

BAB 4

ANTARA BANTUAN DAN HUBUNGAN-EKONOMI ASIMETRIS

4.1 ODA, Kepentingan Ekonomi, dan Strategi Nasional

Pada bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa kebijakan ODA merupakan bagian dari *developmental state*, sebagai bentuk usaha negara dalam menggunakan berbagai unsur-unsur yang ada dalam lingkup negara tersebut untuk mencapai kepentingannya, yakni pembangunan negara itu sendiri. Kebijakan ODA pada dasarnya dapat pula dikatakan sebagai sebuah kebijakan luar-negeri Jepang, dimana kebijakan tersebut tidak hanya berkaitan dengan permasalahan internal Jepang tetapi juga dengan permasalahan yang berada di luar Jepang. Akan tetapi baik dipandang sebagai sebuah kebijakan luar-negeri ataupun sebagai kebijakan domestik (terutama kebijakan industri), ODA merupakan sebuah kebijakan yang bertujuan untuk mencapai dan mengamankan tujuan ataupun kepentingan nasional Jepang. Ini disebabkan karena kebijakan luar negeri suatu negara itu sendiri pada dasarnya diambil terutama atas dasar kepentingan nasional dari negara yang bersangkutan.¹¹³ Bahkan hal ini secara jelas tercantum dalam piagam ODA Jepang tahun 2003, yakni:¹¹⁴

“...to contribute to the peace and development of the international community, and thereby to help ensure Japan’s own security and prosperity”

Yang dimaksud dengan tujuan dan kepentingan nasional disini ialah tercapainya kepentingan ekonomi Jepang. Pencapaian kepentingan Jepang secara maksimum hanya dapat diraih melalui penciptaan dan bahkan penguatan hubungan-ekonomi yang asimetris. Hal ini terjadi karena dua hal, yakni: *Pertama*,

¹¹³ Syamsul Hadi dan Shanti Darmastuti, *Perjanjian Kemitraan Ekonomi (EPA) Indonesia-Jepang: Kemitraan Sejati atau Pelestarian Ketergantungan*, Laporan Penelitian IGJ (*Institute Global Justice*) Desember 2008, hlm. 4.

¹¹⁴ Government of Japan Ministry of Foreign Affairs Economic Co-operation Bureau, “Japan’s Official Development Chapter, 29 Agustus 2003”, hlm. 1, yang diakses dari <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>, pada tanggal 19 Maret 2009, pukul 20.00 WIB.

persaingan yang ketat di era sekarang ini dapat menyebabkan Jepang sulit untuk bersaing di dalamnya. Apalagi dengan kemunculan Cina di dunia ekonomi—khususnya di tingkat Asia Tenggara—adalah hal sulit bagi Jepang untuk bersaing secara langsung, mengingat Cina memiliki keunggulan yang tidak dimiliki Jepang (keunggulan struktural), seperti jumlah penduduknya yang bisa menjadi potensi pasar dan sumber tenaga kerja yang murah, sumber daya alamnya—terutama energi, seperti batu bara—, serta wilayah Cina yang luas, yang masih bisa memungkinkan Cina untuk menempatkan produksinya di dalam negeri—dimana untuk Jepang itu sendiri, sudah tidak bisa lagi menempatkan basis produksinya di dalam negeri, mengingat harga tanah yang tinggi di Jepang. Serta *kedua*, jika Jepang membiarkan hubungan yang setara antara Indonesia dengan Jepang, maka dapat dipastikan kepentingan ekonomi Jepang akan sulit untuk tercapai mengingat Indonesia akan cenderung lebih kuat ketimbang Jepang—hal ini serupa dengan apa yang dipaparkan di atas, antara Cina dan Jepang.

Sekalipun terlihat seperti pemborosan anggaran, namun pemerintah Jepang masih menganggap ODA sebagai salah satu jalan untuk meningkatkan produktivitas ekonomi Jepang. Hal ini terkait dengan fungsi ODA, yang selain sebagai bentuk politik-citra Jepang, ODA juga digunakan sebagai ‘penstimulus’ aktivitas ekonomi (industri) Jepang, berupa investasi—biasanya dalam bentuk FDI (*Foreign Direct Investment*)—dan perdagangan, yang tentunya mengalami penurunan (‘kelesuan’) sebagai dampak dari resesi ekonomi Jepang yang ada. Terdapat perbedaan antara FDI dengan investasi portofolio, yakni dalam hal derajat penguasaan atau pengontrolannya, serta dalam hal bentuknya.¹¹⁵ Dalam hal penguasaannya, FDI lebih memiliki derajat penguasaan yang tinggi ketimbang investasi portofolio, yang umumnya hanya sekedar mengontrol dan mempengaruhi pembentukan kebijakan saja. Dalam bentuk investasi portofolio umumnya berbentuk uang saja, sedangkan FDI bukan hanya berbentuk uang saja, tetapi juga melibatkan ‘harta-fisik’ seperti pemindahan instalasi produksi.

Seperti yang telah disinggung sebelumnya bahwa terdapat kaitan yang ‘erat’ antara ODA, perdagangan, dan investasi (*golden triangle*). Aktivitas ODA

¹¹⁵ M. Sornarajah, *The International Law on Foreign Investment* (2nd ed.) (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), hlm. 7.

Jepang di Asia Tenggara—sebagai contohnya di Indonesia—telah menurunkan biaya investasi bagi perusahaan-perusahaan Jepang, karena manfaatnya 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.¹¹⁶ Singkatnya ODA menjadikan investasi di negara-negara Asia Tenggara 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.

