17 Maret 1996 menghasilkan suatu deklarasi bersama yang menyangkut revitalisasi aliansi Jepang- AS dan kebijakan pertahanan Jepang. Hal ini menimbulkan rasa kekhawatiran Cina. Menurut Cina masalah besar akan timbul bila Jepang diberi tanggung jawab atas perdamaian Asia melalui aliansi tersebut.

Di pertengahan 1996 ketegangan berangsur menurun. Aksi peluncuran rudal Cina di Selat Taiwan berakhir setelah Amerika menarik kapal induknya. Pada Akhir bulan Juli 1996, Cina mengumumkan moratorium pada pengujian nuklirnya dan pada bulan September 1996, Cina menandatangani *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT). Kebijakan Cina mengenai kerjasama keamanan regional

menjadi jauh lebih positif dari sebelumnya setelah Juli 1996. Hal ini berlanjut pada tahun 1997. Pada tahun ini hubungan Jepang dan Cina berangsur membaik. Jepang melakukan serangkaian dialog bilateral penting di Cina dan Asia Pasifik. Di bulan Juli 1997 Hasimoto tidak mengunjungi Kuil Yasukuni pada saat ulang tahunnya mengingat munculnya protes dan kritik terhadap kunjungannya ke Kuil Yasukuni pada Juli 1996.

Pada September 1997 Hasimoto mengunjungi Cina dan melakukan pembicaraan penting dengan pemimpin Cina. Hasimoto bahkan mengunjungi Manchuria Selatan. Hasimoto merupakan Perdana Menteri Jepang pertama yang melakukan kunjungan ke Manchuria pasca perang. Hal ini merupakan simbol akan rekonsiliasi Jepang dan Cina.

Hubungan baik Jepang-Cina beralanjut pada tahun 1998. Pada tahun ini Jiang Zemin mengunjungi Jepang. Kunjungan Jiang Zemin merupakan kunjungan pertama bagi Kepala Negara Cina setelah perang dunia kedua. Sebuah Deklarasi Bersama yang dinamai *Building a Partnership of Friendship and Cooperation for Peace and Development* diadopsi pada kesempatan ini. Deklarasi yang bertujuan membangun kemitraan dan persahabatan serta kerjasama untuk perdamaian dan pembangunan Jepang-Cina ini merupakan deklarasi penting antara Jepang-Cina setelah *Join Communiqué* 1972 dan *Peace and Treaty* 1978.⁵¹

Namun dalam hal pendekatan masa lalu, dalam perumusan isi kerjasama Jepang-Cina mencerminkan ketegangan antar kedua negara. Salah satu isi perjanjiannya, pihak Jepang menyadari dan bertanggungjawab akan kerusakan yang disebabkan Jepang dalam agresi terhadap Cina pada masa lalu. Sementara pihak Cina berharap Jepang dapat belajar dari sejarah dan dapat mematuhi jalan perdamaian dan pembangunan. Dapat dilihat bahwa Cina masih belum dapat melupakan perbuatan Jepang dimasa lalu dan menuntut Jepang meminta maaf. Dalam kunjungannya ke Jepang, Jiang Zemin secara lantang mengungkapkan poin ini di beberapa kesempatan.

Dengan adanya ketegangan dalam pendekatan isu masalah serta pandangan positif yang terkandung dalam Deklarasi mengenai hubungan berorientasi masa depan antara kedua Negara, maka disepakati 33 bentuk

⁵¹ Kazuhiko, *Op.Cit.*, hal 47-52.

kerjasama antar kedua negara seperti pembangunan kecepatan tinggi, kereta api antara Beijing dan Shanghai, pelestarian budaya warisan di daerah Jalan Sutera, hak asasi manusia, non-proliferasi, dan pertukaran pada kegiatan keamanan dan polisi. Pada Juli 1999 Perdana Menteri Obuchi Keizo mengunjungi Cina dan membahas teknis pelaksanaan kerjasama yang terdapat dalam deklarasi.

Pada tahun 2000 terjadi ketegangan Jepang-Cina saat tim investigasi maritim Cina muncul di Zona Ekonomi Eksklusif Jepang tanpa persetujuan terlebih dahulu dari pihak berwenang Jepang. Dan pada bulan Mei dan Juli 1999 kapal angkatan laut Cina telah bergabung dalam kegiatan investigasi maritim di seluruh Jepang. Hal ini mengundang protes Jepang atas munculnya kapal maritim Cina di sekitar Jepang, maka pada bulan Agustus 2000 tercipta kesepakatan untuk menciptakan mekanisme pemberitahuan sebelumnya.

Perdana Menteri Cina Zhu Rongji mengunjungi Jepang pada bulan Oktober dan kedua belah pihak sepakat dalam peningkatan keamanan dialog dan pertukaran pertahanan seperti kunjungan pelabuhan. Mekanisme pemberitahuan sebelumnya penyelidikan maritim telah disepakati oleh kedua belah pihak pada bulan Februari 2001. Maka setelah Perdana Menteri Junichiro Koizumi terpilih pada bulan April 2001, hubungan keseluruhan antara Jepang dan Cina berlangsung cukup tenang. Namun isu kolonialisme Jepang di masa lalu kembali merenggangkan hubungan Jepang-Cina.

Ketegangan antar dua negara ini dipicu oleh buku sejarah yang disahkan oleh Departemen Pendidikan Jepang⁵². Buku ini menuai protes oleh tidak saja oleh Cina tetapi juga Korea Selatan karena dinilai mengaburkan fakta kekejaman Jepang pada masa perang. Buku sejarah ini juga dinilai mengaburkan era kependudukan Jepang atas Cina yang brutal. Buku ini juga menyamakan kata 'invansi' dalam pendudukan Jepang atas negara lain. Pada tanggal 3 April, setelah terdapat revisi besar dan pada bulan Mei, Cina dan Korea Selatan membuat *démarche* dengan permintaan untuk memperkenalkan perubahan selanjutnya pada buku sejarah tersebut. Namun ada beberapa poin yang tidak dapat dirubah Jepang. Hal ini mengundang protes namun isu buku sejarah ini berakhir tanpa adanya resolusi.

⁵² *Ibid*, hal. 64-68.

Isu lain yang membuat ketegangan Jepang-Cina adalah kembali karena kunjungan perdana menteri Jepang terpilih 2001 Koizumi Junichiro ke kuil Yasukuni. Meskipun Koizumi menuturkan bahwa kunjungannya ke Kuil yasukuni bersifat pribadi dan tidak resmi, namun pihak Cina memberi reaksi keras atas kunjungannya itu. Koizumi dalam posisi sulit karena pada pemilihannya di tahun 2001, ia telah berjanji bahwa akan mengunjungi Kuil Yasukuni setiap tahun setelah ia terpilih.

Pada bulan November 2002, Partai Komunis Cina memperkenalkan generasi utama perubahan dalam kepemimpinan di bawah Jenderal yang baru terpilih Sekretaris Hu Jintao. Partai ini dinilai lebih mewakili kepentingan perusahaan swasta dan kapitalis. Hubungan Jepang-Cina ditahun 2002 menandai 30 tahun pendirian hubungan diplomatik antara Cina dan Jepang. Bentuk kerjasama yang mengalami perkembangan besar adalah pertukaran pelajar, yang pada tahun 1972 berjumlah sekitar 10.000 orang telah mencapai sekitar dua juta. Meskipun demikian isu kolonialisme serta pengakuan sejarah masih menjadi kerikil dalam hubungan Jepang-Cina. Salah satu jurnal dua bulanan Cina pada akhir 2002 mengkritik kebijakan Cina terhadap Jepang atas kekakuan dan kurangnya keobjektivitasan Cina terhadap Jepang.

Sulit menemukan titik temu dalam membahas isu yang berkaitan dengan 'pengakuan sejarah'. Selain isu buku sejarah yang belum diselesaikan, hal lain yang menambah friksi hubungan bilateral Jepang-Cina ditahun 2003 adalah aktivis Cina yang mendekati Pulau Senkaku pada Juni 2003. Selain itu pada Agustus 2003, terdapat kematian penduduk lokal di timur laut Cina karena terkontaminasi sisa bahan kimia yang ditinggalkan ex-tentara Jepang pada zaman kolonialisme Jepang. Pada 7 Oktober 2003 Koizumi bertemu Perdana Menteri Cina Wen Jiabao selama konferensi tingkat tinggi 10+3 di Bali, Indonesia. Dalam pertemuannya tersebut kedua negara mencapai kesepakatan bersama untuk mengembangkan lebih jauh lagi hubungan kerjasama dan persahabatan antara kedua negara termasuk penanganan akibat bahan kimia yang ditinggalkan Jepang.

Pada Agustus 2003 dilangsungkan pertemuan G-6 yang terdiri atas Amerika Serikat, Jepang, Korea Selatan, Rusia, dan Cina yang telah berlangsung lima kali pertemuan yang bertujuan membahas masalah nuklir Korea Utara.

Masalah Nuklir Korea Utara merupakan salah satu ancaman serius bagi Jepang hal ini dikarenakan pada tahun 1998 ketika Korea Utara dengan alasan uji coba, menembakkan rudal melewati wilayah Jepang.

Ancaman ini akan semakin besar apabila uji coba dan pengembangan senjata nuklir Korea Utara kelihatannya sukses, sehingga mereka dapat membuat rudal-rudal tersebut. Tahun 2003, Korea Utara menyatakan untuk mengundurkan diri dari *Treaty Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (NPT), kemudian mengembangkan senjata nuklir di Yongbyon yang terletak disebelah utara Pyongyang. Sehingga resolusi perdamaian bagi masalah Korea Utara akan membutuhkan kekuatan dukungan dari Jepang dan kerjasama dalam *six-party talks* dengan Korea Utara.⁵³

Ketegangan Jepang-Cina kembali terjadi di perairan sekitar Pulau Senkaku. Hal ini disebabkan tidak adanya kesepakatan mengenai garis perbatasan laut Jepang-Cina. Aktivitas kapal-kapal marinir Cina di wilayah yang dikalim oleh Jepang semakin meningkat. Sementara Cina kelihatannya tidak mepedulikan keluhan-keluhan Jepang. Meskipun terjadi ketegangan di perairan, pada tanggal 4-10 September 2004, Ketua *National People's Congres* Bangguo melakukan kunjungan ke Jepang dan dalam perayaan ke-25 penandatanganan *The Treaty of Peace and Friendship Between Japan and People's Republic of China*.

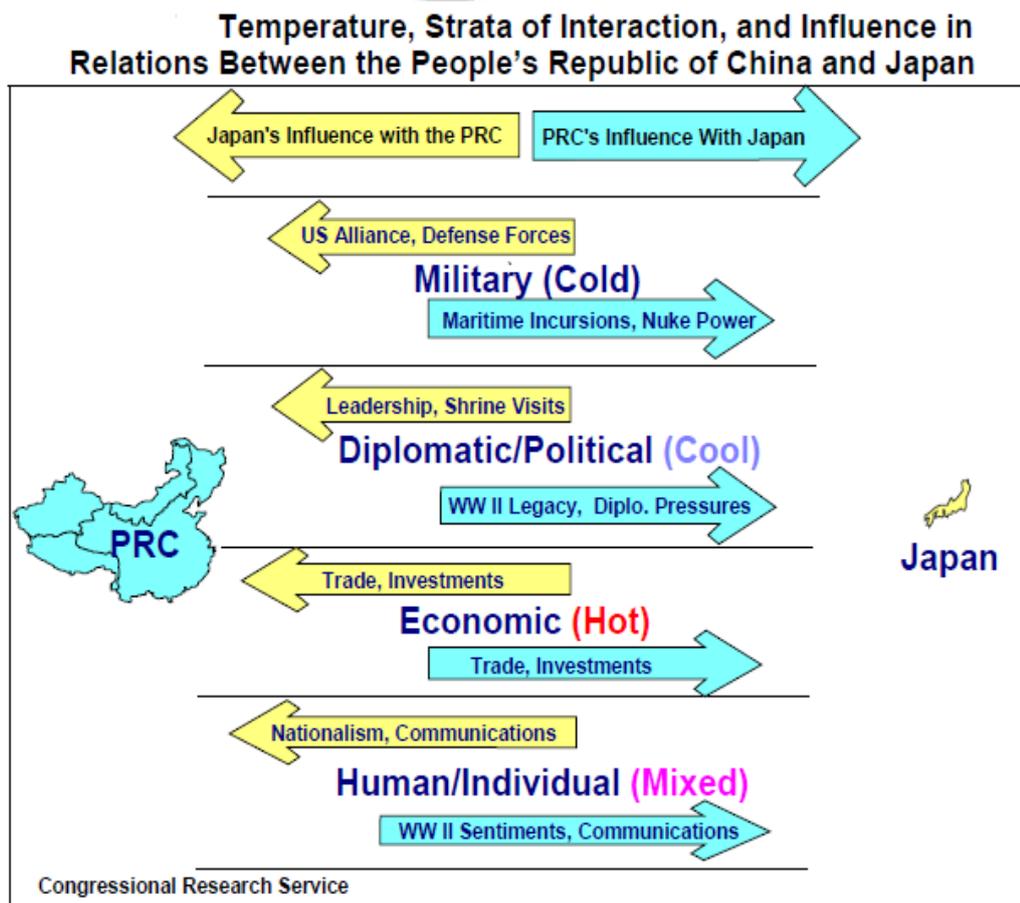
Pada Oktober 2004 kapal selam nuklir yang kemudian terdeteksi kapal selam nuklir milik Cina memasuki perairan teritorial Jepang di dekat Pulau Sakishima, bagian dari Okinawa. Untuk pertama kalinya dalam lima tahun terakhir angkatan laut Jepang bersiaga. Jepang mengungkapkan bahwa Cina telah melanggar kedaulatan Jepang, dengan memasuki perairannya dan menuntut Cina meminta maaf secara resmi. Secara resmi kemudian Cina meminta maaf dan mengklarifikasi bahwa itu merupakan kesalahan teknis.

Kemudian pada November 2004, Koizumi dan Hu bertemu di pertemuan puncak Jepang-Cina di Satiago, Chili. Para pemimpin kedua negara setuju untuk mengembangkan hubungan bilateral ekonomi dan budaya, yang penting bagi

⁵³ "Nuclear Weapons and Ballistic Missiles in East Asia", *East Asian Strategic Review* 2000, The National Institute for Defense Studies Japan, tersedia di http://www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/pdf/2000/east-asian_e2000_2.pdf diakses pada 20 Maret 2011 pkl.20.00 WIB

kedua belah pihak dan juga untuk dunia, dan berjanji untuk melakukan upaya untuk dimulainya kembali perundingan multilateral atas ambisi nuklir Korea Utara.

Gambar 1
Dinamika hubungan Jepang Cina setelah normalisasi hubungan
(1972 s.d 2004)



Sumber: The Rise of China and Its Effect on Taiwan, Japan, and South Korea: U.S. Policy Choices CRS Report for Congress January 13, 2006, tersedia di <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32882.pdf>, diakses pada 21 April 2011 pk1.19.00 WIB

Penjabaran bab dua ini dapat kita ringkas dengan bantuan gambar diatas. Hubungan Jepang dan Cina merujuk pada gambar diatas dapat dikatakan berada pada level *Cold Politics and Hot Economy*. Cold Disini adalah hubungan kedua negara kerap terjadi perselisihan yang rentan terjadi karena faktor historis dan pengklaiman pulau. Dari gambar diatas dapat kita lihat terjadi dinamika

hubungan bilateral antara Jepang dan Cina serta interaksi pada tingkat politik, ekonomi, masyarakat, dan militer.

Pada tingkat tingkat diplomatik dan politik, hubungan kedua negara berlangsung tidak hangat. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh sejarah militerisme Jepang di Perang Dunia II, Kunjungan ke Kuil Yasukuni, dan masalah diplomasi politik Jepang-Cina. Hal ini juga terlihat pada tingkat masyarakat. Komunikasi dan pertukaran budaya cenderung hangat, tetapi sentimen anti-Jepang tetap kuat.

Pada tingkat militer, hubungan yang terjadi antara Jepang dan Cina cenderung dingin karena kedua negara berusaha untuk menetapkan klaim mereka atas pulau. Selain itu ada rasa ketakutan Jepang terhadap perkembangan militer Cina, begitu juga sebaliknya Cina yang meresahkan aliansi keamanan Jepang-AS di sekitar perairan Jepang. Sementara Pada tingkat ekonomi dan keuangan, hubungan yang antara kedua negara ini berlangsung panas. Hal ini terlihat dari interaksi perdagangan, ekonomi, dan bantuan. Di bab selanjutnya akan dibahas bagaimana interaksi bantuan Jepang ke Cina.

BAB III

KEBIJAKAN OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (ODA) JEPANG KE CINA PERIODE 1992-2004

Kebijakan bantuan luar negeri Jepang merupakan kebijakan yang dipengaruhi oleh kondisi ekonomi politik Jepang paska Perang Dunia II serta kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Kebijakan bantuan luar negeri Jepang lahir dari kebijakan pampasan perang yang kemudian berkembang menjadi ODA. Bab ini akan membahas latar belakang perumusan ODA Jepang dengan melihat kondisi politik dan ekonomi Jepang paska Perang Dunia II. Selanjutnya akan dibahas perkembangan ODA Jepang ke Cina selama periode 1992 - 2004.

3.1. Latar Belakang Kebijakan ODA Jepang

Dalam menelaah latar belakang terbentuknya kebijakan ODA, maka dapat dimulai saat Amerika menjatuhkan bomnya ke Hiroshima dan Nagasaki. Jatuhnya bom "Little Boy" di Hiroshima dan "Fat Man" di Nagasaki membawa Jepang pada kehancuran, kemiskinan, dan jatuhnya banyak korban jiwa. Hiroshima dan Nagasaki merupakan urat nadi perekonomian Jepang saat itu sehingga hancurnya kedua kota industri tersebut membuat kegiatan perekonomian Jepang menjadi lumpuh. Aktivitas produksi terhenti dan banyak orang yang kehilangan pekerjaan. Kebijakan pengurangan personil tentara Jepang oleh Amerika serta pemulangan warga Jepang dari luar negeri membuat angka pengangguran Jepang melonjak pesat.

Kondisi Jepang yang kacau pada masa itu membuat pemerintah Jepang menyerah pada Amerika Serikat yang disampaikan oleh Kaisar Jepang pada tanggal 15 Agustus 1945. Dan dimulailah penudukan Amerika Serikat atas Jepang tepat setelah dokumen kekalahan Jepang ditandatangani tanggal 2 September 1945. Hal pertama yang dilakukan Amerika Serikat pada masa kependudukannya atas Jepang adalah menghancurkan struktur Jepang yang dianggap melahirkan ancaman militer bagi Amerika Serikat.

Kebijakan Amerika Serikat yang diambil guna mencegah ancaman militer Jepang terhadap negaranya adalah membentuk *Supreme Command of Allied Power* (SCAP). Selain mencegah ancaman militer Jepang, tujuan pembentukan SCAP adalah membuat pemerintahan baru Jepang yang sesuai dengan kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat. SCAP menghendaki Jepang kembali berkembang menjadi negara yang terbuka, demokratis, dan kuat secara ekonomi.⁵⁴ Selain faktor buruknya keadaan ekonomi paska perang, kebijakan Amerika Serikat untuk Jepang juga dipengaruhi oleh situasi dan kondisi politik internasional seperti Perang Dingin dan Perang Korea. Amerika Serikat ingin menjadikan Jepang sebagai sekutunya di Asia untuk membendung pengaruh komunis. Sehingga arah kebijakan ekonomi yang diambil Amerika Serikat ditujukan untuk mendukung penuh pembangunan kembali perekonomian Jepang.

Untuk dapat membangun Jepang setelah kehancurannya paska perang dunia kedua, SCAP mengeluarkan kebijakan demiliterisasi dan demokratisasi. Kebijakan demiliterisasi yang diambil oleh SCAP adalah menghapus badan-badan kemiliteran membubarkan satuan-satuan militer seperti angkatan darat dan laut serta polisi rahasia Jepang. SCAP juga membuat undang-undang kepolisian baru yang membongkar personil polisi dan ruang lingkupnya. Dalam bidang ekonomi kebijakan demiliterisasi yang diambil SCAP adalah pengurangan dan pelarangan industri yang mendukung kekuatan militer Jepang seperti industri produksi senjata. Setelah pelarangan industri senjata, SCAP lalu membatasi industri berat Jepang seperti industri kimia, besi baja, dan perkapalan.

Sementara itu kebijakan demokratisasi yang dilakukan SCAP adalah dengan mengeluarkan lima dasar reformasi:⁵⁵ (1) persamaan hak wanita berupa pengakuan hak-hak dan partisipasi wanita dalam politik, (2) jaminan bagi buruh atas hak-hak bekerja dan berorganisasi, (3) demokratisasi dan reformasi pendidikan, (4) penghapusan absolutisme politik, (5) demokratisasi ekonomi yang dilakukan melalui tiga usaha yakni reformasi agraria, dekonsentrasi ekonomi, dan reformasi perburuhan. Dapat dilihat bahwa kebijakan demiliterisasi dan

⁵⁴ Nakamura Takafusa, 1995, *The Postwar Japanese Economy: Its Development and Structure 1937-1994*, Tokyo: University of Tokyo Press, hal 12.

⁵⁵ Kozo Yamamura, 1984, *Economic Policy in Postwar Japan*. London: Cambridge University Press, hal 2.

demokratisasi yang kemudian diikuti reformasi sektor ekonomi dilakukan SCAP untuk mencegah kekuatan militer Jepang. Sehingga untuk membangun ekonomi dan politik Jepang setelah Perang Dunia II kebijakan yang dirumuskan Jepang adalah dengan menggunakan instrumen ekonomi. Dan pada masa kependudukan SCAP itu arah dan kebijakan yang diambil Jepang dipengaruhi oleh Amerika Serikat.

Ditahun 1946-1951 Jepang menerima bantuan ODA dari Amerika Serikat dan Bank Dunia.⁵⁶ Tujuan bantuan luar negeri tersebut berorientasi pada strategi pertumbuhan dan terfokus pada sistem ekonomi melalui kebijakan industrialisasi. Kebijakan industrialisasi melalui percepatan industrialisasi ini dilakukan Jepang untuk menyerap tenaga kerja sehingga mengurangi angka pengangguran di Jepang pada masa itu. Dalam pengembangannya industrialisasi Jepang bertumpu pada empat hal yaitu⁵⁷ (1) prioritas produksi, (2) promosi industri dasar, (3) menyuplai bahan baku krisis dengan harga yang stabil dan murah, (4) mendapat wilayah ekspor. Selain percepatan industrialisasi, pengembangan perdagangan Jepang juga dilakukan melalui peningkatan ekspor dan pengurangan impor. Hal ini berimplikasi pada kenaikan *Gross National Product* (GNP) yang signifikan.

Ditahun 1952 Jepang bergabung dalam Comombo Plan yang menandai dimulainya Jepang menyalurkan bantuan negeri Jepang ke sejumlah negara-negara di Asia.⁵⁸ Seperti yang termaktub dalam *Postdam Declaration* pasal 11 bahwa Jepang tidak hanya berada dalam demilitersasi tetapi juga diwajibkan mengeluarkan kebijakan pampasan perang yang dimaksudkan agar Jepang membantu mempercepat pembangunan negara-negara yang pernah dijajahnya.⁵⁹ Larangan penggunaan instrumen militer dalam setiap kebijakan Jepang membuat Jepang mencari kompensasi lain dalam membangun kembali kehancurannya paska perang dan membangun eksistensi di dunia politik ekonomi internasional.

⁵⁶ Tomoko Fujisaki et all, "Japan as Top Donor: The Challenge of Implementing Software Aid Policy", dalam *Jurnal Pacific Affairs*, Vol. 69 No.4 (Winter, 1996-1997), hal. 520-521, tersedia di <http://www.jstor.org/stable/2761185>, diakses pada 6 november 20101 pkl. 11.20 WIB.

⁵⁷ R.P Dore. 1971. "Japanese Industrialization and the Developing Countries. Model, Warning and Sources of Healthy Doubts?", *Occasional PAPER No.8* Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS). Singapura. hal 4.