Penciptaan dan penguatan hubungan-ekonomi yang asimetris melalui ODA, pertama kali terjadi manakala sebuah negara mencoba untuk mencari bidang-bidang manakah yang baik untuk diajukan pendanaannya (asistensinya) kepada pemerintah Jepang. Pada bab 3 telah dijelaskan bagaimana proses awal pengajuan ODA. Sebagai akibat dari keterbatasan finansial serta keterbatasan keahlian dan kemampuan yang ada, maka umumnya negara-negara penerima ODA tidak bisa melakukan studi terhadap bidang-bidang tersebut, dan menyebabkan pemerintah negara-negara penerima meminta bantuan dari instansi-instansi yang terkait dengan pelaksanaan ODA Jepang (seperti JICA), atau bahkan perusahaan Jepang, untuk melakukan studi atas bidang-bidang yang ada. Aktor-aktor tersebut tentunya akan merekomendasikan bidang-bidang yang dapat memberikan keuntungan bagi kelompoknya, ketimbang bagi kepentingan negara penerima. Akibatnya, jelas, bahwa hanya sektor-sektor tertentu saja yang akan didanai oleh pemerintah Jepang. Sedangkan sektor-sektor lainnya, yang seringkali penting bagi pembangunan negara penerima menjadi terabaikan. Dari contoh di atas jelaslah terlihat adanya hubungan yang asimetris, yakni dalam hal studi-sektor, dimana negara pemberi ODA—yang dalam hal ini Jepang—menguasai studi tersebut, dan mengakibatkan hanya kepentingan ekonomi negara pendonor saja yang terakomodir.

¹¹⁶ Wendy Dobson, *Japan in East Asia: Trading and Investment Strategies* (Singapura: ISEAS, 1993), hlm. 20.

Untuk kasus Indonesia itu sendiri, tujuan ODA tidak hanya berhenti pada peningkatan investasi, sebagai akibat dari efisiensi produksi (seperti tenaga kerja yang murah), akan tetapi juga bertujuan untuk menjadikan Indonesia sebagai pasar bagi komoditas industrinya. Selain itu pula, melalui ODA perdagangan komoditas industri Jepang dapat dicapai melalui proyek-proyek yang ada karena umumnya perusahaan Jepang-lah yang akan menjadi pelaksananya, terutama untuk ODA hibah dimana tidak ada proses lelang-tender untuk menentukan pelaksanaannya.¹¹⁷ Dari paparan yang ada dapat dikatakan bahwa ODA memang menjadi salah satu bagian dalam strategi nasional Jepang, dalam mencapai tujuan dan kepentingan nasionalnya. Pada bagian selanjutnya akan dijelaskan mengenai tipe-tipe dalam ODA Jepang yang digunakan dalam memperkuat hubungan-ekonomi yang asimetris antara dengan Indonesia.

4.2 Utang Sebagai Penguat Hubungan-Ekonomi Asimetris

Utang merupakan salah satu tipe dalam ODA Jepang. Utang dapat menjadi salah satu indikator apakah hubungan-ekonomi sebuah negara dengan negara lainnya setara atau justru tidak-setara. Secara umum, hutang sudah menunjukkan hubungan yang tidak sejajar atau setara antara pihak yang memberi utang dengan pihak yang berhutang (yang menerima hutang), khususnya dalam hal ekonomi, dimana pihak yang memberi cenderung memiliki kelebihan kekuatan (*power*) secara ekonomi dibandingkan dengan kekuatan ekonomi yang dimiliki oleh pihak yang menerima utang yang ada. Membiarkan utang berkelanjutan akan membuat ekonomi pihak pengutang akan semakin terpuruk dalam ‘jeratan-utang’. Karena pada dasarnya tidak hanya utang pokok saja yang harus dibayar tetapi juga bunganya, sebagai keuntungan dari pihak yang memberikan utang tersebut. Pembayaran utang yang berkelanjutan, menyebabkan negara penerima utang mengabaikan pembangunan dirinya, bahkan mengorbankan kepentingan publik, yang seharusnya menjadi tanggung jawab negara—seperti peningkatan

¹¹⁷ Sekalipun ODA Jepang sudah dilepaskan dari ikatan (*untied-aid*), akan tetapi hal itu hanya berlaku untuk ODA tipe hutang saja, tidak untuk tipe hibah. Karena pada dasarnya hibah tidak dibayar kembali dan juga hibah berasal dari tabungan masyarakat, maka ikatan yang ada tidak dilepaskan.

pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan—karena mayoritas dana yang ada tentunya akan dialokasikan kepada pembayaran utang.

Pada tingkatan selanjutnya utang menyebabkan melemahnya posisi negara penerima—karena seperti yang telah dipaparkan di atas, bahwa pembangunan negara menjadi terabaikan karena hutang—, hal ini menyebabkan negara penerima menjadi tidak mandiri lagi (terutama dalam hal finansial), dan mengalami ketergantungan kepada negara pendonor. Model ketergantungan semacam ini seringkali disebut sebagai ketergantungan finansial, dimana negara berkembang (atau dalam analisa Wallerstein disebut dengan negara pinggiran) mengalami ketergantungan atas finansial dari negara pusat (negara maju).¹¹⁸ Ketergantungan yang tinggi kemudian menyebabkan posisi tawar sebuah negara menjadi lemah, yang kemudian pula menyebabkan hanya kepentingan (ekonomi) dari negara-negara yang kuat saja yang terakomodir dalam setiap hubungan-ekonomi yang terjadi (seperti pembuatan perjanjian dan negoisasi dalam bidang ekonomi).

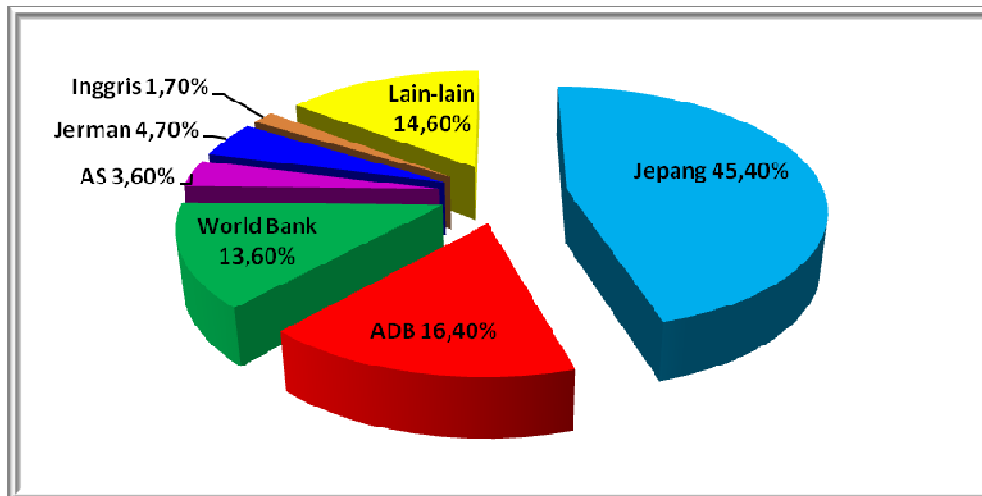
Untuk kasus Indonesia sendiri, ODA tipe utang mendominasi proporsi penyaluran ODA di Indonesia. Bisa dikatakan bahwa ODA utang telah menjadi salah satu fondasi dasar bagi pembangunan ekonomi Indonesia, sejak awal Orde Baru. Dari data-data yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya (bab 2) dapat dilihat, bahwa sampai era pasca krisispun utang tetap menjadi unsur yang dominan dalam ODA Jepang di Indonesia. Bahkan, sampai saat ini Jepang bisa dikatakan masih menjadi pendonor-utang paling besar bagi Indonesia. Untuk lebih jelasnya dapat melihat grafik 4.1 (data sementara sampai tanggal 31 Januari 2009).

Dari grafik 4.1 dapat dilihat bahwa Jepang menjadi pendonor-utang nomor satu bagi Indonesia, mencapai 45,4 % persen dari seluruh perolehan pinjaman luar negeri Indonesia sampai dengan tanggal 31 Januari 2009, sebesar 65,73 milyar Dollar AS. Pendonor kedua diduduki oleh ADB (*Asian Development Bank*) sebesar 16,4%. Jepang itu sendiri pada dasarnya menjadi pendonor terbesar dalam ADB. Bahkan untuk ADB itu sendiri, Indonesia merupakan debitor terbesar di dalamnya. Utang Indonesia sampai dengan 11 Februari 2009 mencapai 1.667

¹¹⁸ Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga* (Jakarta: Gramedia, 2000), hlm. 69.

triliun Rupiah, naik sekitar 392 triliun Rupiah dari jumlah utang Indonesia ke ADB pada tahun 2004 sebesar 1.275 triliun Rupiah.¹¹⁹ Hal ini berarti pula bahwa Jepang tidak hanya menjadi pendonor-utang terbesar bagi Indonesia secara bilateral melainkan juga menjadi yang terbesar secara multilateral.

Grafik 4.1 Utang Luar Negeri Indonesia Berdasarkan Kreditor Sampai Dengan 31 Januari 2009



Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Departemen Keuangan Republik Indonesia, "Perkembangan Utang Negara (Pinjaman Luar Negeri dan Surat Utang Negara) 2001-2009, update 31 Januari 2009", hlm. 15, yang diakses dari www.dmo.or.id/dmodata/5Statistik/1Posisi_Utang/1Posisi_Utang_LN/Perkembangan_Utang_Negara_20090131.pdf, pada tanggal 2 Mei 2009 pukul 21.00 WIB.

Dari data di atas juga dapat dikatakan bahwa melalui instrumen utangnya, Jepang telah berhasil memperkuat hubungan-ekonomi yang asimetris dengan Indonesia, yakni dengan cara menciptakan ketergantungan finansial bagi Indonesia kepada Jepang. Jepang membuat dirinya 'berharga' di mata Indonesia, dan karena itu tentunya akan membuat posisi-tawar (*bargaining position*) Indonesia menjadi lemah. Posisi-tawar Indonesia yang lemah tentunya menyebabkan kepentingan nasionalnya akan sulit tercapai, karena akan selalu 'berbenturan' dengan kepentingan Jepang yang akan cenderung didahulukan. Hal ini bisa dilihat dalam setiap kebijakan dan peraturan pemerintah yang dikeluarkan cenderung mendukung atau setidaknya tidak merugikan aktivitas ekonomi Jepang di Indonesia, sekalipun peraturan itu seringkali merugikan pihak Indonesia—

¹¹⁹ Diakses dari www.liputan6.com/news/?id=177126&c_id=4 pada tanggal 17 Mei 2009, pukul 13.00 WIB.

seperti tenaga kerja Indonesia dan perlindungan terhadap kelompok pengusaha lokal.