⁵⁸ *Ibid*, hal 520-521.

⁵⁹ Arase, *Op.Cit.*, hal 23.

bergabungnya Jepang dalam Colombo Plan ditahun 1952 menandai mulainya Jepang menyalurkan bantuan negeri Jepang ke sejumlah negara-negara di Asia.

Kebijakan ODA Jepang muncul dalam konteks yang saling terhubung dengan strategi untuk memenuhi kepentingan nasional Jepang dan situasi politik dan sistem internasional. Kebijakan ini kemudian mengalami perkembangan yang dinamis. Dinamika perkembangan ODA dapat dilihat dari fase kebijakan ODA yang mengalami perubahan orientasi. Berikut adalah fase perkembangan ODA :

Kebijakan bantuan luar negeri pada periode 1950-1960 muncul dalam konteks kebijakan pampasan perang serta perbaikan ekonomi paska perang dunia kedua. Kebijakan bantuan luar negeri dilihat sebagai bagian aktivitas kerjasama ekonomi atau *Keizai Kyoryoku*. Oleh karena itu pada periode ini tujuan bantuan luar negeri Jepang adalah ekspansi pasar ekspor guna memperbaiki kondisi ekonomi yang hancur pasca perang dunia ke-II serta menormalisasikan hubungan Jepang dengan negara-negara Asia.

Jepang menerjemahkan terminologi kebijakan bantuan pembangunan atau biasa disebut *Official Development Assistance* (ODA) sebagai bagian dari kerjasama ekonomi (*Keizai Kyoryoku*) untuk membantu pembangunan ekonomi dan kesejahteraan negara-negara berkembang.⁶⁰ Menurut Robert M.Orr, Jr, dan Bruce M Koppel bantuan luar negeri Jepang untuk pertama kalinya disalurkan ditahun 1961.⁶¹ Jepang menyalurkan bantuan luar negerinya, yang mayoritas pada saat itu berupa bantuan teknis serta hibah dan berkembang pada bentuk pinjaman yen. Motif dari kebijakan bantuan luar negeri ini adalah kehendak untuk mendapatkan bahan baku bagi pengembangan industri serta untuk mendapatkan pasar bagi produk-produknya.

Wilayah Asia merupakan wilayah prioritas penerima bantuan luar negeri Jepang pada periode ini dengan pertimbangan Asia sebagai bekas wilayah kolonialisme Jepang. Kebijakan bantuan luar negeri Jepang tidak hanya bertujuan untuk mempercepat pembangunan negara-negara yang pernah dijajahnya. Kebijakan ini dimainkan Jepang untuk memperbaiki citra Jepang yang kurang

⁶⁰ Ministry of Foreign Affairs, Japan's ODA

⁶¹ Bruce M Koppel dan Jr Robert M.Orr. 1993. Power and Policy in Japan's Foreign Aid dalam *Japan's Foreign Aid: Power and Policy in a New Era*, edited by B. M. Koppel and J. Robert M.Orr. Boulder: Westview Press, hal. 2.

baik pada masa perang dunia kedua dimata internasional. Asia menjadi prioritas karena merupakan wilayah penyumbang bagi pertumbuhan dan ekspansi ekonomi Jepang. Kebijakan bantuan luar negeri digunakan Jepang dengan tujuan ekspansi pasar ekspor dan stabilisasi sistem politik sosial negara-negara penerima bantuan. Dengan bantuan ini Jepang mengharapkan keamanan politiknya.

Pada tahun 1969 Jepang masuk dalam *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD). OECD kemudian mengeluarkan seperangkat saran yang menekankan pada keadaan dimana bantuan tersebut harus disediakan. Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa Jepang melihat ODA sebagai kerjasama ekonomi. Kerjasama ekonomi disini diartikan sebagai aliran dana ke negara berkembang. Beberapa syarat dalam menetapkan ODA : (1) bantuan seharusnya diberikan kepada negara-negara berkembang atau organisasi internasional oleh pemerintah atau organisasi pelaksanaan pemerintah (2) tujuan utama dari bantuan seharusnya untuk mendukung pembangunan ekonomi dan pengembangan kesejahteraan di negara berkembang (3) unsur dana dari kerjasama keuangan paling tidak seharusnya 25%.

Dalam pelaksanaannya ODA mengalami beberapa perkembangan dan perubahan. Kebijakan ODA Jepang ditahun 1970 mengalami perubahan yang cukup signifikan. Berakhirnya program reparasi Jepang di tahun 1976 dan masuk dalam *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) berimplikasi terhadap pendistribusian ODA. Distribusi ODA tidak hanya ditujukan ke negara Asia melainkan ke beberapa negara selain Asia seperti Timur Tengah, Afrika, dan Amerika Latin. Hal lain yang melatarbelakangi lahirnya globalisasi bantuan Jepang adalah (1) masalah kunjungan Perdana Menteri Kokue Tanaka ke Negara-negara ASEAN pada Januari 1974 dan (2) peristiwa Oil Shock yang terjadi pada tahun 1973-1974.

Jepang dikejutkan dengan demonstrasi yang terjadi di Jakarta dan Bangkok pada saat Tanaka melakukan kunjungannya ke ASEAN. Demonstrasi anti Jepang ini mengejutkan pihak Jepang karena setelah Perang Dunia II Jepang belum pernah mendapat tanggapan yang sangat keras dari negara tetangganya. Hal ini membuat Jepang mengeluarkan kebijakan bantuan (Aid-Centric) ke negara-negara Asia. Hal ini dilakukan guna meredam isu kolonialisme Jepang

Sementara itu pada saat Oil Shock OPEC tahun 1973-1974 Jepang meningkatkan bantuan keuangan dan teknis ke negara-negara timur tengah dan Arab Saudi. Jepang bahkan mendukung Arab Saudi dan PLO dalam isu-isu Timur Tengah⁶². Hal tersebut dilakukan Jepang sebagai satu-satunya alternatif kontribusi militer Jepang saat terjadinya Oil Schock di tahun 1973. Dengan keterbatasan militernya ODA digunakan Jepang sebagai instrumen untuk mengembangkan hubungan bilateral yang baik dengan negara-negara lain.

Pada tahun 1974, Japan International Cooperation Agency (JICA) didirikan sebagai organisasi pemerintah menyatukan lembaga-lembaga yang ada yang terlibat dalam bantuan teknis Jepang.⁶³ Kemudian pada tahun 1978, pemerintah Jepang mengumumkan program untuk menggandakan jumlah ODA dalam tiga tahun. Seperti program untuk menggandakan meningkatkan volume itu terus diatur, dan Jepang terus meningkatkan ODA mereka secara kuantitatif. Dan ditahun 1983 Jepang menjadi donor terbesar ketiga, kedua pada tahun 1986 dan, akhirnya, yang pertama pada tahun 1989. Jepang memiliki kepercayaan bahwa, asalkan meningkatkan jumlah ODA, bisa menjadi anggota yang baik dari masyarakat internasional.⁶⁴

Saat membahas ODA Jepang maka tidak akan lepas dari kritik baik dalam skala domestik maupun di luar negeri. Salah satu kritik yang bergulir adalah pertanyaan mengapa Jepang menghabiskan uang begitu banyak untuk ODA-nya. Selain itu, rezim Marcos di Filipina digulingkan pada tahun 1986, diduga karena korupsi yang disebabkan oleh distribusi ODA Jepang ke negara itu. Banyak laporan lebih lanjut dibuat bahwa ODA Jepang telah memasok mesin dan bahan-bahan untuk atau bangunan yang mewah, dan tidak digunakan untuk pembangunan dan melayani masyarakat miskin

Dalam tulisannya Marie Suegetsu mengutip pernyataan Shimomura, Y., J. Nakagawa dan J. Saito bahwa kebanyakan kritik mengarah pada argumen bahwa ODA Jepang tidak punya filosofi yang jelas. Jepang telah menjadi top

⁶² Maya Fitriana, 2004, "Kebijakan Bantuan Luar Negeri Jepang Kepada Indonesia: Studi Tentang ODA Jepang Kepada Indonesia Pada Masa Krisis Ekonomi 1997-1999", *Tesis*, FISIP UI, hal. 55.

⁶³ Kusano A, 1997, ODA no Tadashii Mikata [Correct View of the ODA]. Tokyo: Chikuma Shinsho dalam Marie Suetsugu .2004. Japan's Development Aid: A Derivative Discourse : 45th Annual International Studies Association Convention, Montréal, March 2004 , hal. 10.

⁶⁴ Sugetsu. *Loc.Cit.*, hal. 10.

donor bantuan, namun tidak ada aturan baku untuk ODA Jepang, bukan untuk menyebutkan hukum atau peraturan seperti Undang-Undang Bantuan Luar Negeri AS.

Menurut Shimomura, sejak ODA yang mulai sebagai pampasan perang, Jepang mendapatkan alasan untuk mengklarifikasi tentang filsafat, dan atau melampirkan *term of condition* bantuan. Boomingnya ekonomi Jepang memunculkan antipati terhadap Jepang di Asia Timur. Namun insiden Marcos menghasilkan diskusi yang cukup tentang memberlakukan hukum dasar mengenai ODA Jepang. Hal lain yang memicu kritik perlu adanya undang-undang mengenai ODA adalah ketika, demonstrasi pro-demokrasi di Burma ditekan pada tahun 1988, dan diikuti oleh pembantaian Tiananmen di China pada tahun 1989. Jepang diharapkan untuk dapat aktif dalam menyikapi dua peristiwa tersebut

Jepang menjawab dengan menangguk dan pembekuan bantuan, dan ringan namun hal itu adalah dianggap sebagai meniru negara-negara Barat. Kebijakan bantuan Jepang membutuhkan pedoman politik baru. Ditahun 1989 ketika Jepang menjadi top donor bantuan, pada saat yang sama, ekonomi Jepang melewati puncak bubble economy nya. Di awal tahun 1991 Jepang akhirnya memutuskan untuk menetapkan kebijakan bantuan Pada bulan Februari 1991, Perang Teluk berakhir. Hal ini merupakan titik balik penting dalam sejarah kontemporer Jepang, karena gagal untuk memenangkan pengakuan internasional karena sementara tiga belas miliar dolar AS yang dikeluarkan – hampir seperempat dari pengeluaran perang total, nama Jepang tidak tercantum dalam iklan dan testimonial di Kedutaan Besar Kuwait yang di ditempatkan di AS. Nama Jepang juga tidak ada dalam memimpin surat kabar Amerika setelah berakhirnya Perang Teluk.

Piagam ODA diputuskan oleh Kabinet pada bulan Juni 1992. Piagam ini terdiri dari enam bagian, termasuk dua prinsip yang menguraikan aturan yang paling khusus mengenai bantuan Jepang. Berikut adalah kutipan Piagam ODA Jepang:

The ODA Charter was decided by the Cabinet in June 1992. It consists of six sections, of which '2. Principles' provides the most specific rules concerning Japanese aid, and is therefore worth quoting at length (Yoshihisa Komori, 2002: 110-1; Kusano, 1997: 59-60):

Taking into account comprehensively each recipient country's request, its socioeconomic conditions, and Japan's bilateral relations with the recipient country, Japan's ODA will be provided in accordance with the principles of the United Nations Charter (especially those of sovereign equality and non-intervention in domestic matters), as well as the following four principles.

- (1) Environmental conservation and development should be pursued in tandem.*
- (2) Any use of ODA for military purposes or for aggravation of international conflicts should be avoided.*
- (3) Full attention should be paid to trends in recipient countries' military expenditures, their development and production of mass destruction weapons and missiles, their export and import of arms, etc., so as to maintain and strengthen international peace and stability, and from the viewpoint that developing countries should place appropriate priorities in the allocation of their resources in their own economic and social development.*
- (4) Full attention should be paid to efforts for promoting democratization and introduction of a market-oriented economy, and the situation regarding the securing of basic human rights and freedoms in the recipient country*

('Japan's Official Development Assistance Charter' in Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1999, my emphasis).

ODA Charter pada hakekatnya merupakan ketentuan-ketentuan yang menjadi garis kebijakan Jepang dalam mengatur penyaluran bantuan kepada negara-negara penerima. Empat prinsip ODA yaitu:⁶⁵ (1) mengikuti kaidah konservasi lingkungan hidup dan pembangunan; (2) mencegah penggunaan ODA untuk keperluan militer dan konflik internasional; (3) tidak digunakan untuk belanja militer, pengembangan senjata pemusnah masal dan peluru kendali seta ekspor dan impor senjata; dan (4) mempromosikan ekonomi pasar dan upaya perlindungan hak asasi manusia serta kemerdekaan di negara penerima.

Selain upaya perlindungan hak asasi manusia serta kemerdekaan di negara penerima. Di sini, penekanan pada 'konservasi lingkungan', 'demokratisasi' juga menjadi point penting dalam Piagam ODA. Selain itu, 'perhatian penuh' untuk situasi politik dan militer di negara penerima dengan jelas

⁶⁵ Soederberg, *Op.Cit.*, hal. 45-46.

mencerminkan lingkungan internasional yang berkembang setelah berakhirnya Perang Dingin dan Perang Teluk.⁶⁶

Lingkungan, demokrasi dan hak asasi manusia merupakan penting dari teori-teori terbaru dalam wacana pembangunan. Demokrasi dan hak asasi manusia terutama menjadi aspek populer sebagai Perang Dingin berakhir. Negara-negara Barat seperti AS, Inggris, Jerman dan Belanda semua mulai mempromosikan nilai-nilai tersebut pada awal 1990-an

Dalam kaitanya ikut berpartisipasi dalam usaha demokrasi dan pembangunan, ODA Jepang dikondisikan dengan wilayah Asia sebagai wilayah prioritas penerima bantuan luar negeri Jepang. Hal ini berkaitan erat dengan kebijakan pampasan perang. Sebagian besar wilayah Asia seperti Cina, Korea, Indonesia, Filipina merupakan bekas wilayah kolonialisme Jepang. Berikut akan dijabarkan kebijakan ODA Jepang ke Cina.

3.2. Kebijakan ODA Jepang ke Cina

Bentuk Distribusi ODA

Seperti yang disebutkan sebelumnya, ODA yang akan dibahas disini adalah ODA bilateral Jepang-Cina. Dalam ODA bilateral, bentuk bantuan dapat dibagi menjadi pinjaman Yen, bantuan hibah, dan kerjasama teknis.

Pinjaman Yen

Yang dimaksud pinjaman yen disini adalah Jepang memberikan pinjaman yen kepada negara-negara berkembang termasuk Cina dengan bunga rendah dan dengan jangka waktu pembayaran yang lama. Pinjaman tersebut digunakan untuk mengembangkan infrastruktur sosial dan ekonomi, seperti energi, transportasi dan fasilitas umum. Mereka juga mendukung upaya dan pembangunan berkelanjutan di negara berkembang.

Sejak 1980-an, Jepang telah pindah dari proyek skala besar bantuan pembangunan untuk proyek-proyek *grassroot*, yang bertujuan untuk mengurangi

⁶⁶ Sugetsu, *Loc.Cit.*, hal. 13.

kesenjangan antara kaya dan miskin dalam negara-negara penerima. Jepang juga percaya bahwa kontak orang-ke-orang dapat membangun saling pengertian dan kepercayaan dalam hubungan bilateral dan akan meningkatkan kesadaran umum program ODA Jepang di negara-negara penerima. Berikut adalah bantuan Distribusi ODA beberapa negara ke Cina:

Tabel 4
Distribusi ODA ke Cina 1979 – 1998
(net disbursements, US\$ million)

	1979-82	1983-86	1987-90	1991-94	1995-98	1979-98
Japan	403,4	1.624,5	2.782	4.466,2	3.977,0	13.253,1
Germany	76,1	303,0	415,7	847,7	1.848,4	3.490,9
France	5,0	26,9	448,8	492,2	268,3	1.241,2
Italy	3,4	67,5	382,4	461,6	17,0	931,9
Canada	4,5	45,2	172,9	240,6	189,4	652,6
Australia	4,6	49,0	91,0	194,2	139,3	478,1
Belgium	25,9	21,0	45,3	33,0	30,5	156,7
ODA Total	537,4	2.229,4	5.065,4	7.957,1	7.834,3	23.623,6
Japan's Share	75%	73%	55%	56%	51%	56%

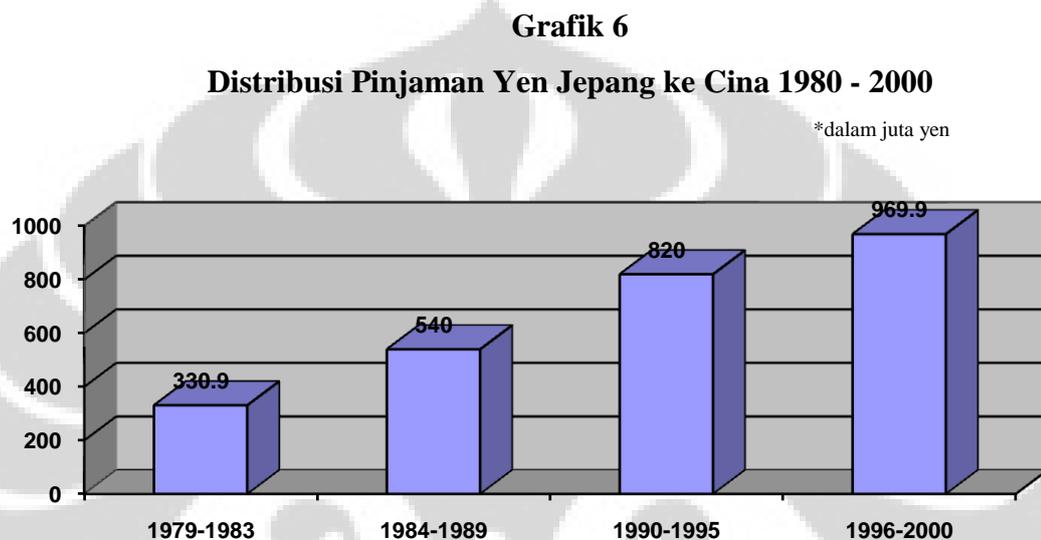
Note: IDA: International Development Association (the development assistance arm of the World Bank), WFP: World Food Program, UNDP: United Nations Development Program, EC: European Community (currently, European Union), IFAD: International Fund for Agricultural Development

Sumber: Organisation for Economic Cooperation and Development, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries (various issues) 1981-2000

Setelah di tahun 1979 Perdana Menteri Jepang Orihara mengumumkan pemberian (*Official Development Assistance*) ODA Jepang ke Cina, distribusi ODA Jepang ke Cina rutin dilakukan. Periode distribusi ODA diberikan untuk jangka 4-5 tahun pada term pertama (1980-1984), kedua (1985-1989), dan ketiga (1990-1995). Namun pada term ke empat (1996-2000) periode ODA diberikan dengan sistem “3+2”, yaitu merupakan peminjaman yen untuk untuk

tiga tahun pertama dan keputusan peminjaman yen dua tahun selanjutnya.⁶⁷ Sementara sejak tahun 2001, distribusi ODA berubah menjadi berdasarkan sistem peninjauan dan keputusan tahunan.⁶⁸

Berikut adalah distribusi pinjaman yen Jepang ke Cina



Sumber: Söderberg, Marie. June 2005. *ODA for China: Seed Money and a Window for Contacts*. European Institute of Japanese Studies hal 124-126

Term 1 : Periode 1980-1984

Meskipun Jepang mulai memberikan ODA ke Cina pada tahun 1979, hal tentang ODA sudah dibahas secara singkat dalam pertemuan puncak antara Perdana Menteri China Zhou Enlai dan Perdana Menteri Jepang Kakuei Tanaka pada musim gugur 1972. Ketika Zhou memunculkan isu reparasi perang, Tanaka berpendapat bahwa masalah tersebut telah diselesaikan sebelumnya oleh Jepang. Salah satu syarat normalisasi Jepang-Cina adalah Cina meminta agar Jepang hanya mengakui satu Cina sebagai Jepang pemerintah yang sah dan Taiwan

⁶⁷ June Teufel Dreyer, Sino-Japanese Rivalry and Its Implications for Developing Nations.: *Asian Survey*, Vol. 46, No. 4 (Jul. - Aug., 2006), hal. 547.

⁶⁸ Penjelasan mengenai perubahan periode akan dibahas di Bab IV.

adalah bagian dari Cina.⁶⁹ Namun Tanaka berargumen bahwa Jepang ada kemungkinan untuk memberikan bantuan ekonomi ke Cina dimasa yang akan datang.

Dalam merealisasikan distribusi bantuan ke Cina, Jepang menunggu sampai akhir tahun 1970-an. Hal tersebut dikarenakan pada akhir tahun 1970-an Cina mengalami suatu perubahan kebijakan. Tepatnya pada akhir tahun 1978 Partai Komunis China menerapkan kebijakan baru 'Reformasi dan Terbuka'. Inti dari kebijakan baru ini adalah penguatan ekonomi Cina melalui mekanisme pasar dan kerjasama dengan ekonomi luar, sambil menjaga kontrol yang ketat oleh Partai Komunis.⁷⁰ Kebijakan reformasi dan terbuka ini menandai terbukanya Cina terhadap negara asing. Cina memulai kembali menerima bantuan ekonomi dari negara-negara asing.

Setelah ratifikasi dari Perjanjian Perdamaian Jepang-Cina pada bulan Agustus 1978, Perdana Menteri Jepang Masayoshi Ohira mengunjungi China pada Desember 1979. Pada kesempatan tersebut pemerintah Jepang berjanji untuk mendistribusikan ODA ke China untuk pertama kalinya. Kebijakan distribusi ODA pada periode ini dipengaruhi oleh kondisi Cina. Kembali berkuasanya Deng Xiaoping menjadi titik balik di China politik dan ekonomi sejarah.

Selama kunjungannya ke China pada Desember 1979, Perdana Menteri Masayoshi Ohira mengumumkan bahwa Jepang akan melakukan segala sesuatu yang bisa untuk membantu modernisasi China dan mulai menyediakan ODA ke Cina untuk tujuan itu. Dia juga membentuk tiga prinsip tentang bantuan Jepang ke Cina⁷¹(1) Jepang akan mengkoordinasikan perusahaan Cina kebijakan bantuan dengan negara-negara maju lainnya, (2) Jepang akan mempertimbangkan keseimbangan antara ODA ke Cina dan bahwa untuk negara-negara Asia Tenggara, dan (3) Jepang tidak akan memberikan bantuan militer kepada China. Bagi Jepang distribusi ODA ke Cina pada saat itu adalah untuk memberikan bantuan dukungan dalam reformasi China dan kebijakan pintu terbuka. Dukungan ini diharapkan akan memberikan kontribusi untuk stabilitas dan kemakmuran

⁶⁹ Sudo, *Op. Cit.*, hal. 128.

⁷⁰ *Ibid*, hal. 137.

⁷¹ *Ibid*, hal. 138.

tidak hanya untuk Cina dan Jepang tetapi juga untuk wilayah Asia Timur dan dunia.⁷²

Distribusi ODA ke Jepang pertama kali untuk periode 1980-1984 sebesar 330 milyar yen atau US\$ 1,4 milyar untuk pembangunan di daerah pelabuhan, kereta api dan listrik-hidro pembangkit listrik.

Term 2: Periode 1985 – 1989

Dalam kunjungannya ke Cina Maret 1984 Perdana Menteri Jepang Yasuhiro Nakasone mengumumkan paket kedua bantuan ODA ke Cina sebesar 470 milyar yen atau US\$ 2,1 milyar untuk periode 1985-1989. Nilai distribusi ODA Jepang ke Cina meningkat sekitar 240 milyar yen. Peningkatan nilai bantuan Jepang ke Cina dapat dikatakan telah mendukung kelancaran pelaksanaan perbaikan hubungan diplomatiknya dengan negara mitra, yang merupakan negara bekas jaahan Jepang. Pada periode 1985-1989 ini hubungan politik Jepang dan Cina mengalami gejolak karena kunjungan PM Jepang Nakashone ke kuil Yasukuni dan adanya insiden Tiananmen.

Sebagai buntut dari peristiwa Tiananmen Square pada tahun 1989, Jepang menunjukkan kekuatannya dalam menjatuhkan sanksi terhadap pemerintah Cina. Hal ini mengikuti kebijakan yang dibuat Amerika dengan menunda pinjaman \$5,57 milyar dolar yang sebagaimana telah diumumkan untuk China pada tahun 1988. Pada saat yang sama, Jepang juga menarik semua "ahli" Jepang bekerja pada berbagai proyek di China dan mengumumkan akan meninjau Ekspor-Impor Jepang kebijakan Bank terhadap Cina. Sementara langkah-langkah tampaknya sanksi berat, efek yang dikurangi oleh fakta bahwa program pinjaman yen ini tidak dijadwalkan untuk mulai sampai April 1990.

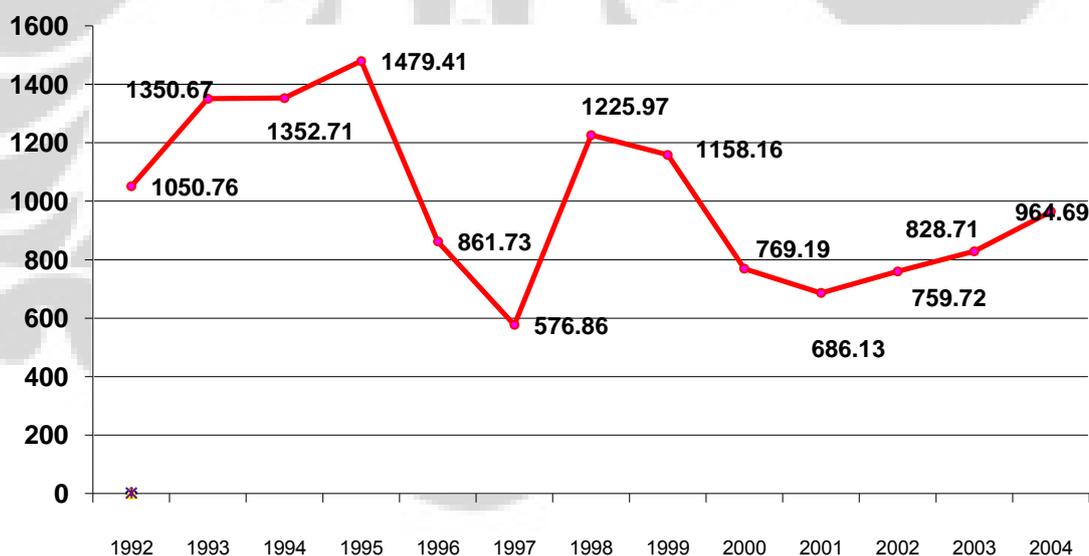
⁷² *Ibid.*

Term 3 : Periode 1990 – 1995

ODA Jepang ke Cina kembali memasuki paket ketiga setelah Noboru Takeshita mengunjungi Cina pada Agustus 1988. ODA Jepang ke Cina naik menjadi 819 milyar yen atau US\$ 5,4 milyar untuk periode 1990-1995 dikhususkan untuk pasokan air, pasokan gas, fasilitas komunikasi, dan pabrik pupuk di kota-kota utama Beijing, Tianjin, Xian, dan Chongqing. Selain itu pinjaman yen dalam periode ini juga dikhususkan untuk pembangunan infrastruktur dalam pengembangan ekonomi utama daerah seperti, Baoshan Shanghai Qingdao dan pulau Hainan.

Grafik 7
Distribusi ODA Jepang ke Cina 1992-2004

*dalam juta dolar



Sumber: dirangkum penulis berdasarkan ODA Annual Paper 1992-1998, ODA White Paper 2001-2005, diakses di <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/index.html> pada Senin, 20 September 2010 pkl. 22.30

Dari grafik diatas dapat dilihat bahwa secara keseluruhan distribusi ODA Jepang ke Cina kerap mengalami kenaikan. Namun ditahun 1996, 1997, 1998 mengalami penurunan. Hal tersebut terkait dengan ketentuan ODA yang ada dalam Piagam ODA yang jelas menyatakan bahwa negara-negara penerima tidak dapat menggunakan pinjaman ODA untuk mengembangkan kekuatan militernya. Pada tanggal 15 Mei 1995 Cina melakukan uji coba nuklir. Dan Jepang mengumumkan pada 22 Mei 1995 yang akan mengurangi bantuan hibah untuk China, tetapi itu tidak menghentikan China dari melanjutkan uji coba nuklir dan melanggar piagam ODA. Jepang kembali lagi membekukan total hibah ke China setelah pengujian nuklir pada 17 Agustus 1995.

Term 4: Periode 1996 – 2000

Pada bulan Maret 1996, Cina meluncurkan rudal balistik dekat dengan Selat Taiwan selama periode pemilihan presiden Taiwan. Setelah itu, Jepang segera menyerukan penghentian pinjaman ODA. Meskipun Jepang dapat menggunakan ODA untuk mendapatkan pengaruh politik dan menekan di Cina, ODA juga menghasilkan menjadi bumerang di kali. Ancaman menghentikan program bantuan dan kutukan pengujian nuklir China akan membangkitkan perasaan nasionalistis Cina dan kembali menyalakan Cina sentimen anti-Jepang. Sehingga bayang-bayang militerisme Jepang kembali menyeruak.

Namun demikian ODA ke Cina kembali didistribusikan. Setelah empat putaran komitmen pinjaman, Cina menjadi penerima terbesar kedua dalam pinjaman ODA Jepang setelah Indonesia. Secara total, Selain Jepang beberapa negara besar juga mendistribusikan ODANYA ke Cina seperti Amerika Serikat, Perancis dan Jerman.⁷³ Dibandingkan dengan lembaga donor lain untuk Cina, Jepang telah menjadi sumber dari 40% dari total pinjaman luar negeri dari lembaga multilateral dan anggota Uni Eropa diberikan kepada China sebagai ODA.⁷⁴

⁷³ Lim Hua Sing. 1999. *Japan's Role in Asia*. 2nd ed. Singapore: Times Academic Press. hal. 215.

⁷⁴ Austin, Greg, and Stuart Harris, eds. 2001. *Japan and Greater China: Political Economy and Military Power in the Asian Century*. London: C.Hurst & Co. hal.172.

Pada periode ke 4 ini distribusi ODA Jepang ke Cina untuk empat tahun pertamanya sebesar 969 milyar yen atau sekitar US\$ 9,6 milyar. ODA untuk periode 1996-2000 ini mencakup 40 proyek yang sebagian besar dikhususkan untuk sektor lingkungan dan pertanian pembangunan sambil terus mendukung pembangunan infrastruktur dan ekonomi. Pada periode ini hubungan Jepang dan Cina cenderung memburuk di tahun 1995 dan 1996. Salah satu penyebabnya adalah naiknya anggaran belanja militer Cina dan sengketa Pulau Diaoyutai. Hal ini membuat ODA Jepang ke Cina menurun. Hubungan kembali membaik memasuki tahun 1997 namun distribusi ODA Jepang ke Cina mengalami penurunan dikarenakan krisis moneter yang mulai melanda Asia. Ditahun 1998 hubungan Jepang dan Cina memburuk disebabkan atas penolakan Jepang untuk meminta maaf secara tertulis atas agresi militer yang dilancarkan Jepang pada masa kolonialisme.

Seiring dengan kondisi keuangan dalam negeri Jepang yang memburuk dan beberapa kritik atas pendistribusian ODA Jepang di Cina, maka ODA Jepang ke Cina mulai menurun tajam. Pada konferensi KTT Jepang-Cina, yaitu saat Jiang Zemin mengunjungi Jepang pada bulan November 1998 disepakati distribusi ODA untuk dua tahun selanjutnya yaitu periode 1999-2000 sebesar 390 milyar yen yang dikhususkan untuk sektor lingkungan, pertanian, dan pembangunan daerah pedalaman untuk membantu mengurangi kesenjangan pendapatan di daerah pedalaman. Ditahun 1999 Cina berada di urutan pertama dalam distribusi ODA namun aksi Cina yang melakukan percobaan peluncuran peluru kendali membuat Jepang menunda pendistribusian ODA Jepang meskipun tak berlangsung lama.

Periode 2001 - 2004

Di tahun 2001 ODA kembali didistribusikan ke Cina namun mengalami perubahan sistem. Semenjak tahun 2001 distribusi ODA Jepang ke Cina tidak lagi mengadopsi sistem *three plus two system* melainkan sistem pertahun. Selain itu di tahun yang sama pada bulan Oktober Jepang mengumumkan Program Kerjasama Ekonomi Cina. Dalam kesepakatan yang baru, sistem pendistribusian ODA

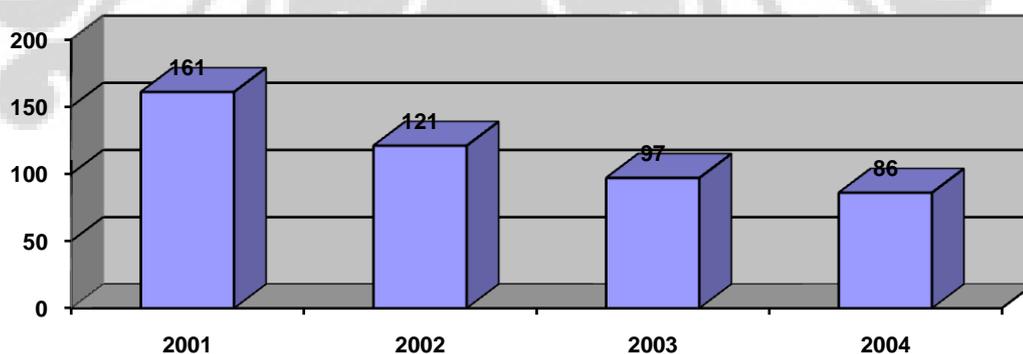
pertahun diadopsi karena skema ini akan memungkinkan pihak Jepang untuk memutuskan tentang isi dan jumlah yang ODA ke China lebih fleksibel dalam menanggapi perubahan situasi. Berbeda dengan ODA sebelumnya yang menekankan kepada pembangunan infrastruktur, maka ODA Jepang pada periode ini lebih menekankan pada pelestarian lingkungan dan eko-sistem, meningkatkan taraf hidup dan pembangunan sosial di pedalaman dan daerah barat Cina, membangun sumber daya manusia, institusi bangunan dan transfer teknologi.

ODA Jepang berupa pinjaman Yen Jepang memberikan tekanan khusus pada sektor lingkungan. Sebagai contoh, Maret 2002 antara 15 item pinjaman Yen Jepang pinjaman perlindungan lingkungan medominasi dengan jumlah rekening pinjaman 54%. Pinjaman yen juga dikhususkan untuk daerah pedalaman. Selain itu pinjaman Yen meningkatkan bantuan pelatihan personil. Misalnya, di antara 15 item pinjaman Yen pada tahun 2002, 6 item dikhususkan untuk pelatihan personil. Dibandingkan dengan awal pinjaman Yen, setelah tahun 2000 bantuan pembangunan infratraktur di daerah pesisir mulai dikurangi dan bergeser ke daerah pedalaman.

Grafik 8

Distribusi Pinjaman Yen Jepang ke Cina 2001 - 2004

*dalam milyar yen

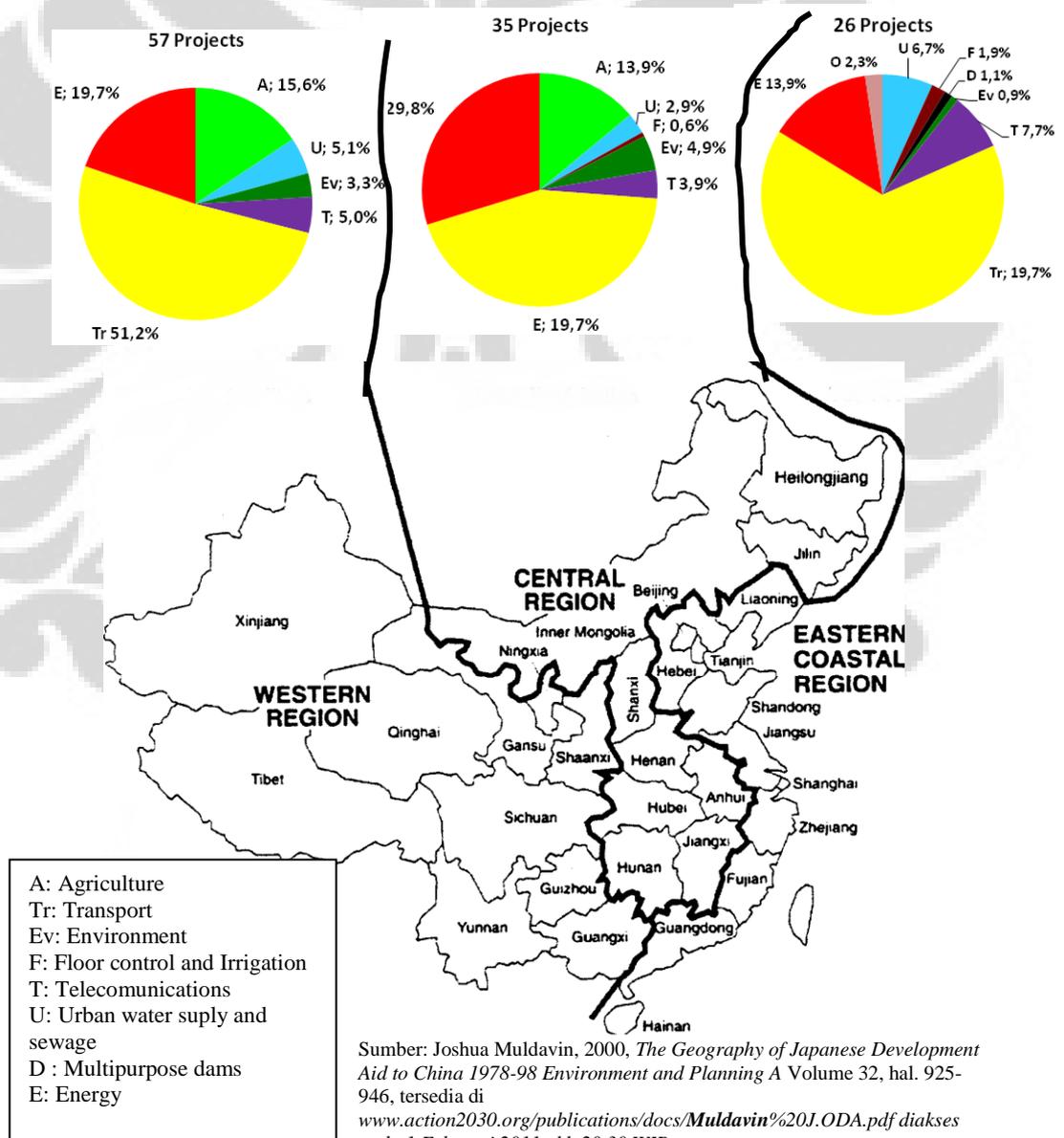


Sumber: Marie Soderberg,. June 2005, *ODA for China: Seed Money and a Window for Contacts*. European Institute of Japanese Studies hal.124.

Jepang menempatkan penekanan ODA pada jenis proyek tertentu ODA yang didasarkan pada kebutuhan selama periode tertentu. Oleh karena itu, berbagai daerah di Cina menerima perbedaan jumlah pinjaman ODA sesuai dengan tingkat perkembangan dan pentingnya ke Jepang dari waktu ke waktu.

Berikut adalah gambar penyebaran proyek-proyek ODA mencoba untuk mengurangi dominasi bantuan ke daerah yang kaya dan sedang dikembangkan oleh pemerintah Cina.

Gambar 2
Penyebaran Proyek Bantuan Pinjaman Yen Jepang ke Cina
bedasarkan Wilayah



Dalam keadaan real terdapat kesenjangan pendapatan dan kemakmuran antara wilayah pesisir bagian barat dan timur. Karena unsur geografis bagian barat Cina yang terdiri atas pegunungan dan dataran tinggi maka akan sulit untuk mengembangkan infrastruktur di Cina. Kenyataan ini melemahkan potensi daerah barat untuk menarik investasi dan mempertahankan pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, menurut Joshua Muldavin bagian barat mencapai pertumbuhan ekonomi yang relatif lambat selama bertahun-tahun sehingga pihak Jepang yang mengetahui masalah ini mulai mengalokasikan lebih banyak dana ODA dan bantuan ke bagian barat untuk mengatasi masalah kesenjangan ini.

Bantuan Hibah dan Bantuan Teknis

Selain pinjaman Yen, Distribusi ODA juga berupa bantuan hibah dan teknis Sejak tahun 1980 Jepang memberikan bantuan ke China dengan menekankan pada aspek kehidupan dasar, seperti dalam perawatan kesehatan medis, perlindungan lingkungan, pelatihan personil dan bidang pendidikan. Jepang menggunakan bantuan hibah untuk mendukung negara-negara berpenghasilan relatif rendah dan wilayah tanpa harapan pembayaran atau pembayaran bunga. Dana hibah biasanya digunakan untuk kebutuhan dasar manusia dan pengembangan sumber daya manusia, seperti layanan kesehatan, pendidikan, penyediaan air dan proyek-proyek pertanian. Menurut David Potter, hibah juga diberikan untuk negara berpendapatan menengah berdasarkan kriteria kebutuhan yang ditunjukkan, ketidaktepatan pinjaman, dan hubungan persahabatan dengan Jepang.⁷⁵

Potter juga mengungkapkan bantuan hibah adalah untuk mendukung pembangunan budaya dan promosi pendidikan , dan secara simultan mempromosikan pertukaran budaya Jepang-Cina serta pemahaman bersama. Isi bantuan hibah meliputi: menyediakan peralatan, fasilitas dan perangkat lunak terkait tambahan. Obyek bantuan adalah pendidikan tinggi, budaya, olahraga,

⁷⁵ David Potter M, 1996, *Japan's Foreign Aid to Thailand and the Philippines*, New York: St. Martin's Press, hal.5.

budaya peninggalan reservasi, termasuk universitas, lembaga penelitian, perpustakaan, fasilitas olahraga, reruntuhan, dan museum.

Sementara yang dimaksud bantuan teknis adalah berarti bahwa pemerintah Cina mengirim personil untuk pergi ke Jepang untuk melakukan penelitian. Semua biaya yang bersangkutan dibayar oleh pemerintah Jepang. Atau pihak Jepang pergi ke Cina untuk kuliah, mengajar teknologi yang terkait atau menyediakan peralatan. Tujuan dari bantuan teknis adalah untuk membantu Cina mengembangkan skill dan kemampuannya, memungkinkan mereka untuk memahami pengetahuan teknis sehingga untuk mendukung pembangunan Cina dan konstruksi. Badan JICA bertanggung jawab atas bantuan teknis dan bantuan hibah ke China. Berikut adalah Tabel Jumlah Hibah dan Bantuan Teknis Jepang ke Cina.

Tabel 5
Jumlah Hibah dan Bantuan Teknis Jepang ke Cina 1990-2004

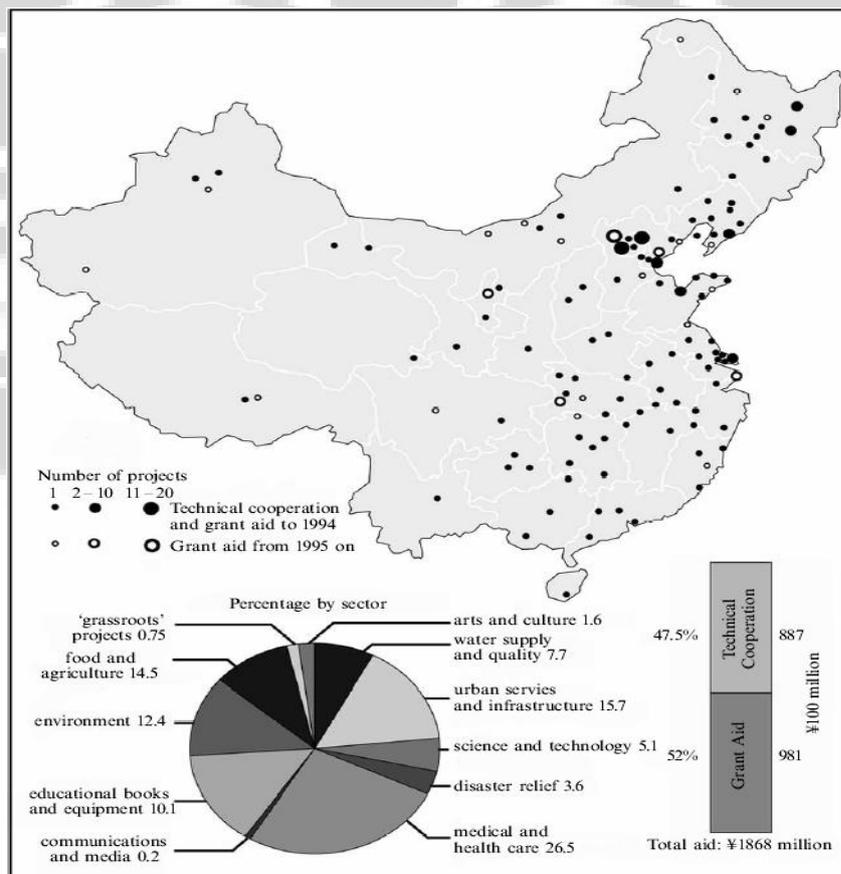
Year	Grant Aid	Technical Cooperation
1990	66.06	70.49
1991	66.52	68.55
1992	82.37	75.27
1993	98.23	76.51
1994	77.99	79.57
1995	4.81	73.74
1996	20.67	98.90
1997	68.86	103.82
1998	76.05	98.30
1999	59.10	73.30
2000	47.80	81.96
2001	63.33	77.77
2002	67.87	62.37
2003	51.50	61.80
2004	41.10	59.23

Sumber: <http://www.cc.kyoto-su.ac.jp/project/orc/econ-public/china/documents/WUDP28.pdf>
diakses pada 17 Maret 2011 pk1 21:00 WIB

Pada akhir 2004 jumlah bantuan hibah adalah 1.457 ratus juta Yen Jepang. Sebagai contoh, adalah pembangunan rumah sakit persahabatan Jepang-Cina yang didirikan melalui bantuan hibah. Rumah sakit ini adalah salah satu lembaga medis utama di wilayah Beijing. Di bidang kerjasama teknis, Japan International Cooperation Agency (JICA) telah menerima trainee dari China untuk tujuan memberikan bantuan pelatihan. Pada tahun 2003 JICA telah menerima total kumulatif lebih dari 15.000 trainee, dan Asosiasi untuk Luar Negeri. Beasiswa Teknis (AOTS) telah menerima lebih dari 22.000 peserta untuk memelihara sumber daya manusia yang dibutuhkan atau promosi industri. JICA juga telah mengirimkan 5.000 tenaga ahli ke Cina.

Gambar 3

**Distribution of Technical Cooperation and Grant Aid, 1978-1998
from Japan International Cooperation and Association**



Sumber: Joshua Muldavin, 2000. *The Geography of Japanese Development Aid to China 1978-98. Environment and Planning A* 32 (5) hal 932.

Tidak hanya itu, proyek-proyek ODA di Cina termasuk proyek-proyek infrastruktur besar-skala ekonomi, termasuk pembangunan jalan, bandara dan kekuatan stasiun, proyek-proyek infrastruktur di wilayah medis dan lingkungan serta pelatihan personil dan mengirim ahli untuk melayani Cina. Proyek-proyek dan bantuan telah memainkan peran penting dalam mewujudkan pertumbuhan dan peningkatan taraf hidup ekonomi masyarakat China saat ini.

Namun sama halnya dengan penyebaran pinjaman yen Jepang ke Cina, distribusi bantuan hibah dan teknik operasional ODA Jepang tidak merata. Penyebaran distribusi tersebut terpusat di bagian timur Cina. Penjelasan mengenai fenomena hal tersebut akan dibahas di Bab IV.