Melalui program pinjaman-proyeknya, ODA Jepang jenis pinjaman (utang) dapat pula menjadi ‘alat’ ataupun instrumen yang memperkuat hubungan yang asimetris tersebut. Sekalipun Jepang telah mengumumkan dirinya untuk tidak mengikatkan (*untied*) ODA pinjamannya, akan tetapi pada sejumlah kasus, pinjaman yang diberikan harus mengikuti syarat-syarat Jepang. Dengan cara seperti ini Jepang mendapatkan dua keuntungan sekaligus, yakni melalui hutang—dimana tentunya akan meningkatkan ketergantungan Indonesia atas Jepang, terutama untuk pembiayaan proyek-proyek yang ada¹²⁰—, serta kesempatan Jepang untuk mempromosikan industrinya. Sebagai contohnya ialah kasus pembangunan *Jakarta-Monorail* dan *subway*, dimana Jepang akan memberikan pinjaman luar negeri kepada Indonesia (untuk membiayai proyek tersebut) dengan syarat *technical design engineering* dibuat di Tokyo.¹²¹ Hal tentunya berarti bahwa sejak perancangan, tender konsultan hingga pelaksanaan proyek Jepang menjadi pihak penentunya. Dari contoh tersebut dapat dilihat bahwa ODA pinjaman (pinjaman-proyek) memberikan peluang yang besar bagi Jepang untuk mendapatkan keuntungan ekonomis yang lebih dari program utangnya, serta melemahkan struktur industri nasional, karena industri nasional tidak diberi kesempatan yang cukup dalam program yang ada.

Selain itu pula, ODA pinjaman secara tidak langsung memperkuat hubungan asimetris tersebut dengan Indonesia. Seperti yang telah disinggung sebelumnya bahwa, sebuah negara tidak dapat maju jika hanya bergantung sepenuhnya kepada hutang luar negeri. Hal ini disebabkan karena pembiayaan atas utang tersebut, yang akan mengorbankan aspek-aspek pembangunan lainnya. Tidak ada satu negara pun yang mengalami kemajuan (terutama ekonominya) jika hanya bergantung kepada utang saja. Oleh karena itu, ODA utang membuat perekonomian Indonesia menjadi inferior dan kemudian tetap melanggengkan hubungan (ekonomi) yang tidak seimbang antara Jepang dengan Indonesia.

¹²⁰ David Arase (1995), *Op. Cit.*, hlm. 253.

¹²¹ Syamsul Hadi dan Darmastuti, *Op. Cit.*, hlm. 72.

4.3 Hibah dan Kerja Sama Teknis Penguat Hubungan-Ekonomi Asimetris

Instrumen penguat hubungan-ekonomi asimetris lainnya dalam ODA Jepang ialah hibah. Sekalipun tidak sebesar ODA hutang, hibah juga memainkan peranan yang penting dalam memperkuat hubungan asimetris dengan Indonesia pasca krisis Asia, terutama untuk hibah yang bersifat proyek. Memang tidak semua hibah yang disalurkan oleh pemerintah Jepang bertujuan untuk memperkuat hubungan yang tidak-setara tersebut. Sebagai contohnya ialah hibah kemanusiaan untuk bantuan bencana alam, serta hibah untuk meningkatkan prasarana publik, seperti pendidikan (beasiswa dan penyediaan peralatan pendidikan) dan kesehatan. Akan tetapi hal tersebut merupakan contoh kecil dari contoh lainnya. Contoh dari hibah yang terkait dengan pencapaian kepentingan ekonomi Jepang dan penguatan hubungan-ekonomi asimetris oleh pemerintah Jepang ialah hibah proyek. Salah satunya ialah pembangunan infrastruktur, seperti jembatan (pembangunan jembatan di Provinsi Nusa Tenggara Timur pada tahun 2006).

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa dalam kasus ODA hibah, tidak ada proses tender (dengan kata lain masih terikat), sehingga aktor pelaksanaannya tentunya akan berasal dari pihak perusahaan Jepang. Melalui hibah, pemerintah Jepang meningkatkan aktivitas industrinya yang mengalami 'kelesuan' akibat stagnasi ekonomi Jepang. Contoh lainnya ialah hibah kereta-rel-listrik (KRL) dari Jepang pada tahun 2004, dimana pemerintah Indonesia menerima 4 set KRL atau setara dengan 16 unit KRL.¹²² Sekalipun hibah, pemerintah Indonesia masih harus tetap mengeluarkan dana sebesar 8 milyar Rupiah sebagai biaya pengirimannya. Perusahaan Sumitomo 'ditunjuk' sebagai pihak pemasok. Dari keterangan tersebut dapat dilihat bahwa dalam hibah sekalipun, usaha pemerintah Jepang untuk meningkatkan aktivitas ekonominya masih dapat dilihat, salah satunya dengan menetapkan perusahaan Sumitomo sebagai pihak pemasoknya. Selain itu pula, hibah secara tidak langsung melemahkan industri nasional, yang tentunya mengakibatkan semakin kuatnya hubungan asimetris tersebut. Sebagai contohnya ialah hibah KRL, dimana hibah

¹²² Diakses dari <http://www.tempo.co.id/hg/ekbis/2004/02/06/brk,20040206-21,id.html>, pada tanggal 31 Mei 2009 pukul 11.00 WIB.

tersebut dapat menurunkan produktivitas dari perusahaan kereta api nasional (PT. KAI). PT. KAI merupakan salah satu bagian dari industri strategis nasional, dan hal itu berarti pula bahwa industri semacam itu dibutuhkan dalam pembangunan setiap negara, termasuk Indonesia. Hibah KRL membuat Indonesia menjadi tergantung kepada komoditas teknologi Jepang. Sehingga adalah hal yang mungkin, jika hal ini terus berlanjut, maka suatu saat nanti setiap kebutuhan strategis Indonesia akan disuplai oleh Jepang, bukan dengan memproduksinya sendiri.