Permintaan Peninjauan Ulang Kembali Distribusi ODA Jepang ke Cina

Pada akhir 1990-an, dengan latar belakang sentimen anti-Cina yang berkembang di Jepang, beberapa politisi dan akademisi mulai mempertanyakan apakah ODA Jepang ke Cina telah mencapai tujuan yang diinginkan dan apakah Jepang harus terus mendistribusikan ODA kepada Cina. Beberapa literature sepakat bahwa ODA Jepang ke Cina telah memainkan peran penting dalam membantu reformasi China dan kebijakan pintu terbuka dan pembangunan ekonomi Cina. Namun, mereka memiliki pandangan yang berbeda pada apakah telah berhasil dalam aspek lainnya.

Beberapa hal yang melatarbelakangi permintaan peninjauan kembali ODA Jepang ke Cina adalah:⁷⁶ pertama, karena ledakan dari gelembung ekonomi di awal 1990-an. Gelembung ekonomi Jepang mengakibatkan krisis pada perekonomian Jepang. Banyak orang di Jepang yang bertanya-tanya tentang bagaimana bisa ada kebijakan menyediakan sejumlah besar ODA ke negara lain dan terutama ke Cina ketika Jepang sedang dalam kesulitan ekonomi.

Kedua, ada persepsi yang berkembang di Jepang bahwa Cina tidak sangat berterima kasih atas ODA Jepang dan bahwa orang-orang China tidak secara transparan memberikan informasi mengenai ODA Jepang ke Cina. Kurangnya

⁷⁶ Toru Horiuchi, 2009, *Japan China's policy : Koizumi as a "Presidential" Prime Minister and the Foreign and Security Policymaking*, tersedia di <http://hdl.handle.net/10722/56522> diakses pada 20 Mei 2011 pkl.23.10 WIB

apresiasi dari Cina dikarenakan beberapa alasan. Seperti telah dibahas sebelumnya, Cina melihat ODA Jepang sebagai pengganti reparasi perang dan karena itu sudah menjadi lumrah jika menerimanya. Cina juga berpikir bahwa pinjaman yen, yang merupakan sebagian besar ODA Jepang ke Cina, hanya pinjaman dengan kewajiban untuk membayar mereka kemudian dan bahwa ODA saling menguntungkan, membawa manfaat ekonomi bagi Jepang juga. Selain itu, sebagian besar orang penduduk Cina tidak tahu bahwa Jepang telah memberikan ODA ke China selama bertahun-tahun. Mengingat pentingnya nasionalisme dan ingatan bersama mengenai militerisme Jepang, maka sebagai kekuatan pemersatu bagi orang-orang Cina, pemimpin Cina berpikir bahwa setiap informasi yang mungkin menghadirkan citra positif dari Jepang tidak akan bermanfaat dan karena itu diperlukan informasi mengenai ODA Jepang.

Ketiga, karena masyarakat Cina tidak memberikan informasi yang cukup mengenai ODA dengan baik. Salah satu alasan Jepang ingin agar informasi ODA Jepang ke Cina dipublikasikan adalah untuk mempromosikan persahabatan antara kedua negara. Sebaliknya, Cina cenderung menunjukkan sentimen anti-Jepang. Keempat, ODA ke China mungkin melanggar prinsip-prinsip ODA Jepang karena China adalah meningkatkan belanja militernya, transfer teknologi terkait rudal dan senjata lainnya ke negara lain, dan aktivis demokrasi menekan dan pengikut beberapa agama.

Kelima, Cina sudah menjadi kekuatan ekonomi dan tidak membutuhkan bantuan asing lagi. Cina bahkan juga menyediakan negara-negara berkembang lainnya dengan ODA. ODA Cina ke negara Afrika dilaporkan senilai sekitar 60 miliar yen. Keenam, China menjadi pesaing ekonomi Jepang dengan produk Cina murah berpose ancaman bagi petani Jepang banyak dan pemilik pabrik, yang meminta politisi LDP untuk melakukan sesuatu tentang itu. Ketujuh, ada konflik kepentingan keamanan antara Jepang dan China. Cina adalah salah satu yang menentang aliansi keamanan AS-Jepang, kehadiran pasukan AS di Asia Timur, pedoman pertahanan, dan sistem pertahanan rudal.

Dengan banyaknya fakta tentang perilaku dan kondisi Cina saat ini, maka pertanyaan besar yang muncul adalah mengapa Jepang tetap mempertahankan ODA ke Cina. Hal ini akan dicoba dijawab dalam bab selanjutnya.

BAB IV ANALISA KEBIJAKAN ODA JEPANG KE CINA

Pada bab dua telah dijabarkan dinamika hubungan ekonomi dan politik Jepang secara umum. Sementara pada bab tiga telah dijabarkan latar belakang dan tujuan dari perumusan dan pendistribusian ODA ke negara donor secara umum. Penjabaran pada bab tiga secara khusus juga berusaha menjabarkan perkembangan distribusi ODA Jepang ke Cina pada periode 1992-2004. Dan pada bab empat ini, pembahasan akan difokuskan pada upaya membedah faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pemerintah Jepang dalam merumuskan kebijakan pendistribusian ODA Jepang ke Cina periode 1992-2004.

Banyak studi literature yang mengaitkan distribusi ODA ke negara donor dengan kepentingan ekonomi dan bisnis Jepang.⁷⁷ Kepentingan ekonomi dan bisnis Jepang disini adalah kemudahan Jepang khususnya bagi perusahaan Jepang untuk mengakses pasar Cina dan mendapatkan barang mentah dari Cina. Hal ini didukung oleh pernyataan Alan Rix bahwa ODA digunakan untuk memenuhi kepentingan nasional Jepang yaitu untuk memajukan perekonomian dalam bidang ekspor, memperluas ekspor dan perolehan sumber2 bahan mentah untuk industri Jepang.⁷⁸

Dalam tulisan ini penulis berusaha memahami perumusan kebijakan pendistribusian ODA Jepang ke Cina, dengan menempatkan ODA sebagai bagian dari kebijakan luar negeri. Kebijakan luar negeri didefinisikan oleh Lovell sebagai suatu tindakan yang dibuat secara matang oleh para pembuat keputusan dalam situasi kompetitif untuk mencapai kepentingan nasional serta mencegah gangguan

⁷⁷ Sebagai contoh lihat David Arase. 1995. *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*. London: Lynne Rienner Publisher; Peter J. Schraeder, Steven W. Hook, and Bruce Taylor, "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows", *World Politics*, vol 50 (January 1998), hal 294-323; Marie Soderberg, 1996, "Japanese ODA—what type, for whom and why?" dalam Marie Soderberg, ed., *The business of Japanese foreign aid: five case studies from Asia*. London and New York: The European Institute of Japanese Studies, hal 1-31; Yasutami Shimomura & Akira Nishigaki. 1999: *The Economics of Development Assistance - Japan's ODA in a symbiotic World*, Tokyo, LTCB International Library Foundation.

⁷⁸ Rix, *Op.Cit.*, hal. 151.

lain terhadap kepentingan tersebut.⁷⁹ Jepang yang berada dibawah pasal 9 Konstitusi 1947 tidak diperbolehkan merumuskan kebijakan luar negerinya dengan instrumen militer. Sehingga sebagai kompensasinya Jepang menggunakan instrumen ekonomi dalam perumusan kebijakan luar negerinya.

Untuk dapat membedah faktor-faktor yang mempengaruhi Jepang dalam merumuskan kebijakan pendistribusian ODA Jepang ke Cina penulis menggunakan pendekatan K.J Holsti (1992) yang melihat faktor internal dan eksternal serta faktor dari pengaruh persepsi dan perilaku para aktor pembuat kebijakan. Dalam hal ini faktor kepentingan ekonomi dan politik Jepang merupakan faktor pendorong internal dari perumusan kebijakan distribusi ODA ke Cina periode 1992-2004. Sementara Amerika Serikat dan Korea Utara merupakan faktor pendorong eksternal yang mempengaruhi Jepang dalam merumuskan kebijakan pendistribusian ODA .

Bedasarkan hal tersebut maka bab ini akan terbagi menjadi dua bagian, bagian pertama membahas faktor internal, dan bagian kedua akan membahas faktor eksternal.

4.1. Faktor Internal dalam perumusan kebijakan pendistribusian ODA Jepang ke Cina Periode 1992-2004.

4.1.1. Faktor Kepentingan Ekonomi Jepang.

Kepentingan Investasi Jepang

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya ODA merupakan bagian dari instrumen kebijakan yang digunakan Jepang untuk memenuhi kepentingan ekonominya. Hal ini terlihat dari bentuk pinjaman Yen yang difokuskan ke dalam beberapa proyek tertentu. Program ODA mencakup berbagai proyek dari pembangunan infrastruktur, ekonomi, dan untuk perbaikan lingkungan di Cina. (Lihat tabel distribusi ODA ke Cina)

⁷⁹ John. P. Lovell, 1970, *Foreign Policy in Prespective: Strategy, Adaptation, Decision Making* , Helt Rinehart and Winston Inc, hal. 199.

Tabel 6
Distribusi Pinjaman Yen Jepang ke Cina 1980-2004

Periode	Jumlah Total	Bentuk Proyek
Term 1 (1980-1984)	330 milyar yen	7 Proyek infrastruktur, energi, konstruksi transportasi kereta api dan pelabuhan
Term 2 (1985-1989)	540 milyar yen	17 Proyek infrastuktur, energi, konstruksi transportasi kereta api, pelabuhan, telekomunikasi, gas, air, dll
Term 3 (1990-1995)	810 milyar yen	Konstruksi transportasi, Area baru termasuk pupuk kimia, jembatan, airport,dll
Term 4 (1996-2000)	969 milyar yen	Telekomunikasi, Area baru termasuk jalan layang, pengendalian polusi kota, kehutanan, dll
Sejak 2001 berubah menjadi berdasarkan sistem peninjauan dan keputusan tahunan	161 milyar yen (2001) 121 miliar yen (2002) 97 miliar yen pada (2003) 86 miliar yen (2004)	Semenjak 2001, proyek diperiotaskan untuk perlindungan lingkungan, pengentasan kemiskinan, pendidikan di pusat dan barat Cina, dll

Sumber : Dirangkum dari Marie Soderberg, ODA for China: Seed Money and A Window for Contacts. Working Paper 214 June 2005. Beijing Normal University dan Toru Horiuchi, 2009, Japan China's policy : Koizumi as a "Presidential" Primeminister and the Foreign and Security Policymaking Process, *Thesis* : The University of Hong Kong

Dari tabel diatas bisa dilihat pinjaman yen pertama dan kedua difokuskan pada berbagai proyek infrastruktur khususnya transportasi di China. Pinjaman yen periode kedua masih difokuskan pada proyek yang sama namun jumlahnya naik sekitar 210 milyar yen sehingga proyek pembangunan melebar ke area telekomunkasi, pelabuhan, gas, dan air. Dalam pinjaman yen ketiga, proyek-proyek di bagian internal dari Cina daratan meningkat. Dalam pinjaman yen keempat, fokus berubah menjadi proyek-proyek di bidang lingkungan dan pertanian. Mulai term ke-4, bentuk periode pendistribusian ODA bergeser ke

bentuk "3 + 2". Bentuk distribusi "3+2" ini merupakan peminjaman yen untuk untuk tiga tahun pertama dan keputusan peminjaman yen dua tahun selanjutnya akan diputuskan nanti.⁸⁰ Hal ini dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi Cina yang berkembang pesat, situasi ekonomi Jepang, serta tekanan publik maka Jepang merubah sistem pendistribusian ODA.⁸¹ Selain sistem periode pendistribusian ODA Jepang yang mengalami perubahan, jumlah ODA secara keseluruhan juga mengalami perubahan.

Mengacu pada penjabaran distribusi ODA di bab tiga, dapat dilihat bahwa terdapat penurunan besar ODA ke Cina. Meskipun mengalami penurunan, Cina masih menjadi prioritas ODA Jepang, Cina selalu berada pada posisi tiga besar negara penerima ODA. Bahkan ditahun 1999, 2003, dan 2004 Cina berada diposisi pertama diatas Indonesia.

Pada tabel distribusi pinjaman yen Jepang ke Cina diatas, dapat dilihat bahwa sejak term pertama, prioritas ODA adalah pada proyek infrastruktur, transportasi, dan komunikasi, hal ini notabennya adalah proyek yang esensial bagi pembangunan ekonomi Cina. Salah seorang peneliti Jepang Tsukasa Takime berargumen bahawa ODA Jepang khususnya pinjaman yen berkontribusi besar dalam pembangunan Cina dan keterbukaannya pada sistem ekonominya.⁸² Hal ini secara tidak langsung disebabkan karena pertama, pinjaman yen Jepang berkontribusi pada infrastruktur pembangunan industri Cina; kedua, kuatnya infrastruktur Cina akan menarik dan memfasilitasi pemasukan FDI dari Jepang atau negara lain. Ketiga, FDI mendorong perluasan divesifikasi perdagangan luar Cina, sehingga perdagangan tersebut meningkatkan pembangunan ekonomi Cina serta penggabungan ekonomi Cina ke dalam sistem ekonomi pasar global.⁸³

Argumen Takamine dapat dikatakan relevan karena tak lama setelah Cina mengadopsi sistem baru, perjanjian perdamaian dan persahabatan disepakati. Dan melihat grafik pendistribusian ODA Jepang sebelumnya menunjukkan bahwa bantuan ODA Jepang ke Cina pada periode 1992-2004 merupakan bantuan

⁸⁰ Katada Saori, 2001, "Why did Japan Suspend Foreign Aid to China? Japan's Foreign Aid Decision-making and Sources of Aid Sanction". *Social Science Japan Journal*, Vol.4 No. I, hal. 51.

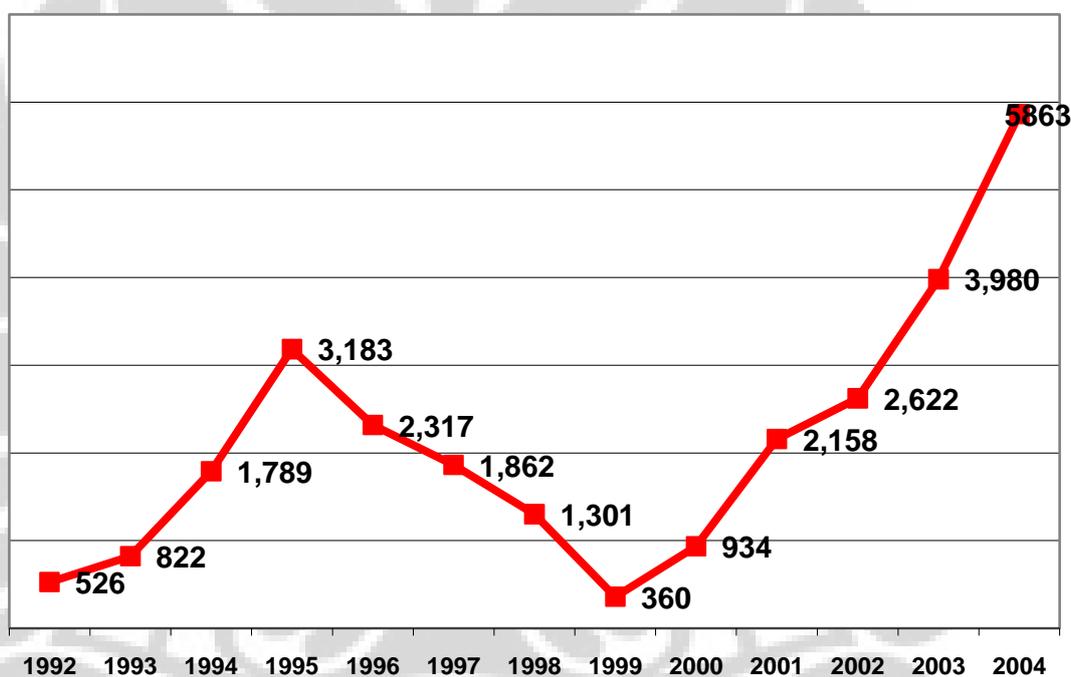
⁸¹ June Teufel Dreyer. *Op. Cit.*, hal. 547.

⁸² Tsukasa Takamine, "The Political Economy of Japanese Foreign Aid: The Role of Yen Loans in China's Economic Growth and Openess", *Pacific Affairs*, Spring 2006 Vol. 79, hal. 29-48.

⁸³ *Ibid*, hal. 30.

tertinggi melebihi negara-negara penerima ODA lainnya. Naiknya ODA Jepang ke Cina secara konsisten juga diimbangi oleh terus naiknya investasi dan perdagangan Jepang. Kehadiran Cina dalam perekonomian internasional dengan ditandai masuknya Cina menjadi anggota *World Trade Organization* (WTO) di tahun 2001 telah memberi peluang yang sangat besar bagi Jepang untuk melakukan investasi dan memberikan bantuannya ke Cina.

Grafik 9
FDI Jepang ke Cina 1992-2004
 (BoP Basis, Net Flow dalam juta dolar AS)



Sumber: JETRO : <http://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/> diakses pada Senin, 20 September 2010 pkl. 19.30

Dari grafik diatas dapat dilihat bahwa memasuki tahun 1992 investasi Jepang ke Cina mengalami kenaikan. Pada periode 1992-1995 investasi naik sekitar \$ 2,6 milyar. Reformasi ekonomi China membuat investasi asing lebih dapat diterima, dan peningkatan biaya tenaga kerja di Jepang membuat produksi domestik Jepang lebih mahal, menyebabkan produsen Jepang mengambil keputusan untuk menggunakan tenaga kerja dengan upah rendah di Cina dengan memindahkan produksi ke Cina dan negara-negara Asia Timur.

Di tahun 1996-1999 investasi Jepang ke Cina mengalami penurunan namun tidak hanya pada Cina saja tetapi beberapa negara lain. Hal ini disebabkan oleh krisis Asia yang melanda di beberapa wilayah Asia dan Jepang di tengah resesi panjang. Selain itu karena Cina telah memberlakukan beberapa pembatasan investasi asing dan membuat beberapa perubahan lain dalam kebijakan ekonomi.

Setelah tahun 1999 investasi Jepang ke Cina kembali dan terus meningkat. Perkembangan pembangunan infrastruktur di Cina adalah salah satu faktor yang berkontribusi dalam hal naiknya investasi Jepang ke Cina. Sejak reformasi Cina, selain Jepang beberapa negara asing dan organisasi bantuan internasional mendistribusikan bantuannya ke Cina. Jepang merupakan donor ODA terbesar ke Jepang⁸⁴. Dan sebagai donor terbesar, kepentingan ODA Jepang dalam menciptakan infrastruktur yang dibutuhkan untuk FDI juga besar. Proyek ODA Jepang ke Cina diprioritaskan ke dalam sektor pembangunan infrastruktur. Sehingga investasi perusahaan Jepang ke Cina disalurkan melalui perbaikan infrastruktur industri.

Pinjaman Yen sangat membantu untuk meminimalkan biaya investasi di Cina untuk perusahaan swasta, termasuk perusahaan Jepang, dengan mendukung pengembangan industri infrastruktur.⁸⁵ Yang dimaksud meminimalkan biaya investasi di sini adalah Cina menurunkan biaya investasi bagi perusahaan-perusahaan Jepang karena melalui ODA dalam menyediakan infrastruktur—baik infrastruktur transportasi seperti jalan raya, jembatan, dan pelabuhan juga infrastruktur yang terkait dengan energi seperti pembangkit listrik—di negara-negara tujuan investasi.

Di beberapa literatur yang mengkaji mengenai hubungan ODA Jepang ke Cina menyatakan bahwa ada keinginan Jepang untuk mengamankan sumber-sumber atau bahan baku di Asia Timur seperti batubara, kayu dan mineral.⁸⁶ Ada motivasi tertentu di balik program-program bantuan terkait dengan perkembangan industri potensial yang sedang berlangsung di Cina. ODA juga dilatarbelakangi maksud untuk mengembangkan potensi perusahaan Jepang di seluruh Asia Timur

⁸⁴ Lihat penjelasan mengenai distribusi ODA ke negara Asia di Bab III

⁸⁵ Tsukasa, *Op.Cit.*, hal. 42-45

⁸⁶ Sodenberg, *Op.Cit.*, hal. 150

dalam konteks tenaga kerja, lokasi produksi, infrastruktur transportasi, dan pasar konsumen yang ada di Cina.⁸⁷

Kemudian hal yang ditemukan dalam investasi Jepang ke Cina adalah perusahaan Jepang dan atau *The Transnational Cooperation* (TNC) sering tidak bersedia atau tidak mampu menanggung biaya dan risiko pembangunan infrastruktur. Mereka menunggu penyusunan dan keputusan daerah mana yang menjadi pusat distribusi ODA yang sepenuhnya disubsidi oleh pemerintah.

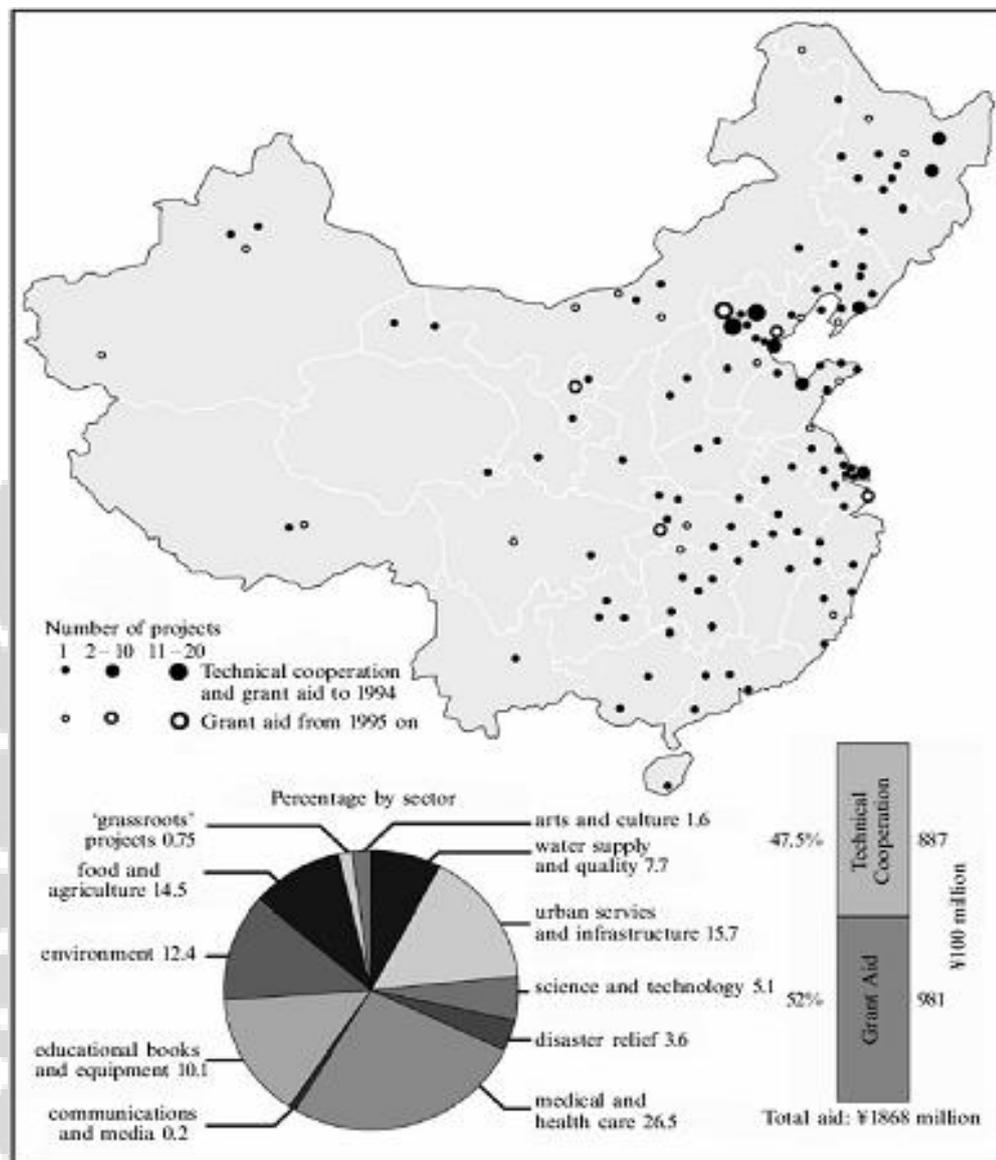
Singkatnya ODA menjadikan investasi Jepang di Cina menjadi lebih efisien. Hal ini kemudian tentunya berdampak pada sektor perdagangan. Perdagangan yang menguntungkan terjadi ketika proses produksi yang ada, berada pada titik efisiensi yang tepat. Karena barang yang diproduksi kemudian akan memiliki keunggulan komparatif sebagai akibat dari produksi yang efektif dan efisien.

Kepentingan Perdagangan Jepang

Dengan mengacu pada data di bab dua mengenai perdagangan Jepang-Cina dan arus investasi Jepang ke Cina, maka dapat diargumentasikan bahwa pada hakikatnya ODA Jepang tidak hanya membantu Cina dalam pembangunan ekonominya saja, tetapi juga membantu Jepang membuka akses pasar ke Cina serta mendapatkan bahan material mentah. Beberapa keuntungan yang didapatkan Jepang dari hubungan yang baik dengan Cina adalah: sumber daya alam dan sumber daya manusia. Hal ini terlihat dari grafik komoditi impor Jepang dari Cina. Awal tahun 80an sampai akhir 90an, mayoritas impor Jepang dari Cina adalah barang bakar mineral. Jepang mendapatkan harga bahan bakar mineral dari Cina dengan harga yang murah. Selain itu dengan adanya bantuan ODA Jepang di Cina, Jepang dapat memindahkan produksi manufakturnya ke Cina. Dengan memindahkan produksinya ke Cina, Jepang diuntungkan melalui upah pekerja yang umumnya rendah sehingga dapat menekan biaya produksi.

⁸⁷ Kopple dan R Orr, *Op Cit.*, hal. 163-182.

Gambar 4
Penyebaran ODA Jepang ke Cina 1980-1995

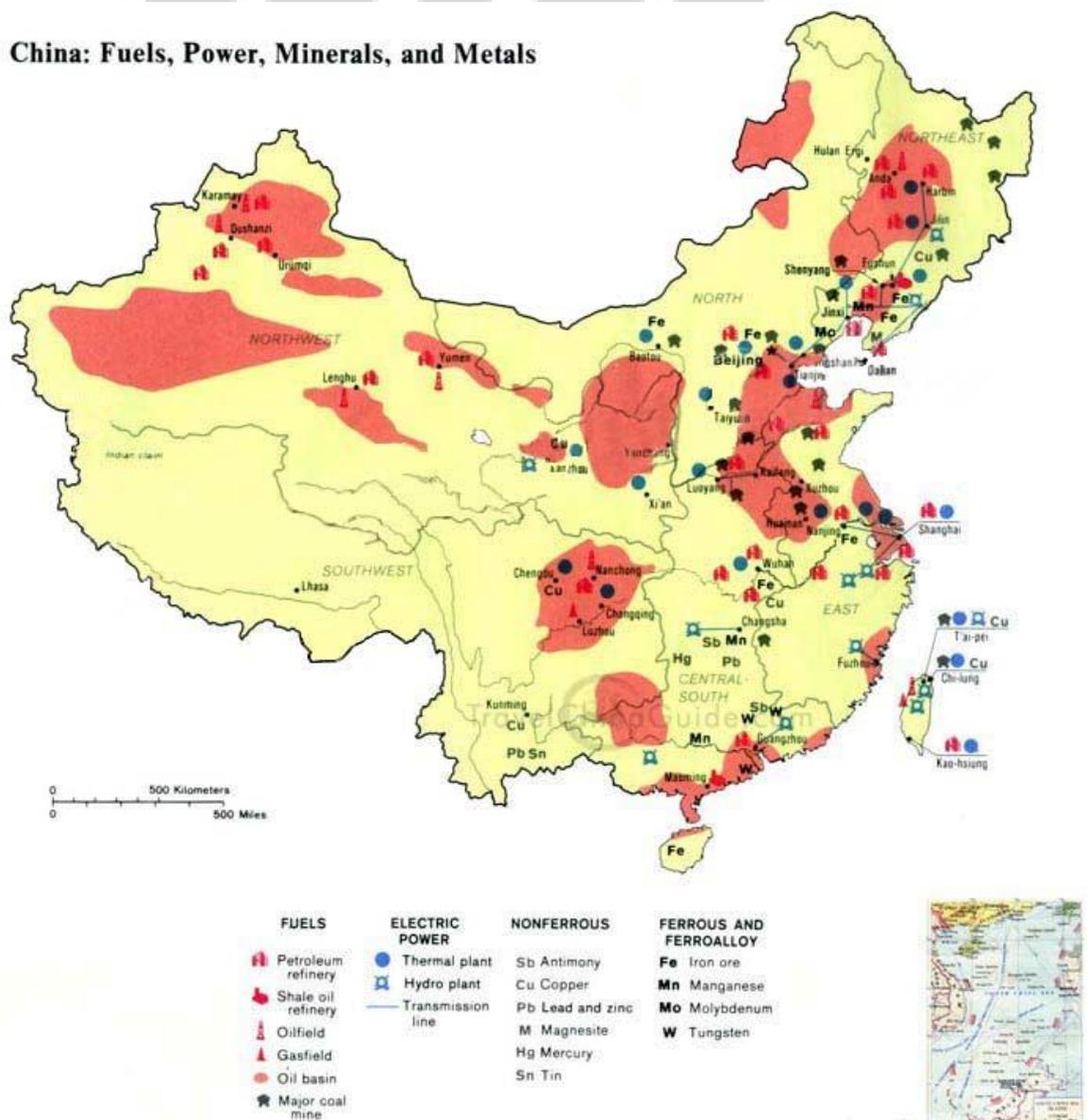


Sumber: gabungan antara Muldavin, Joshua. 2000. The Geography of Japanese Development Aid to China 1978-98. *Environment and Planning A* 32 (5) hal 932. dan <http://worldhistoryatyhs.wikispaces.com/file/view/china-map-6.jpg/31457541/china-map-6.jpg>

Beberapa daerah di Cina menerima perbedaan jumlah pinjaman ODA sesuai dengan tingkat perkembangan dan pentingnya bagi Jepang dari waktu ke waktu. Jepang menempatkan penekanannya ODA pada jenis proyek tertentu, terutama untuk pembangunan transportasi seperti pelabuhan atau kereta api. Hal tersebut menguntungkan Jepang karena pembangunan pelabuhan dan jalur kereta

api yang dihubungkan ke basis produksi batubara di daerah dalam China dan pelabuhan di wilayah pesisir sebenarnya memfasilitasi dan meningkatkan impor batubara China ke Japan. Sementara pada saat bersamaan Cina yang sedang membutuhkan modal, teknologi dan bahan baku untuk produksi. Akibatnya, Jepang bisa mendorong hubungan ekonomi dan perdagangan yang baik dengan China serta memperkuat posisinya di pasar China secara luas.

Gambar 5
Penyebaran Hasil Alam Cina (Minyak dan Mineral Cina)



Sumber: gabungan antara Muldavin, Joshua. 2000. The Geography of Japanese Development Aid to China 1978-98. *Environment and Planning A* 32 (5) hal. 932. dan <http://worldhistoryatyhs.wikispaces.com/file/view/china-map-6.jpg/31457541/china-map-6.jpg>

Dengan mengambil contoh pendistribusian ODA baik dalam bentuk pinjaman yen, hibah, ataupun bantuan teknis pada bab sebelumnya, kita dapat menemukan bahwa konsentrasi ODA terpusat pada bagian timur dan tengah Cina saja, pada bagian barat masih ditemukan kesenjangan pembangunan dan taraf hidup. Pemerintah Cina kemudian mengusulkan pembangunan infrastruktur di daerah barat, hal ini disambut oleh Jepang.

Namun jika kita kembali mengacu pada persepsi sebelumnya bawa bantuan Jepang ke Cina tidak sesederhana memajukan infratraktur daerah tertinggal saja. Dengan melihat peta penyebaran di bawah ini kita akan dapat melihat bahwa daerah penyebaran proyek pinjaman yen, hibah, dan bantuan teknis terpusat di bagian timur yang kaya akan hasil alam seperti minyak, gas, mineral, dan lainnya.⁸⁸ Sekalipun mempertimbangkan untuk menyeimbangkan distribusi bantuan ke wilayah barat Cina, dapat dilihat pada peta dibawah ini bahwa daerah yang digunakan merupakan daerah yang juga memiliki hasil alam seperti minyak, gas, mineral, dan lainnya. Berikut adalah Penyebaran ODA dan Penyebaran Hasil Alam Cina.

Jepang dan Cina memiliki sejarah panjang kerja sama energi di masa lalu. Cina mulai mengekspor minyak ke Jepang dalam sejak tahun 1974.⁸⁹ Dan hubungan kedua negara mengenai energi menarik pasca *Oil Shock*. Setelah Oil Shock Jepang diperbolehkan melakukan diversifikasi dan mengurangi ketergantungan pada timur tengah serta menadapat pengaruh dalam menawar Bahkan di akhir tahun 1990-an, China mengekspor \$ 1 miliar per tahun minyak ke Jepang- dengan prosentase hampir separuh ekspor minyak China ke dunia, dan 7,2% dari total impor minyak Jepang. Ekspor minyak Cina ke Jepang ini kemudian memberikan devisa dan akses teknologi.⁹⁰ Impor minyak Cina ke

⁸⁸ Lihat gambar Distribution of Technical Cooperation and Grant Aid, 1978-1998 from Japan International Cooperation and Association di Bab III

⁸⁹ Tanaka Akihiko, *Legal Documents Regarding Sino-Japanese Relations*, tersedia di <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPCH/19780216.OIJ.html>, diakses pada 28 April 2011 pkl.22.30 WIB.

⁹⁰ Kent E. Calder, "Sino-Japanese Energy Relations: Prospects For Deepening Strategic Competition", *The Conference On Japan 'S Contemporary Challenges In Honor Of The Memory Of Asakawa Kan 'Ichi*, March 9-10, 2007, tersedia di <http://eastasianstudies.research.yale.edu/japanworld/calder.pdf> , diakses pada 28 April 2011 pkl.23.00 WIB.

Jepang juga bertujuan untuk mengimbangi ketergantungan Jepang akan minyak di Timur Tengah.⁹¹

Meningkatnya ODA Jepang ke Cina juga berpengaruh bagi kepentingan industri manufaktur Jepang seperti Nippon Steel.⁹² Meningkatnya impor energi dari Cina juga memberikan jalan bagi Jepang untuk meningkatkan ekspor yang diproduksi Jepang, dengan menghubungkan ekspor minyak Cina untuk baja Cina, tanaman industri, dan impor mesin dari Jepang.

Dari pembahasan di bab dua dapat dilihat terjadi peningkatan volume perdagangan Jepang-Cina. Hilpert menjelaskan faktor yang menyebabkan meningkatnya volume perdagangan pasca normalisasi hubungan, khususnya di tahun 1990an. Menurutnya perkembangan dinamis perdagangan Sino-Jepang dapat dijelaskan dalam dua fakta jelas berikut (1) total perdagangan luar negeri China telah berkembang dengan cepat pasca- reformasi terbuka dan liberalisasi dari Cina, dan bahwa (2) Jepang dan Cina secara geografis dekat satu sama lain.

Poin pertama Hilpert dapat diterima karena Jepang merupakan negara yang mendukung reformasi sistem Cina. Bahkan Jepang mendukung masuknya Cina ke WTO. Namun melihat kembali poin kedua bahwa menurut Hilpert naiknya volume perdagangan Jepang Cina adalah karena Jepang dan Cina secara geografis dekat satu sama lain masih perlu dipertanyakan. Hal ini dikarenakan volume perdagangan Jepang dengan negara di Asia Timur lainnya tidak mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Hal ini dapat dilihat dari data perdagangan Jepang ke beberapa negara Asia Timur lainnya.⁹³

Sementara untuk menjelaskan naiknya volume perdagangan kedua negara ini, Ricardo itu secara umum mengungkapkan bahwa volume perdagangan dan struktur perdagangan ditentukan oleh keunggulan komparatif suatu negara.⁹⁴ Oleh karena itu keunggulan kompetitif yang spesifik dari Jepang dan China di pasar masing-masing menjelaskan mengapa terjadi peningkatan volume perdagangan bilateral antara Jepang dan China.

⁹¹ *Ibid*

⁹² Akihiko, *Op. Cit.*

⁹³ Jetro White Paper On International Trade 2001, hal. 14.

⁹⁴ Hilpert, *Op.Cit.*, hal. 44-45.

Namun peningkatan volume perdagangan Jepang-Cina dapat juga dijelaskan dengan menghubungkan pendistribusian ODA Jepang ke Cina, yang notabennya dikhususkan ke dalam proyek pembangunan pelabuhan serta pembangunan jalur kereta api, yang basis produksi dihubungkan batubara di daerah dalam China dan pelabuhan di wilayah pesisir dalam rangka memfasilitasi dan meningkatkan impor batubara China ke Jepang. Dengan mengaitkan pendistribusian ODA melalui proyek pembangunannya maka Cina pasti membutuhkan modal, teknologi dan bahan baku untuk produksinya. Akibatnya, Jepang bisa mendorong hubungan ekonomi dan perdagangan yang baik dengan China serta memperkuat posisinya di pasar China secara luas.

4.1.2. Faktor Kepentingan Politik Jepang.

Perbaikan Citra Jepang Pasca Perang Dunia II

Secara politis, ODA digunakan Jepang untuk memperbaiki citranya pasca militerisme Jepang runtuh. Dengan memijam istilah David Arase *buying power*, ODA menjembatani Jepang dalam membangun hubungan bilateral dengan negara lain dan menjadi alat yang efektif dan strategis bagi keterlibatan Jepang dalam mengatasi masalah-masalah internasional termasuk dalam memperbaiki citra Jepang dimata Cina.

Sejak normalisasi hubungan diplomatik Sino-Jepang pada tahun 1972 faktor sensitivitas sejarah militerisme Jepang selalu muncul sebagai ganjalan yang mewarnai hubungan kedua negara. Dalam berbagai perundingan kerjasama, hal yang selalu dituntut oleh Cina adalah permintaan maaf dan penyesalan Jepang atas agresi militer Jepang terhadap Cina. Namun seperti yang sudah dibahas pada bab dua tentang hubungan politik Jepang-Cina, prilaku Jepang seperti kunjungan pejabat Jepang ke kuil Yasukuni dan aktif gerakan sayap kanan di Jepang telah menyebabkan ketegangan hubungan antara kedua negara. Seperti yang diungkapkan oleh Whiting dalam penelitiannya bahwa hal yang diwaspadai oleh Cina adalah kemungkinan bangkitnya militerisme Jepang.⁹⁵

⁹⁵ Whiting, *Op. Cit.*, hal. 43.

Hal lain yang menjadi ganjalan dalam hubungan antara kedua negara adalah saat kedua negara berada pada sengketa kedaulatan Senkaku / Pulau Diaoyu selama bertahun-tahun. Selain itu senjata kimia yang dibuang Jepang di daerah sekitar Cina Utara dianggap membahayakan keamanan masyarakat China dan lingkungan sekitarnya. Dan masalah buku teks sejarah Jepang yang dinilai telah mengaburkan sejarah militerisme Jepang menambah citra buruk Jepang dimata Cina paska normalisasi hubungan antara kedua negara.

Sensitifitas sejarah masa lalu dan sikap Jepang yang meresahkan Cina ini membentuk persepsi dan citra tersendiri oleh Cina. Citra ini kemudian memberikan stereotype tersendiri bagi Cina.⁹⁶ Meskipun Jepang berada dibawah Amerika Serikat dalam hal perthanan dan militer, kewaspadaan Cina atas munculnya kembali kekuatan militer Jepang. Menurut Whiting, citra dan persepsi suatu negara akan menentukan bagaimana bentuk suatu perilaku politik luar negeri suatu negara. Sehingga dengan adanya citra Jepang yang terbentuk akibat rezim militer Jepang, ODA Jepang menjadi salah satu alat untuk memperbaiki citra Jepang pasca Perang Dunia II.

Dalam Piagam ODA disebutkan salah satu tujuan distribusi ODA Jepang ke Cina adalah untuk mempromosikan hubungan baik Jepang ke negara penerima⁹⁷ termasuk Cina. Merujuk pada piagam ODA sebelumnya disebutkan bawa salah satu tujuan distribusi ODA Jepang ke Cina adalah untuk membangun hubungan baik dengan Cina⁹⁸ Menurut beberapa studi literature, ODA dipandang sebagai kompensasi atas rezim militer Jepang yang dilakukan selama Perang Dunia Kedua, meskipun Cina secara resmi meninggalkan reparasi perang sebagai syarat normalisasi hubungan ditahun 1972.⁹⁹

Tidak hanya bertujuan memperbaiki citra Jepang dimata Cina, ODA Jepang ke Cina juga bertujuan meraih citra positif dari publik. Dalam Program Kerjasama Ekonomi Cina, Jepang menyatakan bahwa Jepang mengharapkan agar

⁹⁶ *Ibid*, hal. 187.

⁹⁷ Ministry of Foreign Affairs, Japan. 2001. Japan's Official Development Assistance

⁹⁸ Ministry of Foreign Affairs, Japan. 1994. Japan's Official Development Assistance Charter 1994. Tokyo.

⁹⁹ Ministry of Foreign Affairs, Japan, 2003, *Economic Cooperation Program for China 2001* Diakses dari http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-2.html#2_2 tanggal 15 Februari 2011 pkl 20:30 WIB.

Cina lebih transparan dalam mempublikasikan ODA Jepang ke Cina.¹⁰⁰ Hal ini dapat kita lihat bahwa Jepang berusaha mendapatkan citra positif dan popularitasnya melalui ODA.

Hal inilah yang dianggap penulis sebagai penjelasan mengapa Jepang terus mendistribusikan ODA ke Cina, bahkan jumlahnya terus meningkat. Dalam hal ini dapat kita lihat bahwa tidak hanya faktor kepentingan ekonomi Jepang saja yang mempengaruhi distribusi ODA ke Jepang ke Cina, faktor kepentingan politik ikut mempengaruhi. Guna meningkatkan hubungan bilateral dan hubungan saling pengertian dimata publik Jepang mengkonsentrasikan bantuannya pada masalah kemanusiaan dan pertukaran budaya. Hal ini dapat dilihat saat melihat ODA berdasarkan sektor dan wilayah. Pada term pertama dan kedua ODA Jepang difokuskan pada proyek-proyek transportasi dan subsidi energi. Dalam putaran ketiga dan keempat, Jepang menekankan pentingnya peningkatan masalah lingkungan dalam negeri dan menjadi prihatin dengan masalah pencemaran di negara-negara tetangga. Sementara itu, perbedaan pertumbuhan antara daerah pesisir berkembang pesat di bagian timur dan daerah pedesaan yang jauh di bagian barat juga menjadi perhatian pemerintah Cina, yang mempengaruhi keputusan Jepang pada distribusi geografis dari pinjaman ODA.

Selain daerah pantai, proyek-proyek ODA juga disalurkan di kota-kota besar sebagai contoh Beijing. Wilayah Beijing menerima jumlah terbesar proyek-proyek ODA. Salah satu alasan untuk itu bisa itu, Jepang ingin secara eksplisit memperlihatkan dan menunjukkan bentuk persahabatannya ke Cina. Latar belakang historis Jepang-Cina meninggalkan luka dan rasa kekhawatiran Cina akan kembalinya militerisme Jepang. Oleh karena itu, proyek-proyek besar di ibukota Cina dibangun sebagai simbol persahabatan kedua negara. Beberapa contoh dari

¹⁰⁰ “Japan itself should encourage China to make greater efforts to enhance publicity activities on Japanese aid so that Japanese ODA is more widely known within China. Japan should also strengthen its own publicity efforts, increase human interaction, and use the expertise and technologies that Japan has, in order to fulfill the objective of ‘aid with a visibility of Japan’”. Terjemahan: "Jepang sendiri harus mendorong Cina untuk melakukan upaya yang lebih besar untuk meningkatkan kegiatan publikasi pada bantuan Jepang sehingga ODA Jepang lebih dikenal secara luas di Cina. Jepang juga harus memperkuat usaha sendiri publisitas, meningkatkan interaksi manusia, dan menggunakan keahlian dan teknologi yang Jepang, dalam rangka memenuhi tujuan 'bantuan dengan visibilitas dari Jepang " , *Ibid*.

proyek tersebut adalah Rumah Sakit Persahabatan Jepang Cina, Balai Konservasi Lingkungan Persahabatan Jepang-Cina serta Bandara Beijing.¹⁰¹

Kontrol Atas Cina

Seperti yang telah dibahas sebelumnya bahwa setelah normalisasi hubungan Jepang Cina kerap diwarnai konflik. Tidak hanya Cina yang mewaspadaikan akan kebangkitan Jepang, dari pihak Jepang sendiri pun memiliki rasa kewaspadaan tersendiri akan meningkatnya ekonomi dan Politik Jepang. Hal yang diwaspadai Jepang adalah meningkatnya kekuatan militer Cina. Diakhir tahun 1990-an anggaran belanja militernya terus meningkat. Cina merupakan satu-satunya negara berkembang yang memegang kursi tetap di dewan keamanan PBB. Hal lain yang dikhawatirkan dari meningkatnya militer Cina adalah Cina tercatat sebagai salah satu dari negara yang memiliki nuklir.¹⁰²

Pada dasarnya tidak dapat dikatakan secara lugas bahwa melalui ODA, Jepang dapat mengontrol segala kebijakan yang diambil Cina. Kontrol atas Cina yang akan dibahas disini adalah bagaimana Jepang menggunakan ODA untuk mengantisipasi ancaman Cina. Seperti yang diungkapkan oleh Arase dalam bukunya bahwa melalui sanksi dan pembekuan ODA Jepang berusaha melindungi diri dari ancaman militer Cina.

Dalam membahas ODA Jepang sebagai kontrol atas Cina haruslah diawali dari tiga prinsip Orihara yang menjadi landasan pijak bagi distribusi ODA Jepang ke Cina ditahun 1979. Dalam tiga prinsip Orihara disebutkan bahwa distribusi ODA Jepang ke Cina bertujuan untuk (1) kerjasama dengan Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya, mengurangi ketakutan bahwa Jepang akan bergerak untuk memonopoli pasar Cina; (2) menyeimbangkan bantuan ke China dengan bantuan ke negara asia lain khususnya Asia Tenggara. Dan (3) menghindari pinjaman bantuan untuk industri militer Cina.¹⁰³ Dengan tiga prinsip ini secara tidak langsung Jepang menggunakan strategi tekanan secara tidak

¹⁰¹ Zhao Quansheng, 1993, *Japan's Aid Diplomacy with China in Japan's Foreign Aid: Power and Policy in A New Era*, edited by B. M. Koppel and J. Robert M. Orr. Boulder: Westview Press. hal.168.

¹⁰² <http://www.world-nuclear.org/info/inf63.html>, diakses pada 30 Januari 2010. pkl 23.15 WIB

¹⁰³ Zhao, Op. Cit., hal. 369.

langsung pada China melalui "sanksi bantuan". Seperti yang diungkapkan oleh Juichi Inada dalam bukunya, Jepang menghubungkan persyaratan hak asasi manusia dan penggunaan nuklir dengan bantuan ODA sebagai salah satu cara untuk mempengaruhi politik dalam negeri Cina.¹⁰⁴ Sebagai prasyarat untuk dimulainya kembali proyek-proyek ODA baru, pemerintah Jepang telah berulang kali menunjukkan bahwa pemerintah China harus mengadopsi kebijakan domestik yang memenuhi standar masyarakat internasional, dan menunjukkan bahwa terus mempromosikan reformasi ekonomi dan liberalisasi di Cina.