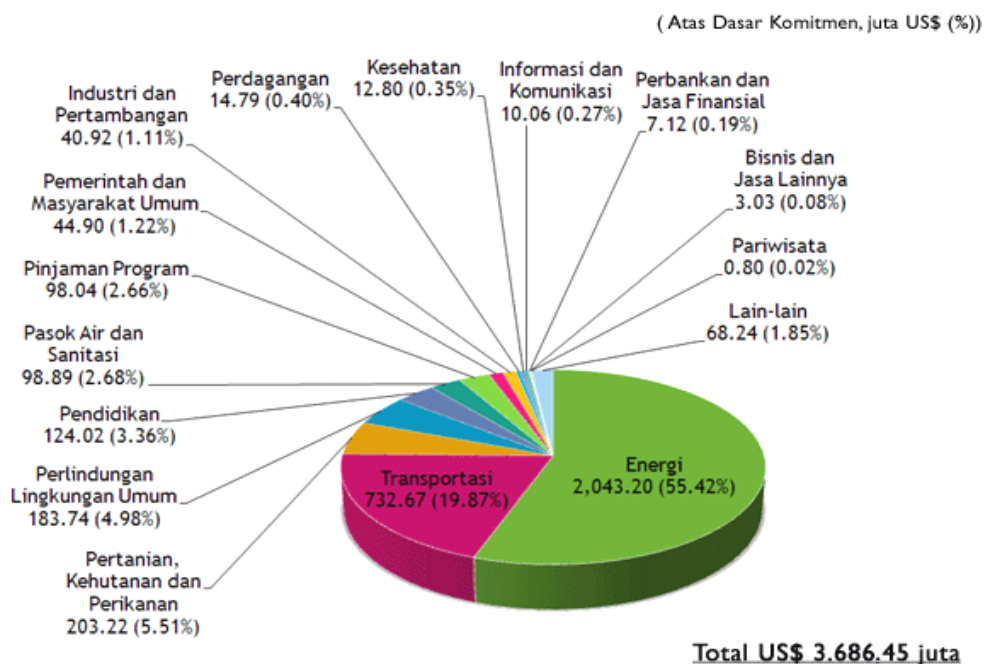
Sedangkan ODA kerja sama teknis merupakan tipe ODA yang paling kecil dalam proporsi penyaluran ODA Jepang di Indonesia. Sama halnya dengan ODA hibah, kerjasama teknis juga digunakan Jepang untuk memperkuat hubungan asimetris ekonomi dengan Indonesia, sekalipun tidak semua program kerjasama teknis terkait dengan hal tersebut, seperti pelatihan dan beasiswa. Akan tetapi hal itu merupakan salah satu contoh kecil saja. ODA kerjasama teknis pada umumnya tidak bergerak sendiri—kecuali untuk kasus pemberian beasiswa, pelatihan, serta bantuan kemanusiaan—, melainkan sering kali merupakan bagian dari proyek ODA lainnya, seperti dalam studi pengajuan ODA (seperti yang telah disinggung sebelumnya) serta pelaksana dalam implementasi proyek ODA yang ada. Sama halnya dengan ODA hutang, hibah-pun membuat posisi Indonesia menjadi lemah, karena membuat Indonesia tergantung kepada keahlian teknis Jepang, baik dalam hal penelitian ataupun pelaksanaan (implementator) proyek ODA yang ada. Hubungan ekonomi yang tidak seimbang terjadi pada tahap ini, dimana mayoritas program-program yang ada umumnya bertujuan untuk memenuhi kepentingan ekonomi Jepang.

4.4 Peran ODA dalam Investasi dan Peningkatan Perdagangan

Seperti yang telah disinggung di awal bahwa ODA digunakan Jepang sebagai alat untuk meningkatkan aktivitas ekonomi Jepang di Indonesia, yang salah satunya ialah aktivitas investasi luar negeri, terutama dalam bentuk FDI (*Foreign Direct Investment*). Instrumen-instrumen dalam ODA—seperti hutang,

hibah, dan kerjasama teknis—membuat investasi luar negeri Jepang di Indonesia menjadi lebih efektif dan efisien. Grafik berikut menunjukkan bagaimana ODA yang disalurkan ke Indonesia, pada dasarnya menjadi instrumen peningkatan investasi:

**Grafik 4.2 Perincian Bantuan ODA Jepang di Indonesia menurut Bidang (Total)
(2003 s/d 2005)**

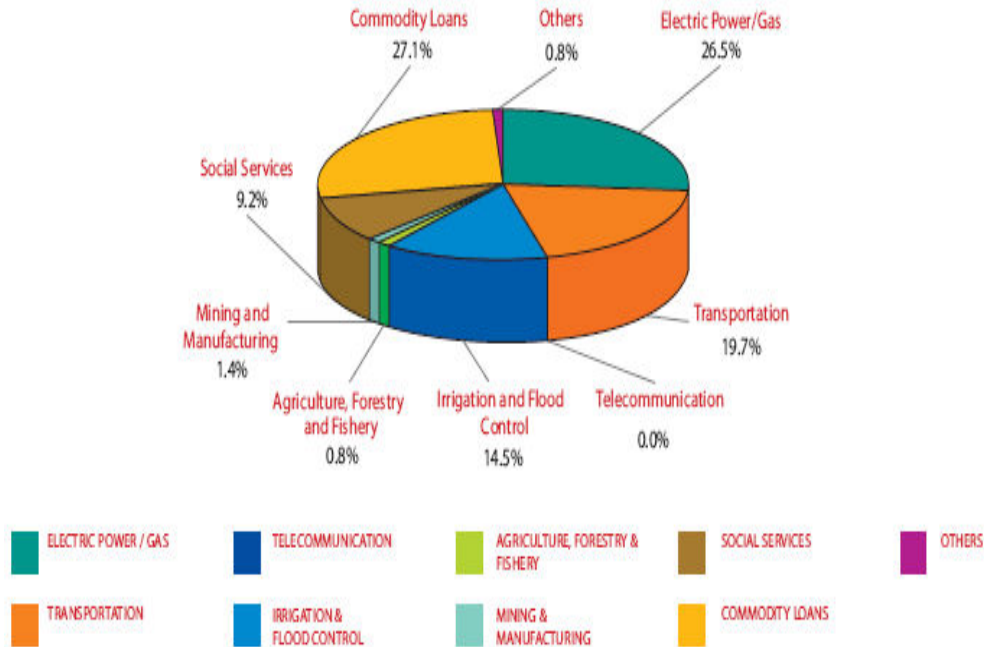


Sumber: http://www.id.emb-japan.go.jp/oda/id/datastat_04a.htm, yang diakses pada tanggal 20 Mei 2009 pada pukul 20.00 WIB.