Seperti yang telah disinggung sebelumnya bahwa distribusi ODA ke Cina berdasarkan tiga prinsip Orihara, yang salah satunya adalah mengenai tidak memberikan bantuan kepada Cina yang berhubungan dengan industri militer dan pertahanan, Jepang kemudian memperkenalkan standar politik dan sanksi bantuan ODA ke China. Pengimplementasian sanksi tersebut dapat dilihat saat insiden Tiananmen terjadi di tahun 1989, Jepang yang tergabung dalam G-7 bersama negara lain ikut memberikan sanksi kepada Cina dengan membekukan ODA ke Cina. Jepang mengaitkan hak asasi manusia di Cina dengan sanksi bantuan. Dapat dilihat disini bahwa Jepang berusaha menggunakan ODA sebagai instrumen politik yang merupakan salah satu cara untuk mempengaruhi politik dalam negeri China. Namun karena kepentingan ekonomi Jepang lebih dominan, maka pada akhir 1990, Jepang telah memulihkan hubungan penuh dengan Cina dan ODA kembali didistribusikan. Jepang merupakan negara yang pertama di antara negara-negara G-7 lainnya yang menormalisasikan hubungan dengan Cina.

Hal ini secara lugas menunjukkan bahwa negara-negara penerima tidak dapat menggunakan pinjaman ODA untuk mengembangkan kekuatan militernya. Dapat dilihat bahwa ODA digunakan sebagai strategi Jepang untuk menghindari ancaman potensial militer Cina. Paska tragedi Tiananmen, sanksi bantuan yang diberikan Jepang terjadi ketika Cina melakukan percobaan nuklir pada tanggal 15 Mei 1995 yang secara jelas telah melanggar piagam ODA. Jepang mengumumkan pada 22 Mei 1995 bahwa akan mengurangi jumlah bantuan Jika Cina tidak menghentikan uji coba nuklir.

¹⁰⁴ Inada, *Op.Cit.*, hal. 11.

Jepang kembali lagi membekukan hibah ke China setelah putaran kedua karena Cina melakukan pengujian nuklir pada tanggal 17 Agustus 1995. Pada bulan Maret 1996, Cina meluncurkan rudal balistik dekat dengan Selat Taiwan selama periode pemilihan presiden Taiwan. Setelah peristiwa itu, Jepang segera melakukan penghentian pinjaman ODA. Meskipun strategi “sanksi bantuan” tidak selalu menghasilkan hasil yang diinginkan oleh Jepang namun strategi ini dapat kita argumentasikan adalah sebagai strategi Jepang dalam mengontrol Cina.

Stabilitas Asia Timur

Jepang dan Cina merupakan dua negara yang terletak di Asia Timur selain Korea Utara dan Korea Selatan. Jika dikaitkan dengan kepentingan strategik politik dengan melibatkan Amerika Serikat, berbagai masalah akan cepat berkembang di sekitar wilayah Asia Timur. Baik permasalahan yang merupakan bagian dari masa lalu maupun persoalan politik yang baru muncul, mengandung banyak persoalan yang bersifat sensitif yang dapat berkembang menjadi gangguan terhadap stabilitas kawasan. Hal ini dapat kita lihat kembali awal pendistribusian ODA yang dikhususkan ke negara-negara Asia khususnya Asia Timur.

Proporsi ODA Jepang terkonsentrasi di negara-negara Asia Timur karena letak geografis Jepang yang merupakan negara di kawasan Asia Timur. Hal lain yang mempengaruhi konsentrasi ODA di Asia Timur adalah sejarah hubungan historis kolonialisme Jepang dengan negara-negara di Asia Timur, seperti Cina dan Korea. Hal ini diungkapkan oleh Hook dalam tulisannya bahwa konsentrasi bantuan pinjaman ODA Jepang banyak terkonsentrasi di wilayah Asia Timur karena ada faktor historis yang melekat erat diantara negara Asia Timur.¹⁰⁵ Jika ditelaah lebih jauh, maka konsentrasi ODA Jepang terhadap negara-negara Asia Timur, menunjukkan kebijakan luar negeri Jepang dan kepentingan Jepang di Asia Timur. Jika sebelumnya telah dipaparkan kepentingan ODA Jepang untuk mengontrol Cina, maka dalam bagian ini akan dipaparkan kepentingan ODA Jepang untuk menjaga stabilitas Asia Timur.

¹⁰⁵ Steven W Hook, 2008, “Foreign Aid in Comparative Perspective: Regime Dynamics and Donor Interests,” dalam Louis A. Picard, Robert Groelsema, dan Terry F. Buss, eds., *Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half Century*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, hal. 86-87.

Distribusi ODA Jepang ke Cina dapat kita kaitkan dengan stabilitas Asia Timur. Seperti yang diungkapkan Hook bahwa Jepang menggunakan bantuan luar negerinya, termasuk bantuan pinjaman ODA untuk membangun ikatan-ikatan regional Asia Timur. Stabilitas kawasan Asia Timur yang merupakan faktor penting bagi keberlangsungan Jepang, baik secara politik dan ekonomi.¹⁰⁶ Melihat kembali pada prinsip dan latar belakang ODA sebelumnya, kita dapat mengidentifikasi bahwa faktor keamanan dan kondisi pasar di Asia Timur memiliki arti yang penting bagi kekuatan Jepang yang ditopang baik dari segi ekonomi maupun politik. Jepang memerlukan adanya stabilitas di Asia Timur agar terbentuk mekanisme pasar yang kondusif.

Meningkatkan kerjasama regional di Asia Timur juga merupakan komponen penting dari Pemulihan ekonomi Jepang. Dalam buku putih perdagangan Jepang tahun 2001 disebutkan bahwa Jepang membutuhkan adanya stabilitas wilayah kawasan. Penting bagi Jepang mendapat dukungan dari pembangunan negara-negara Asia Timur untuk menghidupkan kembali ekonominya dengan memanfaatkan berbagai cara, termasuk ODA, untuk meningkatkan kerja sama ekonomi dan teknologi daerah.

Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa alasan Jepang mendistribusikan ODA ke Cina untuk memperbaiki citra serta mendukung pembangunan infrastruktur Cina. Alasan tersebut juga berlaku pada negara penerima ODA Jepang lainnya. Dukungan Jepang terhadap pembangunan infrastruktur di wilayah Asia Timur pada dasarnya adalah ingin mempromosikan pembangunan kerjasama ekonomi Asia Timur. Seperti yang diungkapkan oleh Hook bahwa pada akhirnya tujuan akhir ODA adalah mencapai tujuan pembentukan *East Asia Economic Circle*¹⁰⁷ sambil terus menggunakan ODA untuk mempromosikan pembangunan ekonomi infrastruktur Asia Timur.

Di sisi lain, harmonisasi dari kerjasama ekonomi dan politik Jepang-Cina dapat menyebabkan lingkungan geopolitik yang agak tidak aman dan rapuh di Asia Timur. Bila poros Jepang-Cina terbentuk maka akan mendominasi

¹⁰⁶ *Ibid*, hal. 86.

¹⁰⁷ Sejak awal 1980 Jepang selalu ingin memproklamirkan *Jepang East Asia Economic Circle* merupakan kerjasama zona ekonomi regional mengintegrasikan "four tigers" dan negara-negara ASEAN dengan Jepang sebagai pusatnya dan yen Jepang sebagai mata uangnya., tersedia di <http://irchina.org/en/xueren/china/view.asp?id=627> , diakses pada 27 April pkl.17.00 WIB

wilayah Asia Timur dengan mengorbankan negara kecil disekitarnya. Situasi ini bukanlah situasi yang diharapkan oleh kekuatan-kekuatan besar lainnya terutama Amerika Serikat dan juga Rusia, Korea dan negara-negara ASEAN.¹⁰⁸ Sehingga diharapkan hubungan ekonomi dan politik antara kedua negara tidak rentan konflik namun menjaga jarak agar tidak terlalu dekat. Hubungan Jepang-Cina mungkin cenderung untuk mengarahkan jalan tengah, seperti yang mereka lakukan selama dua dekade terakhir.

Pertikaian di semenanjung Korea, perebutan wilayah, kepemilikan nuklir Cina dan Korea utara di wilayah Asia Timur dan sejarah militerisme Jepang mengkondisikan wilayah Asia Timur sebagai wilayah yang rentan konflik. Dalam tulisannya Duke mengungkapkan beberapa faktor-faktor yang berpotensi menyebabkan terjadinya ketidakstabilan keamanan di Asia Timur: konflik historis, menurunnya pengaruh AS baik secara militer maupun ekonomi di Asia timur, pertumbuhan ekonomi yang mendorong kemungkinan terjadinya perlombaan senjata, dan potensi berkembangnya isu nuklir di negara-negara kawasan.¹⁰⁹

Asia Timur memiliki potensi ketidakstabilan yang tidak saja berdampak terhadap stabilitas keamanan regional tetapi juga keamanan internasional. Menurut Hong Sung Park ketidakstabilan ini disebabkan oleh tidak adanya kesetaraan horizontal yang menjadikan tidak adanya satu negara yang dapat menjadi aktor tunggal dalam menentukan stabilitas keamanan. Dalam hal ini Jepang menggunakan ODA sebagai salah satu alat diplomasi dan dapat diambil sebagai sarana untuk menjaga kestabilan di wilayah Asia Timur. ODA Jepang dan perlindungan payung keamanan oleh AS menjadikan Jepang sebagai salah satu aktor dalam menjaga stabilitas kawasan. Berikut adalah skema kemungkinan terjadinya konflik di wilayah Asia timur

¹⁰⁸ Hanns Gunther Hilpert. 2002. *China and Japan: Conflict or Cooperation? What does Trade Data Say*. Houndmills Basingstoke: Palgrave, hal. 34-35.

¹⁰⁹ Simon Duke, "Northeast Asia and Regional Security", *Journal of East Asian Affairs*, Volume IX Number 1, Summer/ Fall, hal. 329-330.

Konflik yang Rentan Muncul di Asia Timur:

Konflik rentan muncul di Asia Timur pada dasarnya berlatar belakang sejarah. Seperti yang terjadi pada Jepang-Cina, Korea Utara-Korea Selatan, Cina-Taiwan. Konflik juga rentan muncul atas pengklaiman wilayah. Pengklaiman wilayah biasanya berlatar belakang kepentingan dan persaingan energi antar negara. Seperti yang terjadi antara Jepang dan Cina yang memperebutkan Laut Cina Timur dan Pulau Senkaku. Konflik juga rentan muncul dengan melibatkan aktor diluar kawasan Asia Timur dengan salah satu negara di Asia Timur. Seperti yang terjadi antara Cina, Taiwan dan Vietnam yang saling mengklaim kepemilikan wilayah kepulauan Paracel. Pengklaiman wilayah juga terjadi antara Brunei, Cina, Malaysia, Filipina, Taiwan dan Vietnam.

Tabel 7
Kemungkinan Konflik di Asia Timur

Hubungan Negara	Pemicu Terjadinya Konflik
Jepang-Cina	Latar belakang sejarah, pengklaiman pulau
Jepang-Korea Utara	Kapabilitas senjata nuklir
Korea Selatan-Korea Utara	Latar belakang sejarah, pengklaiman wilayah
Jepang/Korea Selatan – Korea Utara	Kapabilitas senjata nuklir
Cina-Taiwan	Latar belakan sejarah
Asia Timur-Asean	Konflik laut Cina Selatan

Note: diolah oleh penulis

Konflik di Asia Timur juga dapat terjadi karena persaingan energi yang terjadi di Laut Cina Timur, khususnya ladang gas Chunxiao. Berdasarkan pada kepentingan energi, kedua negara akan terus mengeksplorasi sumber daya energi di wilayah perairan yang saling diklaim. Meskipun kedua pemerintah setelah melakukan beberapa pertemuan bersama-sama membahas jalan tengah dari klaim daerah tersebut, namun belum ada jalan keluar untuk kedua masalah tersebut

hingga saat ini. Sengketa Pulau Senkaku juga menjadi salah satu pematik sengketa Jepang-Cina. Masalah ini memuncak saat pihak Jepang membuat mercusuar di pulau tersebut. Tindakan ini menimbulkan gelombang protes keras dari pihak Jepang. Sama halnya dengan ladang gas Chunxiao, Pulau Senkaku juga diperebutkan karena terdapat sumber energi didalamnya.

Masalah pengembangan senjata nuklir merupakan masalah yang paling sensitif di Asia Timur. Asia Timur merupakan kawasan dimana potensi teknologi untuk membuat senjata nuklir muncul karena disebabkan oleh adanya perseteruan historis antar negara. Kondisi ini semakin buruk dengan menurunnya hubungan antar aktor di kawasan.

4.2. Faktor eksternal dalam perumusan kebijakan pendistribusian ODA Jepang ke Cina Periode 1992-2004.

4.2.1 Faktor Amerika Serikat

Amerika Serikat telah selalu menjadi faktor dan memainkan peran sentral dalam hubungan Jepang-Cina, baik dalam awal pasca-Perang Dunia II maupun sampai saat ini. Jepang memiliki ruang terbatas dalam memperbaiki hubungannya ke China. Dapat dilihat bahwa Amerika Serikat merupakan menjadi faktor eksternal utama bagi Jepang untuk merumuskan kebijakan luar negeri dan keamanan terhadap Cina.

Untuk melihat bagaimana Amerika Serikat memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap hubungan Jepang-Cina, hendaknya kita berjalan mundur terlebih dahulu pada tahun 1950-1960. Pada masa itu hubungan AS dengan Cina tidak baik dan sebagai kaki tangan AS Jepang ikut bermusuhan. Kemudian di awal 1970an setelah AS harus menerima kealahannya pada perang Vietnam, maka AS mulai mencari sekutu lain guna mengantisipasi meningkatnya pengaruh Uni Soviet.¹¹⁰ Hal ini kemudian direspon baik oleh Cina dan pada bulan Februari 1972 Presiden AS Nixon dan PM Cina Zhou Enlai menandatangani Komunike Shanghai sebagai tanda normalisasi hubungan antar kedua negara. Proses normalisasi ini kemudian mengiring normalisasi hubungan Jepang-Cina.

¹¹⁰ Samuel Kim, 1992, *China and The World New Directions in Chinese Foreign Relation*, Boulder: Westview Press, hal. 91.

Mengingat keterbatasan Jepang dalam pertahanan dan militer , maka kemungkinan besar Jepang akan terus mendukung kebijakan AS dalam menjaga perdamaian dan stabilitas regional. Dengan kata lain, Jepang kemungkinan akan terus ikut-ikutan dengan kebijakan yang dirumuskan Amerika Serikat termasuk kebijakan terhadap Cina.

Salah satu tujuan dalam aliansi Jepang-AS adalah menyeimbangkan kekuasaan Cina. Untuk tujuan ini, Amerika Serikat adalah faktor mendorong Jepang untuk dapat memainkan peran keamanan yang lebih besar di wilayah tersebut, dan dorongan tersebut dapat diartikan sebagai bentuk tekanan yang timbul dari aliansi bilateral. Salah satu contoh adalah keputusan Jepang untuk berpartisipasi dalam sistem pertahanan rudal yang dipimpin oleh Amerika. Hal ini menunjukkan bahwa salah satu tujuan aliansi Jepang-AS dirancang untuk menghadapi ancaman yang ditimbulkan oleh tidak hanya rudal Korea Utara tetapi rudal Cina juga. Sebagian karena tekanan kuat AS, Jepang memutuskan untuk memperkenalkan sistem dan mengembangkan sebuah rudal pencegat generasi berikutnya bersama dengan Amerika Serikat. Meskipun banyak ketidakpastian tentang efektivitas sistem dan biaya yang tinggi dari sistem ini namun Jepang tetap melakukannya. Tekanan Amerika terlihat jelas dalam kasus ini karena ada realisasi bertahap di Jepang bahwa dalam menghadapi ancaman nuklir dan misil berkembang yang diajukan oleh Korea Utara, pertahanan rudal bisa menjadi satu-satunya sistem pertahanan yang mungkin untuk mengatasi ancaman tersebut meskipun efektivitas sistem tidak cukup terbukti.

Selama lebih dari setengah abad aliansi Jepang-AS telah berperan penting dalam menjaga keharmonisan di Asia Timur.¹¹¹ Hal ini beralasan karena perdamaian dan stabilitas aliansi Jepang-AS akan memberikan lingkungan internasional yang stabil sehingga memungkinkan wilayah di kawasan Asia Pasifik untuk mengembangkan sistem industrialisasi dan sejahtera. Sehingga kemakmuran Jepang sendiri pada dasarnya bergantung pada stabilitas regional dan sebaliknya keamanan Jepang memberikan kontribusi untuk kemakmuran daerah.

¹¹¹ Balbina Y. Hwang, 2004, "A New Security Agenda for the US-Japan Alliance", *The Heritage Foundation Backgrounder*, No 1749, 26 April 2004, hal. 6.

Amerika Serikat secara geografis bukan merupakan bagian dari Asia Timur, namun AS memainkan peran penting dalam politik di wilayah Asia Timur dalam konteks ekonomi, politik, dan keamanan. Keamanan di Asia Timur dikelola oleh aliansi berbasis Amerika Serikat, agar aliansi dapat berjalan Jepang harus berusaha untuk memfasilitasi kehadiran AS di Asia Timur, dengan memberikan saran dan dorongan untuk Amerika Serikat mengenai kebijakan di Asia Timur. Hal ini memperlihatkan bagaimana AS menjadi faktor penting tidak hanya dalam setiap kebijakan Jepang tetapi juga menjaga stabilitas Asia Timur.

4.2.2 Faktor Korea Utara

Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa kehadiran rudal Korea Utara menghawatirkan Jepang. Jepang memerlukan aliansi Amerika-Jepang dalam menghadapi rudal Korea Utara mengingat keterbatasan ruang dan gerak Jepang dalam pertahanan dan militernya. Ungkapan yang dapat digunakan dalam menjelaskan hubungan Jepang-Korea Utara adalah *Close but Uncomfortable*. Hal ini dapat dilihat dari beberapa studi literatur yang mengkaji hubungan Jepang-Korea utara.¹¹²

Dalam beberapa studi literatur disebutkan bahwa hubungan Jepang-Korea Utara tidak lepas dari unsur rudal Korea Utara. Seperti yang terdapat pada salah satu literature yang diungkapkan oleh Kuniko Ashizawa mengenai keterlibatan Jepang dalam menyikapi rudal Korea Utara di *Six Party Talks* (SPT). Dalam tulisannya Ashizawa membandingkan peran Cina dan Jepang dalam forum multilateral ini. Berbeda dengan Cina, dalam SPT Jepang Ashizawa tidak menemukan bahwa Pemerintah Jepang telah memainkan peran yang konstruktif dalam SPT. Sejarah masa lalu Cina dengan Korea Utara mengkondisikan Cina menjadi salah satu anggota SPT yang cukup berperan dalam SPT.

¹¹² Lihat Kuniko Ashizawa, "Tokyo's Quandary, Beijing's Moment in the Six-Party Talks: A Regional Multilateral Approach to Resolve the DPRK's Nuclear Problem", hal. 411-230; Marie Soderberg, "Can Japanese Foreign Aid to North Korea Create Peace and Stability?" hal. 433-454; Christopher W. Hughes, "The Political Economy of Japanese Sanctions towards North Korea: Domestic Coalitions and International Systemic Pressures" dalam *Pacific Affairs* Vol. 79, No. 3 FALL 2006, hal. 455-482.

Dalam menelaah Korea Utara sebagai salah satu faktor eksternal bagi Jepang dalam pendistribusian ODA ke Cina, haruslah dimulai dari hubungan Jepang Korea Utara pasca berakhirnya Perang Dunia II. Berbeda dengan Korea Selatan yang telah mengalami normalisasi hubungan sejak tahun 1965, maka sampai saat ini Jepang belum melakukan normalisasi hubungan secara formal dengan Korea Utara.

Sejak tahun 1992 Jepang dan Korea Utara sudah mulai membicarakan rencana normalisasi hubungan secara formal. Bahkan ditahun 2002 kedua negara menandatangani Deklarasi Pyongyang¹¹³ sebagai wujud keseriusan kedua negara dalam melakukan normalisasi hubungan. Meskipun demikian deklarasi Pyongyang masih belum cukup kuat menjadi stimulus normalisasi hubungan kedua negara. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa hal seperti masalah kompensasi perang, penculikan warga Jepang oleh agen Korea Utara, serta masalah pengembangan Senjata Pemusnah Masal(*Weapon of Mass Destructions* –WMD) seperti program nuklir Korea Utara.

Masalah program nuklir Korea merupakan hal yang dianggap serius oleh dunia internasional khususnya bagi Jepang. Hal ini karena dalam percobaan peluncuran rudal yang dilakukan Korea Utara beberapa kali mendarat di wilayah sekitar Jepang.¹¹⁴ Meskipun tidak secara langsung mendarat ke wilayah Jepang, namun peluncuran rudal tersebut merupakan suatu ancaman bagi Jepang dan stabilitas Asia Timur.

¹¹³ Deklarasi Pyongyang merupakan deklarasi yang disepakati Jepang-Korea Utara pada saat kunjungan Koizumi ke Jepang ditahun 2002 Deklarasi ini menegaskan tujuan akhir dari hubungan normalisasi, menetapkan peta cara dalam menyelesaikan berbagai masalah keamanan, dan normalisasi kedua belah pihak. Selama kunjungan Koizumi, Kim Jong-il meminta maaf atas penculikan masa lalu yang dilakukan oleh Korea Utara selama puluhan tahun, dan ia berjanji akan melakukan penyelidikan dan korban penculikan akan kembali dengan selamat. (Lihat Japan's Perspective on the Korean Peninsula Hitoshi Tanaka, *Senior Fellow, JCIE, 2006*)

¹¹⁴ Ditahun 1998 Korea Utara meluncurkan percobaan rudal dengan tipe *Nodong* dengan jarak tempuh 1300 Km dan *Taepodong I*. Rudal tersebut melewati diatas wilayah Jepang dan jatuh di Samudra Pasifik. Kemudian di tahun 2000 kembali meluncurkan *Taepodong II* dengan jarak tempuh sekitar 3000-6000 Km. Dan di tahun 2006 kembali meluncurkan percobaan rudal sebanyak 7 rudal yang salah satunya jatuh tepat di perairan laut Jepang, (Lihat *The National*, 2000 hal 187 dan *Korean The Peninsula*, 2007, hal.91)

Tabel 8
Pengembangan Senjata Nuklir Korea Utara

Waktu	Peristiwa
1980an	Korea Utara membangun persenjataan nuklir
1993	Korea menolak kedatangan tim inspeksi dari International Atomic Energy Agency (IAEA)
1993	Korea Utara membangun reaktor atom di Yongbyon
1994	Membuat kesepakatan dengan AS dalam Agree Framework(AS menyuplai minyak sebagai energi alternatif)
1994	AS menunda penyuplaian minyak, Korea Utara kembali mengembangkan nuklir
1998	Percobaan rudal(Nodong dan Tepodong) melewati wilayah Jepang, jatuh di Samudra Pasifik
1998	Korea Utara mengembangkan Taepodong II
2003	Menarik diri dari NPT

Sumber: Dirangkum penulis dari Nicks, Larry A. North Korea's Nuclear Weapons Development and Diplomacy, *CRS Report for Congress*. Diakses di <http://fas.org/sgp/crs/nuke/RL33590.pdf> pada 11 Juni 2011 pkl 20.00; A Agus Sriyono, 2004., "Korea Utara: Antara Diplomasi dan Perang", Hubungan *Internasional: Percikan Pemikiran Diplomat Indonesia*, Jakarta:PT Gramedia; "The National Institute for Defense Studies Japan", *East Asian Strategic Review* 2000, hal.187.

Bedasarkan tabel diatas Korea Utara memulai membangun senjata nuklir sejak tahun 1980-an. Pihak International Atomic Energy Agency (IAEA) melakukan inspeksi terkait adanya senjata nuklir. Namun Korea Utara menolak untuk pemeriksaan. Diduga Korea Utara membangun reaktor atom yang memiliki kapasitas 5 Mega Watt di Yongbyon, sebelah utara Pyongyang.

Ditahun 1994 Korea Utara membuat kesepakatan dengan AS mengenai senjata nuklir yang dikembangkan. Dalam Agreed Framework, AS berjanji akan membantu Korea Utara dalam masalah energi.AS berjanji akan memberikan suplai minyak dan membangun pusat tenaga listrik. Namun kesepakatan kedua negara tidak tercapai dengan AS menunda pengiriman minyak ke Korea Utara. Korea Utara menuduh AS telah melanggar kesepakatan namun AS beragumen bahwa hal tersebut dilakukan karena Korea Utara menjalankan program HEH(Highly Enriched Uranium).

Ditahun 1998, Korea Utara melakukan percobaan rudal dengan model melewati *Nodong* dengan jarak tempuh 1300 km dan *Taepodong I* dengan jarak tempuh 1500 km melewati Jepang dan jatuh di Samudra Pasifik. Hal ini tentu saja mengundang aksi protes tegas dari pihak Jepang. Namun hal tersebut ditanggapi dingin oleh Korea Utara. Korea Utara alih-alih mengembangkan rudal dengan tipe *Taepodong II* dan *Nodong* yang memiliki jarak 3.500-6.000 km.

Berbagai aksi protes atas percobaan senjata rudal Korea Utara ditanggapi santai oleh Korea Utara. Bagi Korea Utara senjata nuklirnya adalah sebagai cangkang perlindungan. Menurut Korea Utara pengembangan senjata nuklir merupakan salah satu bentuk hak negara untuk mempertahankan national interest nya. Karena hal tersebut, Korea Utara menolak untuk patuh pada ketentuan internasional untuk pemeriksaan oleh tim inspeksi IAEA dan mengentikan pengembangan senjata nuklir. Korea Utara bahkan menarik diri dari NPT pada 9 Januari 2003. Hal tersebut menandakan keseriusan Korea Utara mempertahankan kepemilikan senjata nuklirnya.

Permasalahan nuklir Korea Utara ini kemudian masuk kedalam agenda *Six Party Talks* (SPT) antara Cina, Jepang, Rusia, Amerika Serikat, Korea Selatan, dan Korea Utara. Dalam pelaksanaannya SPT belum menghasilkan keputusan yang signifikant. Hal ini disebabkan karena dalam dialog enam pihak ini, masing-masing pihak memiliki pandangan tersendiri dalam mempertahankan kepentingannya di SPT ini. Kelima pihak menentang pengembangan senjata nuklir Korea Utara, namun bagi Korea Utara sudah jelas, bahwa alasan Korea Utara mengikuti SPT adalah untuk memperthakan rezim militernya dengan tetap mempertahankan pengembangan senjata nuklir.

Diantara lima pihak dalam SPT, Cina merupakan negara yang berpotensi sebagai mediator ketika tidak ada titik temu diantara keenam pihak dalam SPT. Hal ini dikarenakan kedekatan Cina dan Korea Utara yang sudah terjalin sebelum Perang Dunia II. Cina telah menjadi sekutu dekat Korea Utara karena adanya kedekatan historis dan persamaan ideologi. Selain itu China memiliki pengaruh ekonomi dan politik yang paling signifikan bagi Korea Utara di Asia Timur. Selain itu, Cina merupakan partner dagang terbesar Korea Utara.

Hubungan ekonomi China dengan Korea Utara sudah selama bertahun-tahun menjadi hubungan yang penting dalam beberapa hal. Pertama, hubungan perdagangan Cina-Korea Utara. Telah disebutkan sebelumnya bahwa Cina merupakan partner dagang terbesar Korea Utara pada 1990-an. Selain partner dagang, Kedekatan Cina-Korea Utara juga dapat dilihat konteks bantuan. Walaupun belum ada nilai pasti untuk bantuan Cina ke Korea Utara, namun menurut Kim Sung Chull Bantuan untuk Korea Utara umumnya diperkirakan satu-seperempat sampai sepertiga dari keseluruhan bantuan luar negeri Cina

Seperti yang diungkapkan sebelumnya bahwa Cina merupakan anggota SPT yang dimungkinkan dapat berdialog dengan Korea Utara dalam masalah tes nuklir. Alasan Cina untuk ikut dalam SPT adalah karena pengembangan nuklir Korea adalah hanya akan berakhir pada keterpurukan ekonomi Cina.¹¹⁵ Penjelasan dari keterpurukan ekonomi disini dapat digambarkan dengan pengandaian. Jika Korea Utara melanjutkan pengembangan senjata nuklir, maka AS dan koalisinya akan menjatuhkan sanksi ekonomi kepada Korea Utara. Dan Korea Utara tidak akan diizinkan menerima bantuan internasional. Keterpurukan ekonomi, politik dan tatanan sosial Korea Utara akan langsung membebani Cina.

Dengan faktor historis dan letak geografis Cina-Korea Utara, maka akan memungkinkan bagi pengungsi Korea Utara Untuk berbondong-bondong melintasi perbatasan Cina yang nantinya akan berdampak pada stabilitas ekonomi dan sosial Cina. Dengan menggunakan istilah Zhenqian Pan, Kim mengungkapkan kondisi ini menjadikan dilema tersendiri bagi Cina. Pengembangan Senjata Nuklir tidak hanya menjadi beban bagi Cina tetapi berkelanjutan menjadi masalah diplomatik bahkan dapat menyebabkan *jeopardize security environment* atau ancaman serius bagi Cina.

Alasan lain yang membuat Cina bergabung dengan SPT adalah terkait dengan Jepang. Bila Korea Utara secara agresif mengembangkan senjata nuklir maka hal tersebut akan meningkatkan *balance of power* Jepang. Aliansi Jepang-AS akan semakin erat dan memunculkan isue *nuclear armament*. Hal ini yang dikhawatirkan Cina. Jepang berada dibawah perlindungan AS, sehingga akan

¹¹⁵ Kim Sung Chull. 2010, "North Korea's Relationship with China: From Alignment to Active Independence," dalam Lam Peng Er and Narayanan Ganesan, eds., *Facing a Rising China in East Asia*, hal. 120.

memungkinkan bila Jepang-AS akan bekoordinasi untuk kapal pertahanan rudal yang selama ini selalu menjadi *security dilemma* Jepang-Cina. Namun Menurut Kim sikap Cina ke Korea Utara ada dalam definisi *ambiguity*.¹¹⁶ Jalan yang di pilih Cina adalah jalan damai terkait isu nuklir Korea Utara dan tetap bekerjasama dengan AS-Jepang dalam mencari jalan keluar. Hal-hal tersebutlah yang melatarbelakangi keikutsertaan Cina dalam SPT.

Salah satu cara yang dilakukan Cina untuk menarik perhatian Korea Utara dalam mengikuti SPT pada akhir Agustus 2003 adalah Presiden Cina Hu Jintao berjanji pada Kim Jong II atas bantuan ekonomi yang lebih besar dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Singkatnya, Cina memiliki cara tersendiri dalam SPT. Sejak April 2003, Cina telah menyelenggarakan satu perundingan segitiga dan enam putaran dalam SPT. Selama perundingan, Cina telah bertindak tidak hanya sebagai tuan rumah, tetapi juga sebagai mediator tetapi telah menjadi lebih terlibat dan memainkan peran penting tahun ke tahun dengan menyediakan lebih banyak bantuan dalam berbagai bentuk yang lebih luas.

Analisis Keterkaitan antar Faktor dalam Kebijakan Distribusi ODA Jepang ke Cina Periode 1992-2004

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, bahwa distribusi ODA Jepang ke Cina periode 1992-2004 dipengaruhi oleh dua faktor yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal yang mempengaruhi kebijakan distribusi ODA Jepang ke Cina pada periode ini adalah kepentingan Jepang di Cina. Kepentingan Jepang di Cina dalam penelitian ini berupa kepentingan ekonomi dan politik. Faktor eksternal yang mempengaruhi kebijakan distribusi ODA Jepang ke Cina adalah faktor Amerika Serikat dan Korea Utara

Semua faktor-faktor yang sebelumnya telah diuraikan diatas baik internal maupun eksternal saling terkait dalam memberikan pengaruh terhadap distribusi ODA Jepang ke Cina. Dengan menganalisis faktor-faktor dari kebijakan distribusi ODA Jepang ke Cina secara periodisasi, maka dalam tulisan ini akan berusaha melihat keterkaitan antar faktor. Faktor internal yaitu kepentingan ekonomi

¹¹⁶ *Ibid.* hal.122.

Jepang atas Cina yang akan dilihat adalah berupa investasi perdagangan Jepang dan Cina. Sedangkan kepentingan politik Jepang dalam memberikan ODA ke Cina adalah memperbaiki citra Jepang pasca perang dunia ke-2, kontrol Jepang atas Cina, serta menjaga stabilitas Asia Timur. Dinamika hubungan politik Jepang dan Cina merupakan indikator yang digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisis pengaruh faktor politik terhadap kebijakan ODA Jepang ke Cina.



Tabel Keterkaitan Antar Faktor dalam Kebijakan Distribusi ODA Jepang ke Cina Periode 1992-2004

***Ket: Tanda (+) menandakan dampak positif bagi hubungan Jepang, tanda (-) menandakan dampak negatif bagi Jepang**

Faktor/ Periode		1992-1995	1996-2000	2001-2004
Faktor Internal	Ekonomi			
	Investasi	Nilai investasi Jepang ke Cina \$ 6,32 milyar	Nilai investasi Jepang ke Cina \$ 6,77 milyar	Nilai investasi Jepang ke Cina \$ 14,62 milyar
	Perdagangan	<ul style="list-style-type: none"> • Ekspor Jepang ke Cina \$ 69,76 milyar • Impor Jepang dari Cina \$100,87 milyar 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekspor Jepang ke Cina \$ 116,462 milyar (↑dari periode sebelumnya) • Impor Jepang dari Cina \$ 215,55 milyar (↑dari periode sebelumnya) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekspor Jepang ke Cina \$ 201,614 milyar (↑dari periode sebelumnya) • Impor Jepang dari Cina \$ 288,40 milyar (↑dari periode sebelumnya)
	Politik	<ul style="list-style-type: none"> • Kunjungan Kaisar Akhito ke Cina (+) • Kunjungan PM Jepang Hosokawa ke Cina: Meminta maaf atas tindakan agresi militer Jepang ke Cina (+) • Cina melakukan uji coba nuklir - 1995 (-) • Buku Teks sekolah: gambar pembantaian Nanjing yang menunjukkan kekejaman agresi militer Jepang (-) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cina meluncurkan rudal yang melewati wilayah Jepang (-) • Kunjungan PM Jepang Hasimoto ke Kuil Yasukuni (-) • Kunjungan PM Jepang Hasimoto ke Mancuria : simbol akan rekonsiliasi Jepang dan Cina (+) • Kunjungan Jiang Zemin ke Cina : Deklarasi Bersama yang dinamai <i>Building a Partnership of Friendship and Cooperation for Peace and Development</i> (+) • Kunjungan PM Obuchi Keizo: menindaklanjuti Deklarasi <i>Building a Partnership of Friendship and Cooperation for Peace and Development</i> (+) • Kapal angkatan laut Cina telah bergabung dalam kegiatan investigasi maritim di sekitar perairan Jepang (-) • Tim investigasi maritim Cina muncul di Zona Ekonomi Eksklusif Jepang tanpa persetujuan terlebih dahulu dari pihak berwenang Jepang (-) 	<ul style="list-style-type: none"> • Buku teks sejarah Jepang dianggap mengaburkan fakta agresi militer Jepang ke Cina dan Korsel Kunjungan PM Jepang Koizumi ke Yasukuni (-) • Cina masuk WTO • Aktivis Cina terlihat di perairan sekitar Pulau Senkaku (-) • Kematian penduduk lokal di timur laut Cina karena terkontaminasi sisa bahan kimia yang ditinggalkan ex-terentara Jepang pada zaman kolonialisme Jepang (-) • Aktivitas kapal-kapal marinir Cina di wilayah yang dikalim oleh Jepang semakin meningkat (-) • Perayaan ke-25 penandatanganan <i>The Treaty of Peace and Friendship Between Japan and People's Republic of China</i> (+) • Kapal selam nuklir milik Cina memasuki perairan teritorial Jepang di dekat Pulau Sakishima, bagian dari Okinawa (-) • Kesepakatan untuk mengembangkan hubungan bilateral ekonomi dan budaya, yang penting bagi kedua belah pihak dan juga untuk dunia, dan berjanji untuk melakukan upaya untuk dimulainya kembali perundingan multilateral atas ambisi nuklir Korea Utara (+).

	Jumlah ODA	\$ 5,54 milyar	\$ 4,59 milyar	\$ 3,24 milyar
	Faktor/ Periode	1992-1995	1996-2000	2001-2004
Faktor Eksternal	Amerika Serikat	Masalah Pangkalan Militer AS di Okinawa Jepang (kasus pelecehan seksual tentara AS pada WN Jepang) (-)	<ul style="list-style-type: none"> • Kesepakatan US-Japan Declaration ON Security(dasar stabilitas dan kemakmuran Asia Pasifik) (+) • Pembaharuan kesepakatan Jepang-AS (-) • Kapal Perang AS disekitar perairan Jepang (perbatasan Jepang dan Cina) (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • Merumuskan program pertahanan baru setelah peristiwa 11 September 2001 di WTC New York. Pada Desember 2004 pemerintah Jepang merumuskan program pertahanan baru, yang disebut <i>National Defense Program Guidelines (NDPG)</i>. NDPG mempunyai dua tujuan, yaitu: untuk menghadapi kemungkinan ancaman dari luar dan ikut menyempurnakan lingkungan keamanan internasional (+) • AS dan Cina tergabung dalam G6 yang bertujuan membahas masalah nuklir Korea Utara. Masalah Nuklir Korea Utara (+)
	Korea Utara	Korea menolak kedatangan tim inspeksi dari International Atomic Energy Agency (IAEA)(-) Korea Utara membangun reaktor atom di Yongbyon (-)	Percobaan rudal(Nodong dan Tepodong) melewati wilayah Jepang, jatuh di Samudra Pasifik (-) Korea Utara mengembangkan Taepodong II (-) Kapal mata-mata Korea Utara menyamar sebagai kapal nelayan Jepang (-)	<ul style="list-style-type: none"> • Jepang dan Korea menandatangani Deklarasi Pyongyang sebagai wujud keseriusan kedua negara dalam melakukan normalisasi hubungan(+) • Jepang dan Cina tergabung dalam G6 yang bertujuan membahas masalah nuklir Korea Utara. Masalah Nuklir Korea Utara (+) • Lima warga Jepang yang diculik agen rahasia Korea Utara setelah 24 tahun lamanya (+) • Korea Utara mengaku kembali mengembangkan program nuklir dan Menarik diri dari NPT (-) • Korea Utara mengusir tim inspeksi nuklir dari negaranya • Korea Utara menembakan rudal ke kawasan perairan laut Kawaguchi, Jepang
	Jumlah ODA	\$ 5,54 milyar	\$ 4,59 milyar	\$ 3,24 milyar

Note: diolah oleh penulis

Periode 1992-1995

Setelah insiden Tiananmen pada tahun 1989, hubungan ekonomi dan politik Jepang dan Cina sempat mengalami stagnasi, namun pada periode 1992-1995 hubungan ekonomi kedua negara mengalami pertumbuhan yang cukup pesat setelah stagnasi selama dua tahun. Nilai investasi Jepang ke Cina sebesar \$ 6,32 milyar. Hubungan ekonomi dalam sektor perdagangan mencapai ekonomi \$69,76 milyar untuk ekspor dan impor Jepang dari Cina sebesar \$100,87.

Hubungan ekonomi yang baik antar kedua negara turut disertai memulihnya hubungan politik dengan kehadiran Kaisar Akihito. Kaisar Akihito mengunjungi Cina bersama permaisuri Michiko. Kunjungan ini ada kunjungan pertama kaisar setelah perang Dunia II. Dalam sambutannya Kaisar mengungkapkan rasa penyesalan atas penderitaan yang dialami oleh Cina pada masa kolonialisme Jepang. Akihito juga menambahkan bahwa Jepang akan selalu menempuh jalan sebagai negara yang cinta damai dan kedua negara akan semakin mendekati hubungan persahabatan yang didasari rasa saling percaya. Hal tersebut menandakan keseriusan Jepang untuk memperbaiki hubungan Jepang dan Cina dan berusaha memperbaiki citranya pasca Perang Dunia II.

Sebelum kedatangan Kaisar Akihito ke Cina, setahun sebelumnya PM Jepang mengunjungi Cina dan mengumumkan akan kembali mendistribusikan ODA ke Cina. ODA Jepang ke Cina mencapai \$5,54 milyar. Sehubungan dengan ODA, pemerintah Jepang mengumumkan ODA *Charter* yang berisi prinsip pendistribusian ODA. Dengan melihat hubungan ekonomi dan politik yang berlangsung pada periode ini, maka dapat diargumentasikan bahwa pada periode ini ODA meningkat dengan ikut meningkatnya nilai investasi, ekspor, dan impor Jepang dan Cina. Hubungan politik kedua negara juga berada pada iklim yang positif. Pada periode ini aliansi Jepang dan Cina mengalami persoalan yaitu adanya kasus pelecehan seksual tentara AS pada WN Jepang di sekitar pangkalan militer Jepang. Hal ini menimbulkan rasa sentimen warga Jepang terhadap kehadiran pangkalan militer AS di Jepang.

Periode 1996-2000

Pada periode ini investasi Jepang dan Cina mengalami kenaikan namun tidak terlalu signifikan. Investasi pada periode ini naik sekitar 6%. Hal ini berbeda dengan periode sebelumnya setelah stagnasi mengalami kenaikan hampir 25,4%. Nilai perdagangan pada periode ini mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya. Nilai ekspor Jepang ke Cina mencapai \$ 116,462 milyar , sementara nilai impor Jepang dari Cina \$ 215,55 milyar. Berbeda dengan hubungan ekonomi, hubungan politik Jepang dan Cina pada periode ini lebih banyak mengalami beberapa ketegangan. Ketegangan ini disebabkan oleh latihan senjata Cina dengan meluncurkan rudal melewati wilayah Jepang pada tahun 1996 setelah tahun sebelumnya mengadakan uji coba nuklir. Hal lain yang menyebabkan ketegangan politik adalah munculnya tim investigasi maritim Cina di Zona Ekonomi Eksklusif Jepang tanpa persetujuan terlebih dahulu dari pihak berwenang Jepang.

Berbeda dengan hubungan aliansi Jepang dan Cina yang pada periode ini yang memperbaharui beberapa kesepakatan diantara kedua negara. Kedua negara sepakat aliansi Jepang-AS antara lain adalah untuk menjaga stabilitas Asia Timur. Hadirnya kapal Cina di sekitar perairan Jepang ditindaklanjuti oleh AS dengan mengirimkan kapal perang di sekitar perairan Jepang. Memburuknya keadaan politik Jepang disertai dengan menurunnya distribusi ODA pada periode ini. Pada periode ini Jepang juga membekukan distribusi ODA ditahun 1995 sebagai reaksi atas uji coba nuklir Cina dan di tahun 1997 setelah rudal Cina melewati wilayah Jepang. Seperti yang termaktub dalam ODA Charter bahwa Jepang dapat membekukan ODA bila negara penerima mengembangkan senjata nuklir.

Jika dilihat secara runut waktu, aksi Jepang membekukan distribusi ODA ke Cina seperti sebagai satu cara Jepang dalam mengontrol Cina dan menjaga keamanan Asia Timur. Namun bila melihat kembali kondisi ekonomi Jepang yang kurang baik setelah krisis Asia pada pertengahan tahun 90an, maka Krisis Ekonomi Asia dapat dipertimbangkan sebagai alasan lain yang menjadi penyebab turunya ODA ke Cina. Meskipun nilainya turun, posisi Cina masih berada pada urutan tiga besar penerima ODA.

Periode 2000-2001

Nilai investasi Jepang dan Cina pada periode ini mengalami kenaikan cukup besar. Hal tersebut terjadi setelah Cina masuk dalam WTO pada tahun 2001. Pada periode ini nilai ekspor Cina mengalami kenaikan hampir 90%. Nilai impor Jepang dari Cina juga mengalami kenaikan meskipun tidak signifikan nilai ekspor. Naiknya nilai ekspor dan impor Jepang dan Cina ini menandakan pesatnya perkembangan industrialisasi Cina.

Hubungan politik Jepang dan Cina pada periode ini mengalami ketegangan yang meningkat dari periode sebelumnya sebelumnya. Hal tersebut lebih disebabkan oleh aktivitas di sekitar perairan Jepang dan sensitivitas sejarah militerisme Jepang. Walaupun mengalami ketegangan politik pada periode ini, kedua negara menyepakati beberapa kesepakatan penting seperti kesepakatan untuk mengembangkan hubungan bilateral ekonomi dan budaya, yang penting bagi kedua belah pihak dan juga untuk dunia, dan berjanji untuk melakukan upaya untuk dimulainya kembali perundingan multilateral atas ambisi nuklir Korea Utara.

Kesepakatan tersebut tak terlepas atas perumusan program pertahanan baru Jepang, setelah peristiwa 9/11. Seperti yang dijelaskan tabel sebelumnya bahwa Jepang merumuskan program pertahanan baru setelah peristiwa 11 September 2001 di WTC New York. Pada Desember 2004 pemerintah Jepang merumuskan program pertahanan baru, yang disebut *National Defense Program Guidelines (NDPG)*. NDPG mempunyai dua tujuan, yaitu: untuk menghadapi kemungkinan ancaman dari luar dan ikut menyempurnakan lingkungan keamanan internasional. Hal tersebut menjadi salah satu alasan Jepang tergabung dalam G6 yang bertujuan membahas masalah nuklir Korea Utara bersama Cina dan AS. Masalah Nuklir Korea Utara sudah menjadi masalah lama yang meresahkan Jepang dan Aliansi Jepang-AS. Cina dalam forum G6 dinilai sebagai pihak yang dapat dijadikan mediator dalam membahas masalah Nuklir Korea Utara mengingat sejarah hubungan Cina dan Korea Utara. ODA Jepang ke Cina pada periode ini mengalami penurunan namun secara prioritas Jepang tetap berada pada posisi tiga besar negara penerima ODA.

Pada periode ini dapat dilihat pola hubungan Jepang dan Cina. Nilai investasi, ekspor dan impor mengalami kenaikan yang disertai ketegangan politik. Namun Jepang dan Cina sama-sama tergabung dalam G6 dalam membahas nuklir Korea Utara.



BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5. 1 Kesimpulan

Pada bagian akhir ini dapat ditarik beberapa kesimpulan berkenaan dengan kebijakan distribusi ODA Jepang ke Cina Periode 1992-2004. Dalam merumuskan kebijakan distribusi ODA Jepang ke Cina terdapat dua faktor yang mempengaruhi perumusan kebijakan tersebut yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal disini adalah faktor kepentingan ekonomi dan faktor kepentingan politik Jepang di Cina. Sementara faktor eksternal yang mempengaruhi adalah faktor Amerika dan Korea Utara.

Faktor kepentingan ekonomi dan kepentingan politik merupakan faktor internal yang berkontribusi dalam perumusan kebijakan ODA Jepang ke Cina. Investasi dan perdagangan merupakan indikator yang digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisis pengaruh faktor ekonomi terhadap kebijakan ODA Jepang ke Cina. Perkembangan pembangunan infrastruktur di Cina adalah salah satu faktor yang berkontribusi dalam hal naiknya investasi Jepang ke Cina. Sejak reformasi Cina, selain Jepang beberapa negara asing dan organisasi bantuan internasional mendistribusikan bantuannya ke Cina. Namun Jepang merupakan donor terbesar. Sebagai donor terbesar, kepentingan ODA Jepang dalam menciptakan infrastruktur yang dibutuhkan untuk FDI juga besar. Proyek ODA Jepang ke Cina diprioritaskan kedalam sektor pembangunan infrastruktur. Sehingga investasi perusahaan Jepang ke Cina disalurkan melalui perbaikan infrastruktur industri. Pinjaman Yen sangat membantu untuk meminimalkan biaya investasi di Cina untuk perusahaan swasta, termasuk perusahaan Jepang, dengan mendukung pengembangan industri infrastruktur. Keuntungan Jepang dalam membantu pengembangan industri infrastruktur Cina adalah pada perusahaan swasta Jepang yang menanamkan investasi di Cina. Perusahaan Jepang dan atau *The Transnational Cooperation (TNC)* yang berinvestasi di Cina pada umumnya Mereka menunggu penyusunan dan keputusan daerah mana yang menjadi pusat

distribusi ODA yang sepenuhnya disubsidi oleh pemerintah. Singkatnya ODA menjadikan investasi Jepang di Cina menjadi lebih efisien.