Dari data di atas dapat dilihat bahwa sebagian besar ODA yang disalurkan Jepang ke Indonesia dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2005, lebih ditujukan bagi proyek-proyek yang terkait dengan permasalahan energi (listrik dan gas), seperti pembangunan dan peremajaan pembangkit listrik—seperti pembangkit listrik tenaga air, ataupun panas bumi (geothermal)—, yang mencapai 2,043 juta Dollar AS atau setara dengan 55,42 persen dari total bantuan yang ada, yakni sebesar 3,686 juta Dollar AS. Sektor transportasi menduduki urutan kedua sebesar 732,6 juta Dollar AS atau sebesar 19,87 persen dari total ODA yang disalurkan ke Indonesia pada jangka waktu tersebut. Tentunya ODA utang merupakan ‘penyumbang’ terbesar proporsi tersebut, mengingat jumlah proporsi utang

sebagai mayoritas dalam ODA serta kebanyakan dari penyaluran utang yang ada ditujukan untuk proyek-proyek tertentu. Untuk lebih jelasnya dapat melihat pada grafik berikut:

**Grafik 4.3 Penyebaran ODA Pinjaman Berdasarkan Sektor (Tahun Fiskal* 1996-2006)
Total adalah 1.420 Milyar Yen**



* Tahun Fiskal Jepang ialah dari April sampai Maret tahun setelahnya

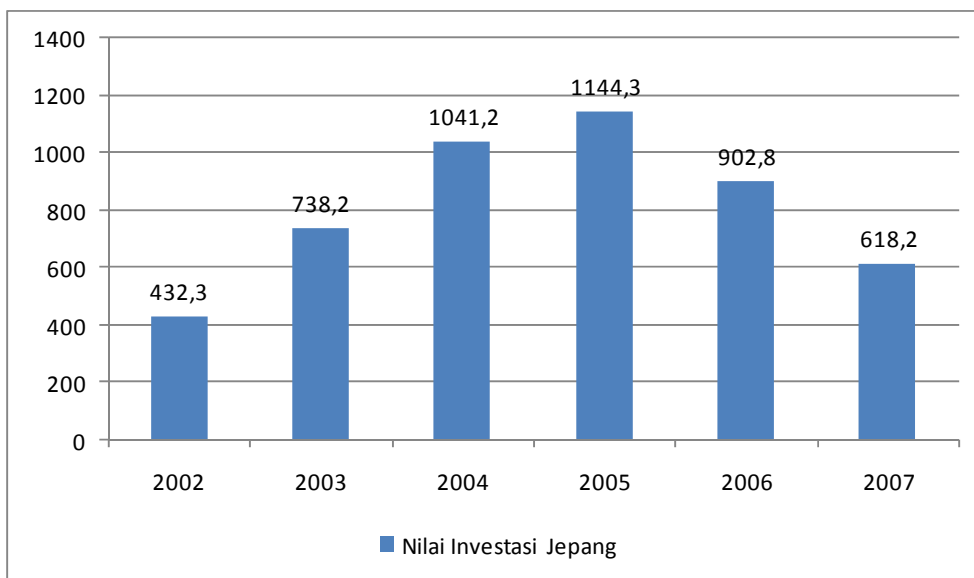
Sumber: JBIC, *Report of Project ODA Loan For Indonesia 2007*, hlm. 3, yang diakses dari <http://www.jbic.or.id/en/oda-report.php>, pada tanggal 15 Mei 2009 pada pukul 19.00 WIB.

Dari grafik di atas dapat dilihat bahwa ODA hutang lebih banyak disalurkan kepada *commodity loans* (pinjaman program) dan sektor energi. Yang dimaksud dengan *commodity loans* ialah salah satu bagian dari ODA pinjaman yang memiliki dua tujuan yakni menjaga stabilitas ekonomi serta sebagai ‘penjaga’ *balance of payments* negara penerima pinjaman. Tipe pinjaman seperti ini sering kali diberikan kepada sebuah negara yang ingin melakukan impor komoditas dari luar negara tersebut. Jepang menyalurkan tipe pinjaman semacam ini guna menstimulus ekspornya ke Indonesia. Apalagi semenjak Jepang menjadi mitra-ekonomi terpenting bagi Indonesia, baik dalam hal ekspor dan terutama dalam hal impornya.

Kaitan antara ODA, investasi luar negeri, dan penguatan hubungan-ekonomi yang tidak seimbang terletak pada proses masuknya investasi tersebut ke Indonesia melalui ODA, khususnya untuk kasus FDI, karena dalam FDI kegiatan

perusahaan seperti produksi terjadi di Indonesia. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa ODA—melalui instrumen-instrumennya—‘memuluskan’ jalan bagi masuknya investasi Jepang di Indonesia. Akibatnya jelas, bahwa banyak investasi dari Jepang masuk ke Indonesia. Selain itu pula, ODA kemudian menjadi ‘pengaman’ baik bagi industri yang baru masuk maupun bagi industri yang telah masuk dan beroperasi di Indonesia. Berikut adalah perkembangan realisasi investasi Jepang di Indonesia dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2007:

Grafik 4.4 Nilai Investasi (FDI) Jepang di Indonesia Tahun 2002-2007
(Dalam Juta Dollar AS)



Sumber: <http://www.bkpm.go.id>, yang diakses pada tanggal 20 Maret 2009, pukul 20.00 WIB.

Jika melihat pada perbandingan investasi Jepang dari sebelum krisis Asia, memang akan terlihat adanya trend penurunan investasi (FDI) Jepang di Indonesia. Bahkan jika dibandingkan dengan jumlah investasi secara keseluruhan yang masuk pada tahun-tahun tersebut, investasi Jepang bukanlah investasi terbesar di Indonesia. Posisi Indonesia sebagai negara tujuan investasi Jepang pasca krisis Asia telah menurun, dari urutan pertama menjadi urutan sepuluh besar. Akan tetapi sekalipun secara kuantitatif telah terjadi penurunan investasi Jepang, Indonesia masih dipandang sebagai negara yang penting bagi kepentingan ekonominya. Selain itu pula, jumlah perusahaan Jepang di Indonesia yang bisa dikatakan masih tergolong banyak—sampai dengan tahun 2006 jumlah

perusahaan Jepang di Indonesia mencapai angka 783 perusahaan (untuk lebih jelasnya, dapat melihat tabel ini pada bagian lampiran).¹²³ Hal ini tentunya menandakan bahwa posisi Indonesia masih dinilai penting bagi kepentingan ekonomi Jepang. Oleh sebab itu maka tak heran, jikalau penyaluran ODA di Indonesia masih tetap disalurkan oleh Jepang, bahkan dalam jumlah yang cukup besar.

FDI mungkin memberikan dampak positif bagi negara dimana FDI itu ditanamkan, seperti pengurangan pengangguran, serta penambahan pemasukan bagi pemerintah (berupa pajak). Akan tetapi keuntungan ini hanyalah keuntungan awal dan bersifat jangka pendek. Untuk jangka panjang itu sendiri FDI lebih banyak memberikan dampak negatif bagi negara penerima. Melalui FDI-nya Jepang memperkuat hubungan ekonomi yang tidak seimbang tersebut, dengan cara menciptakan ketergantungan atas investasi Jepang. Ketergantungan tersebut bisa berupa ketergantungan atas pajak yang akan diterima Indonesia jika Jepang menyalurkan FDI-nya. Sebagai contohnya dapat dilihat dari budaya pemerintah dalam ‘merayu’ Jepang untuk meningkatkan investasinya di Indonesia, melalui kunjungan pejabat negara (salah satunya ialah Wakil Presiden Yusuf Kalla) ke Jepang untuk bertemu dengan para pengusaha Jepang dalam ‘membujuk’ dan meyakinkan mereka untuk meningkatkan investasinya ke Indonesia.¹²⁴ Usaha ‘merayu’ investor Jepang ini menunjukkan mentalitas ketergantungan pemerintah Indonesia yang tinggi kepada Jepang. Selain itu pula ketergantungan lainnya dapat berupa ketergantungan terhadap produk-produk yang dihasilkan oleh perusahaan-perusahaan Jepang yang diinvestasikan di Indonesia. Dengan kata lain, Jepang ‘menggiring’ Indonesia untuk menjadi konsumen bagi komoditas industrinya. Salah satunya ialah konsumsi barang-barang kendaraan bermotor (otomotif), baik roda dua maupun roda empat. Untuk lebih jelasnya dapat melihat pada tabel 4.1 yang memaparkan mengenai perkembangan penjualan mobil dan motor di Indonesia.

¹²³ Diakses dari <http://garis-04.tripod.com/id26.html> pada tanggal 18 Maret 2009, pukul 19.00 WIB.

¹²⁴ Diakses dari <http://els.bappenas.go.id/upload/kliping/matsushita%20diharapkan.pdf>, pada tanggal 12 Juni 2009 pukul 22.00 WIB.

Tabel 4.1: Perkembangan Penjualan Mobil dan Motor di Pasar Indonesia Pada Tahun 2002-2005 (Unit)

Mobil				
Produsen	2002	2003	2004	2005
Toyota	80.069	84.297	100.860	182.765
Mitsubishi	66.105	75.390	77.104	89.158
Suzuki	53.187	63.515	70.514	87.274
Honda	11.510	13.113	21.650	53.750
Daihatsu	20.592	20.228	21.698	48.762
Lainnya	52.845	47.086	45.197	56.765
Total	303.689	336.645	463.903	518.474
Motor				
Produsen	2002	2003	2004	2005
Honda	1.437.934	1.577.895	2.036.927	2.648.888
Yamaha	369.487	574.130	884.084	1.236.114
Suzuki	442.396	584.254	844.235	1.092.051
Kawasaki	53.890	66.726	107.106	77.043
Piaggio	5.209	3.101	2.102	915
Kymco	9.075	17.597	26.120	15.208
Kanzen	0	0	0	19.206
Total	2.317.991	2.823.702	3.900.518	2.463.355

Sumber: <http://www.kadin-indonesia.or.id/enn/images/dokumen/KADIN-42-1290-17102006.pdf>, pada tanggal 2 April 2009, pukul 20.00 WIB.