Hal ini kemudian tentunya berdampak pada sektor perdagangan. Perdagangan yang menguntungkan terjadi ketika proses produksi yang ada, berada pada titik efisiensi yang tepat. Karena barang yang diproduksi kemudian akan memiliki keunggulan komparatif sebagai akibat dari produksi yang efektif dan efisien. Volume perdagangan Jepang-Cina meningkat seiring meningkatnya distribusi ODA ke Cina. Bila dikaitkan dengan masuknya Cina ke WTO dengan besarnya volume bantuan pembangunan dan perdagangan Jepang maka dapat disimpulkan Cina ikut berpartisipasi atas pesatnya pertumbuhan ekonomi Cina.

Distribusi ODA dikhususkan ke dalam proyek pembangunan pelabuhan serta pembangunan jalur kereta api. Dengan mengaitkan pendistribusian ODA melalui proyek pembangunannya maka Cina pasti membutuhkan modal, teknologi dan bahan baku untuk produksinya. Akibatnya, Jepang bisa mendorong hubungan ekonomi dan perdagangan yang baik dengan Cina serta memperkuat posisinya di pasar Cina secara luas. Hubungan ekonomi erat, dalam hal ini investasi dan perdagangan, antara Jepang dan Cina seperti yang telah digambarkan di bab 2 dan 3, membuktikan bahwa faktor ekonomi menjadi pertimbangan Jepang dalam merumuskan kebijakan ODA Jepang ke China.

Untuk faktor kepentingan politik perbaikan citra, kontrol atas Cina, dan stabilitas Asia Timur merupakan faktor yang mempengaruhi perumusan ODA Jepang ke Cina. Setelah normalisasi hubungan diplomatik Jepang dan Cina di tahun 1972, hubungan kedua negara secara politik kerap bersitegang karena ingatan Cina akan rezim militer Jepang pada masa Perang Dunia Kedua. Oleh karena itu ODA digunakan Jepang untuk memperbaiki citra yang sudah terbentuk oleh Cina sejak masa penjajahan Jepang.

Sementara itu bila mengaitkan ODA Jepang dengan kontrol atas Cina disini tidak diartikan bahwa dengan ODA Jepang dapat mempengaruhi setiap kebijakan yang dibuat Cina. Kontrol atas Cina yang dimaksud disini adalah Jepang dapat menggunakan sanksi pembekuan atau pengurangan distribusi ODA apabila Cina melanggar persyaratan hak asasi manusia atau menggunakan ODA untuk kepentingan militer. Dengan kata lain sanksi ODA Jepang ini digunakan sebagai salah satu instrumen diplomasi Jepang dalam menghadapi ancaman Cina.

Jepang dan Cina merupakan dua negara yang terletak di Asia Timur selain Korea Utara dan Korea Selatan. Jika dikaitkan dengan faktor historis maka berbagai permasalahan antara negara-negara Asia Timur akan mudah muncul kepermukaan. Selain itu negara di wilayah ini rentan terhadap konflik pengklaiman pulau. Baik permasalahan lama maupun permasalahan baru akan mengganggu stabilitas kawasan Asia Timur. Hal itu tidak diharapkan Jepang karena Jepang memerlukan adanya stabilitas di Asia Timur agar terbentuk stabilitas politik yang baik dan mekanisme pasar yang kondusif. Untuk membentuk mekanisme pasar Asia Timur yang kondusif maka dibutuhkan infrastruktur ekonomi yang baik. Maka dapat disimpulkan bahwa kontribusi ODA Jepang untuk pembangunan di Cina adalah untuk kepentingan Jepang sendiri yaitu menciptakan mekanisme pasar yang kondusif.

Tidak hanya faktor kepentingan ekonomi Jepang saja yang mempengaruhi distribusi ODA ke Jepang ke Cina, faktor kepentingan politik ikut mempengaruhi. Hal ini dapat dilihat dari terus naiknya volume ODA ke Cina. Jepang ingin membangun image positif atas Cina. Demi meningkatkan hubungan bilateral dan hubungan saling pengertian dengan Cina Jepang mengkonsentrasikan bantuannya pada masalah kemanusiaan dan pertukaran budaya. Hal ini dapat dilihat saat melihat ODA berdasarkan sektor dan wilayah. Pada term pertama dan kedua ODA Jepang difokuskan pada proyek-proyek transportasi dan subsidi energi. Dalam putaran ketiga dan keempat, Jepang menekankan pentingnya peningkatan masalah lingkungan dalam negeri dan menjadi prihatin dengan masalah pencemaran di negara-negara tetangga.

Selain itu Jepang menggunakan ODA untuk mengantisipasi ancaman Cina melalui sanksi dan pembekuan ODA. Hal ini dapat kita simpulkan secara tidak langsung bahwa Jepang berusaha melindungi diri dari ancaman militer Cina.

Seperti yang dipaparkan di bab 4 tentang benang merah antara distribusi bantuan dengan letak geografis maka dapat disimpulkan bahwa distribusi ODA Jepang ke Cina adalah karena letak geografisnya yang berdekatan. Namun bila melihat kembali mengapa Cina mendapat prioritas maka distribusi ODA Jepang ke Cina dapat kita kaitkan dengan stabilitas Asia Timur. Seperti yang diungkapkan sebelumnya bahwa Jepang menggunakan bantuan luar negerinya, termasuk bantuan pinjaman ODA untuk membangun ikatan-ikatan regional Asia Timur. Stabilitas kawasan Asia Timur merupakan faktor penting bagi keberlangsungan Jepang, baik secara politik dan ekonomi. Dengan perkembangan pembangunan dan ekonomi yang pesat di Asia Timur maka Cina menjadi prioritas distribusi ODA Jepang. Asia Timur memiliki potensi ketidakstabilan yang tidak saja berdampak terhadap stabilitas keamanan regional tetapi juga keamanan internasional. Hal ini yang menyebabkan Jepang terus mendistribusikan ODA ke negara di wilayah Asia Timur dengan konteks ODA digunakan Jepang sebagai alat diplomasi.

Dari penjabaran diatas, membuktikan hipotesis 1 dari penelitian ini bahwa faktor ekonomi dan politik mempengaruhi bagaimana Jepang merumuskan kebijakan ODA nya ke Cina.

Amerika merupakan salah satu faktor eksternal Jepang yang berpengaruh dalam merumuskan kebijakan distribusi ODA Jepang ke Cina. Hal ini karena Jepang memiliki ruang terbatas dalam memperbaiki hubungannya ke Cina. Kebijakan luar negeri Jepang selalu berada dalam bayang-bayang AS. Karena salah satu tujuan awal dalam aliansi Jepang-AS adalah menyeimbangkan kekuasaan Cina. AS tidak akan mengizinkan Jepang untuk terlalu dekat dengan Cina. Karena apabila poros Jepang-Cina terbentuk maka akan menguasai mendominasi wilayah Asia Timur dan menjadi ancaman bagi Cina. Situasi ini bukanlah situasi yang diharapkan oleh kekuatan-kekuatan seperti Amerika.

Dari kesimpulan diatas terkait dengan faktor eksternal, dimana penelitian ini menempatkan Amerika sebagai faktor eksternal yang mempengaruhi kebijakan ODA Jepang ke Cina adalah memang terbukti.

Selain Amerika, Korea Utara merupakan faktor eksternal lain yang mempengaruhi perumusan kebijakan distribusi ODA Jepang ke Cina. Korea Utara dan Jepang berada di Asia Timur dan secara geografis letaknya berdekatan. Korea Utara dengan kapabilitas senjata nuklirnya merupakan sebuah ancaman bagi Jepang secara khusus dan Asia Timur secara umum. Beberapa kali Korea Utara melakukan percobaan rudal yang melewati wilayah Jepang. Hal tersebut tentu saja menjadi ancaman serius bagi keamanan Jepang. Sampai saat ini Jepang belum memiliki hubungan normalisasi secara resmi. Tertutupnya Korea Utara terhadap dunia asing merupakan salah satu faktor yang menyebabkan sulitnya mencapai perbaikan hubungan antar kedua negara. Kehadiran Cina diantara Jepang dan Korea Utara menjadi semacam perantara. Salah satu contohnya adalah saat dialog di *Six Party Talk(SPT)*. Diantara lima pihak dalam SPT, Cina merupakan negara yang berpotensi sebagai mediator ketika tidak ada titik temu diantara keenam pihak dalam SPT. Hal ini dikarenakan kedekatan Cina dan Korea Utara yang sudah terjalin sebelum Perang Dunia II. Cina telah menjadi sekutu dekat Korea Utara karena adanya kedekatan historis dan persamaan ideologi. Selain itu China memiliki pengaruh ekonomi dan politik yang paling signifikan bagi Korea Utara di Asia Timur. Selain itu, Cina merupakan partner dagang terbesar.

Dari penjabaran diatas membuktikan hipotesa 3 bahwa Korea Utara berperan sebagai faktor eksternal dalam perumusan kebijakan distribusi ODA Jepang ke Cina periode 1992-2004 karena melalui Cina, Jepang dapat melakukan pendekatan-pendekatan terhadap Korea Utara.

Dengan kata lain pertanyaan penelitian mengapa Jepang mempertahankan pendistribusian *Official Development Assistance* (ODA) ke Cina? Maka dapat disimpulkan bahwa terdapat kepentingan ekonomi dan politik Jepang atas Cina sementara itu Amerika dan Korea Utara ikut mempengaruhi distribusi ODA Jepang ke Cina.

5.2. Rekomendasi

- *Praktis*

Pada sub bab ini penulis merekomendasikan dua hal terkait dengan kebijakan luar negeri Jepang: Studi Kasus distribusi ODA Jepang ke Cina periode 1992-1994.

Rekomendasi pertama adalah dalam konteks Cina sebagai penerima donor ODA. Hal pertama yang direkomendasikan penulis adalah terkait dengan hubungan Jepang dan Cina pasca Perang Dunia Kedua. Hubungan antara kedua negara kerap diwarnai oleh sensitivitas sejarah masa militerisme Jepang dan hal tersebut tidak akan mudah bagi pihak Cina untuk menghilangkan stereotipe militer Jepang. Namun baik Jepang maupun Cina menyadari bahwa hubungan bilateral kedua negara di wilayah Asia Timur berdampak pada stabilitas keamanan dan kemakmuran wilayah. Sehingga nota kesepakatan kerjasama antara kedua negara haruslah ditingkatkan.

Dialog pada tingkat negara akan sangat baik bila diperkuat. Begitu juga dalam forum regional seperti pada APEC dan atau ASEAN Plus Three. Kunjungan kepala negara juga akan mengurangi stereotipe negatif yang sudah terbentuk lama tersebut. Namun seperti yang sudah disebutkan di atas penulis tidak menyarankan agar terbentuk poros Jepang-Cina. Karena hal itu akan mengorbankan negara-negara kecil disekitarnya termasuk Indonesia.

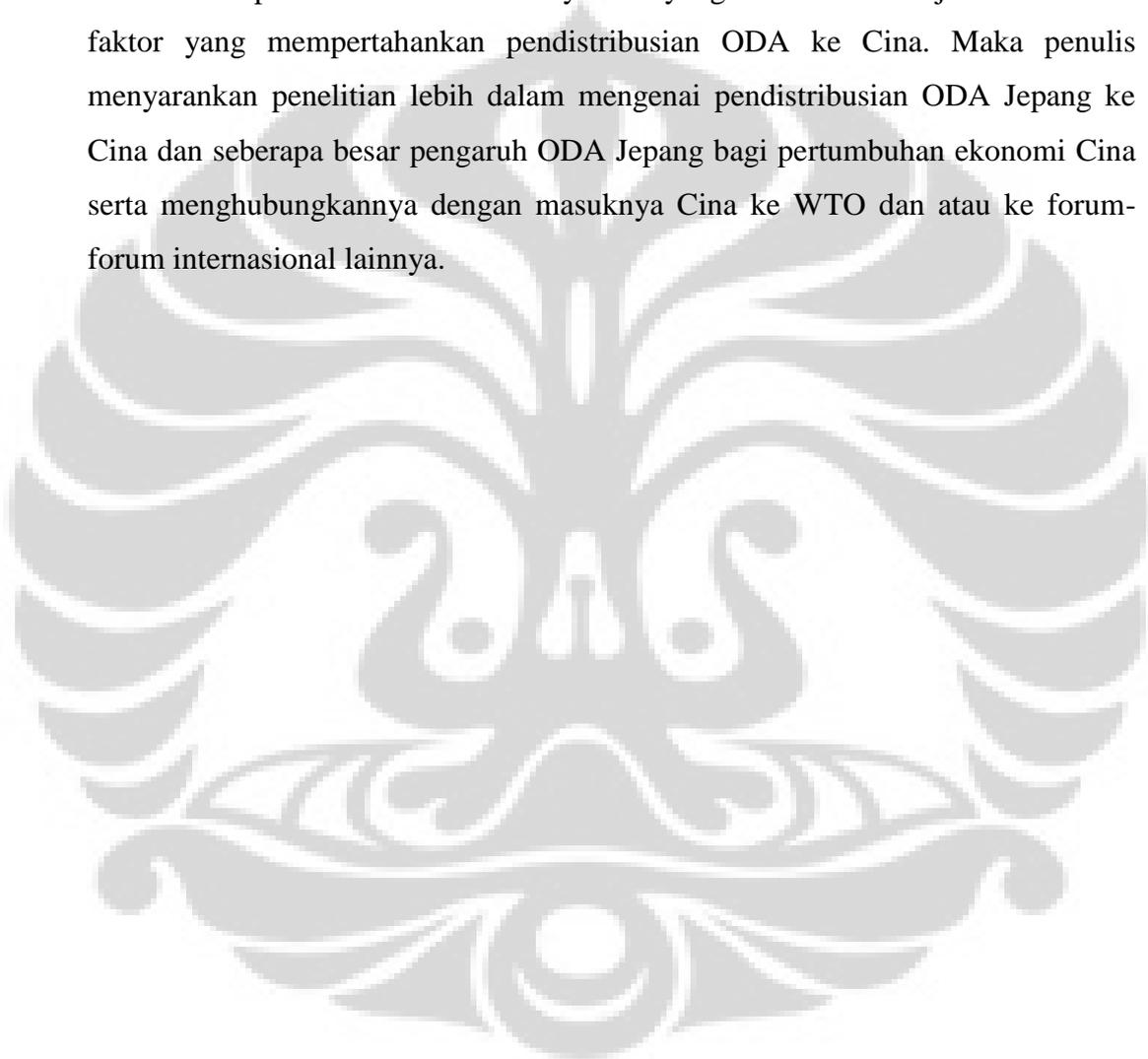
Dalam hal ini penulis melihat Cina sering menggunakan isu sensitivitas masa lalu untuk menekan Jepang. Sementara itu ODA Jepang dapat menekan Cina saat Cina melanggar ketentuan penggunaan militer dan HAM melalui sanksi. Namun kepentingan ekonomi Jepang atas Cina lebih dominan dari pada sanksi tersebut. Hal ini berbeda dengan sikap Jepang ke negara lain seperti di wilayah Afrika. Oleh karena itu akan lebih baik bila Cina tidak tebang pilih dalam mengaplikasikan ketentuan yang dibuat.

Berbeda dengan posisi Cina dengan Indonesia sebagai negara penerima ODA. Cina lebih memiliki posisi tawar dalam merencanakan pembangunan

sementara Indonesia terkesan hanya menerima keputusan dari Jepang. Sehingga rekomendasi penulis adalah agar Indonesia dapat ikut terlibat dari perencanaan pembangunan ODA.

- *Akademis*

Rekomendasi yang kedua adalah rekomendasi akademis. Karena keterbatasan penulis maka masih banyak hal yang belum bisa menjelaskan faktor-faktor yang mempertahankan pendistribusian ODA ke Cina. Maka penulis menyarankan penelitian lebih dalam mengenai pendistribusian ODA Jepang ke Cina dan seberapa besar pengaruh ODA Jepang bagi pertumbuhan ekonomi Cina serta menghubungkannya dengan masuknya Cina ke WTO dan atau ke forum-forum internasional lainnya.



DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- A Agus Sriyono. 2004, "Korea Utara: Antara Diplomasi dan Perang", *Hubungan Internasional: Percikan Pemikiran Diplomat Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia.
- Arase, David. 1995. *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*. Lynne Rienner Publisher Inc.
- Austin, Greg, and Stuart Harris(Eds). 2001. *Japan and Greater China: Political Economy and Military Power in the Asian Century*. London: C.Hurst & Co.
- Cheng, Joseph Y.S. 1979. *China's Japan Policy in the 1970's*. Bruxelles: Centre D'etude du Sud Est Asiatique et de L'extreme Orient.
- Hilpert, Hanns-Gunther & Haak, Rene. 2002. *Japan and China: Cooperation, Competition and Conflict*. New York: Palgrave Macmillan.
- , 2002. *China and Japan: Conflict or Cooperation? What does Trade Data Say*. Houndmills Basingstoke: Palgrave.
- Holsti, Kalvei J 1992. *International Politics: A Framework for Analysis* 6th Ed , New Jersey:Perentice Hall International.
- Hook, Steven W. 2008. *Foreign Aid In Comparative Perspective: Regime Dynamics and Donor Interest. Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half-Century. Transnational Trends in Governance and Democracy*. New York: National Academy of Public Administration.
- Hsiung, James C (Ed). 2007. *China and Japan at Odds :Deciphering the Perpetual Conflic*, New York: Palgrave Macmillan.
- Howe, Christoper (Ed). 1996. *China and Japan History, Trends and Prospects*, New York: Palgrave Macmillan.
- John.P.Lovell. 1970. *Foreign Policy in Prespective: Strategy, Adaptation, Decision Making* , Helt Rinehart and Winston Inc.

- Kazuhiko, Togo. 2005. *Japan's Foreign Policy 1945 – 2003: The Quest for a Proactive Policy*, Brill Leiden: Boston
- Kim, Samuel. 1992. *China and The World New Directions in Chinese Foreign Relation*, Boulder: Westview Press.
- Kozo, Yamamura. 1984. *Economic Policy in Postwar Japan*. London: Cambridge University Press.
- Koppel, Bruce M, and Jr Robert M.Orr. 1993. *Japan's Foreign Aid: Power and Policy in a New Era*, edited by B. M. Koppel and J. Robert M.Orr. Boulder: Westview Press.
- Lairson Thomas D. dan David Skidmore. 2003. *International Political Economy: The Struggle For Power and Wealth (3rd ed.)* . California: Thomson Wadsworth.
- Lam Peng Er and Narayanan Ganesan, eds., *Facing a Rising China in East Asia*, Seoul: KAS.
- Lim, Hua Sing. 1999. *Japan's Role in Asia*. 2nd ed. Singapore: Times Academic Press.
- Manson, Edward S. 1964. *Foreign Aid and Foreign Policy*. New York: Council on Foreign Policy.
- Nakamura, Takafusa. 1995. *The Postwar Japanese Economy: Its Development and Structure 1937-1994*. Tokyo: University of Tokyo Press
- Potter, David . 1996. *Japan's Foreign Aid to Thailand and the Philippines*. New York: St. Martin's Press.
- Rix, Alan 1993, *Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership* . London: Routledge.
- Soederberg. Marie 1996. *The Bussiness of Japan Foreign Aid: Five Case Studies From Asia*. London: Routledge.
- Sudo,Sueo. 2007. *China and Japan at Odds :Deciphering the Perpetual Conflic*, New York: Palgrave Macmillan.
- Toru, Horiuchi. 2009. *Japan China's policy : Koizumi as a "presidential" prime minis ter and the foreign and security policymaking*.

Yasutami Shimomura & Akira Nishigaki . 1999. *The Economics of Development Assistance - Japan's ODA in a symbiotic World* , Tokyo, LTCB International Library Foundation.

JURNAL

Ashizawa, Kuniko. “ Tokyo’s Quandary, Beijing’s Moment in the Six-Party Talks: A Regional Multilateral Approach to Resolve the DPRK’s Nuclear Problem” . *Pacific Affairs* Vol. 79, No. 3 FALL 2006

Banning Garret dan Bonnie Glaser. 1997. *Chinese Apperhension About Revitalization of the US-Japan Alliance*, *Asia Survey* No.4, April 1997

Dore, R.P. 1971. “Japanese Industrialization and the Developing Countries. Model, Warning and Sources of Healthy Doubts?”, *Occasional PAPER No.8 Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS)*.

Dreyer, June Teufel. “Sino-Japanese Rivalry and Its Implications for Developing Nations” *Asian Survey*, Vol. 46, No. 4 (Jul. - Aug., 2006)

Duke,Simon. ” Northeast Asia and Regional Security”, *Journal of East Asian Affairs* Volume IX Number1, Summer/ Fall

Fujisaki, Tomoko et all, “Japan as Top Donor: The Challenge of Implementing Software Aid Policy”, dalam *Jurnal Pacific Affairs*, Vol. 69 No.4

Hwang, Balbina Y. 2004. “A New Security Agenda for the US-Japan Alliance”, *The Heritage Foundation Backgrounder*, no 1749.

Kim Hong N, “Japan and China in 1980s”, *Current History*, Vol 84 o.506, December 1985 .

Katada, Saori, 2001, “Why did Japan Suspend Foreign Aid to China? Japan’s Foreign Aid Decision-making and Sources of Aid Sanction”. *Social Scince Japan Journal* Vol.4 No. I.

Muldavin ,Joshua. 2000. *The Geography of Japanese Development Aid to China 1978-98 Environment and Planning A* Vol. 32

Soderberg, Marie. *Can Japanese Foreign Aid to North Korea Create Peace and Stability?* *Pacific Affairs* Vol. 79, No. 3 FALL 2006

Takamine, Tsukasa. “*The Political Economy of Japanese Foreign Aid: The Role*

of Yen Loans in China's Economic Growth and Openess" *Pacific Affairs*; Spring 2006; 79, 1

"The National Institute for Defense Studies Japan". *East Asian Strategic Review* 2000

Virgianita, Asra. Japan's ODA for Democratization in Indonesia. *Journal Nippon*. 2004.

Xu Dan dan Xu Zhixian, " Sino-Japanese Relations: 20 Years". *Contemporary International Relations, Vol2 no.9* September 1992

WORKING PAPER

Soderberg, Marie, "ODA for China: Seed Money and A Window for Contacts", Working Paper 214 June 2005, European Institute of Japanese Studies

TESIS

Darmastuti, Shanti. 2005. "Persaingan Cina dengan Jepang dalam hubungan ekonomi dengan ASEAN Periode 1997-2003", *Tesis*, FISIP UI

Fitriana, Maya . 2004. "Kebijakan Bantuan Luar Negeri Jepang Kepada Indonesia: Studi Tentang ODA Jepang Kepada Indonesia Pada Masa Krisis Ekonomi 1997-1999" , *Tesis*, FISIP UI

INTERNET

[processhttp://hdl.handle.net/10722/56522](http://hdl.handle.net/10722/56522)

http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-.html diakses pada 30 Agustus 2010. pkl 20.10 WIB

<http://www.emeraldinsight.com/1754-4408.htm>,

<http://fas.org/sgp/crs/nuke/RL33590.pdf>

http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-2.html#2_2

<http://worldhistoryatyhs.wikispaces.com/file/view/china-map-6.jpg/31457541/china-map-6.jpg>

<http://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/>

http://www.id.emb-japan.go.jp/oda/id/whatisoda_01.htm

[http://eprints.lse.ac.uk/20881/1/JapaneseChinese territorial disputes in the East China Sea %28LSERO%29.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/20881/1/JapaneseChinese%20territorial%20disputes%20in%20the%20East%20China%20Sea%20%28LSERO%29.pdf)

http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-1.html

<http://www.cc.kyoto-su.ac.jp/project/orc/econ-public/china/documents/WUDP28.pdf>

<http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0214.pdf>