Untuk penjualan mobil, Toyota merupakan merk mobil yang tingkat penjualan produksinya paling besar di Indonesia (dari tahun 2002-2005). Posisi kedua ditempati oleh Mitsubishi, yang kemudian disusul oleh Suzuki, Honda dan Daihatsu sebagai selanjutnya. Untuk merk mobil non-Jepang, dalam data di atas dimasukkan ke dalam kategori lainnya. Sedangkan untuk penjualan motor, merk motor yang paling banyak terjual ialah merk motor Jepang, yakni Honda dan sejumlah merk motor Jepang lainnya. Sedangkan untuk merk motor non-Jepang dalam data di atas ialah Kymco (Taiwan) dan Piaggio (Italia) hanya menduduki posisi lima dan enam, dengan selisih jumlah penjualan yang cukup tinggi dengan

motor merk Jepang. Bahkan motor merk Kanzen mengalahkan jumlah penjualan kedua perusahaan motor non-Jepan tersebut. Padahal Kanzen baru mulai penjualannya di Indonesia pada tahun 2005.

Dari data tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa penjualan komoditas otomotif—baik motor maupun mobil—didominasi oleh merk Jepang. Hal ini bisa juga berarti bahwa ketergantungan Indonesia atas produksi kendaraan bermotor Jepang cukup tinggi. Model ketergantungan semacam ini bisa disebut dengan ketergantungan teknologi-industrialis, dimana negara penerima investasi (*recipient*) cenderung tergantung kepada komoditas yang diproduksi oleh negara pemberi investasi (*donor*).¹²⁵ Secara jangka panjang ketergantungan semacam ini dapat menurunkan tingkat kemandirian sebuah negara. Penurunan tingkat kemandirian sebuah negara tentunya berdampak pada sulitnya negara tersebut untuk membangun dirinya, karena segala sesuatu yang dibutuhkan dalam pembangunan bergantung kepada pihak luar. Ketidak-mandirian sebuah bangsa juga berarti adanya hubungan-ekonomi yang tidak seimbang, karena harus selalu berada dalam ‘bayang-bayang’ negara lainnya, yang ‘menopangnya’.

Penguatan hubungan-ekonomi asimetris dengan Indonesia melalui FDI (yang di dorong oleh ODA) juga terlihat manakala FDI melemahkan perkonomian Indonesia. Salah satunya ialah pelemahan stuktur industri Indonesia. Pelemahan industri lokal oleh FDI pada dasarnya bersifat secara tidak langsung, dimana pelemahan yang ada terjadi ketika perusahaan yang diinvestasikan di Indonesia mulai berproduksi. Perusahaan lokal kemudian ‘dipaksa’ untuk bersaing dengan industri Jepang yang umumnya memiliki keunggulan yang jauh berbeda dengan apa yang dimiliki oleh industri lokal. Selain itu pula, jaringan yang kuat, yang bukan hanya antar sesama industri Jepang di Indonesia tetapi juga dengan perusahaan Jepang lainnya yang berada di tingkat regional,¹²⁶ dan juga dukungan yang kuat dari pemerintahnya (sebagai contohnya ialah pemberian bantuan

¹²⁵ Arief Budiman, *Op. Cit.*, hlm. 70.

¹²⁶ Selain itu pula, sistem *keiretsu* (yakni jaringan perusahaan yang memiliki cabang dalam berbagai sektor), menjadikan industri-industri Jepang, yang ada di Indonesia, jauh lebih unggul ketimbang perusahaan atau industri lokal.

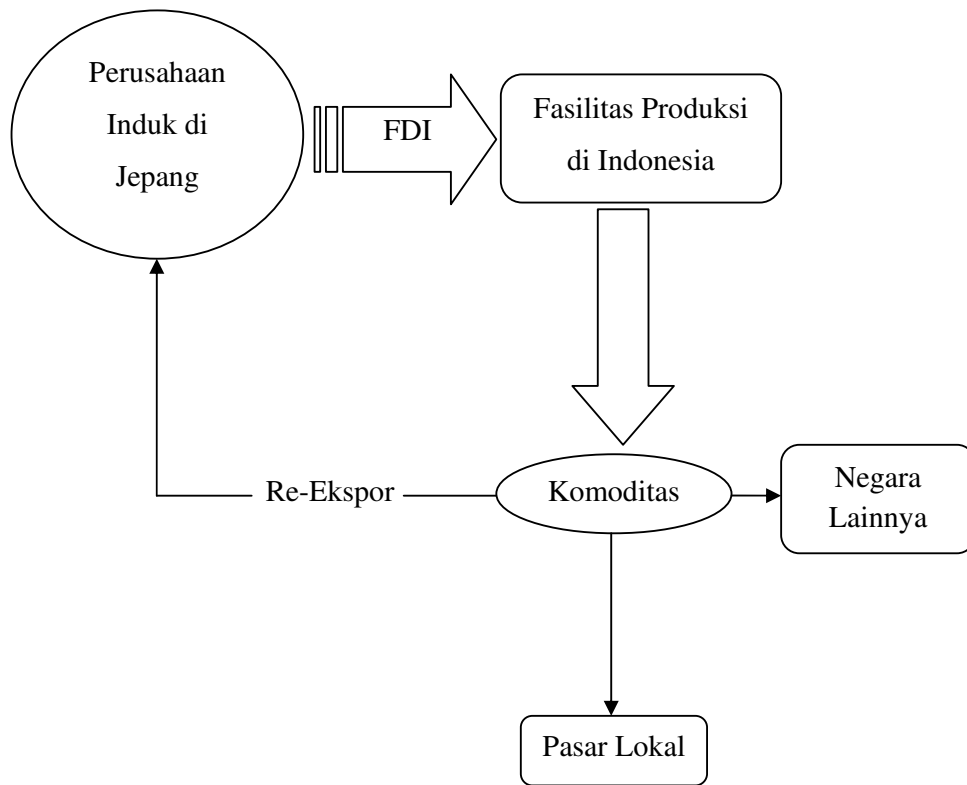
finansial oleh JBIC kepada perusahaan Jepang yang ada di Indonesia).¹²⁷ Akibatnya jelas, industri atau perusahaan nasional mengalami kebangkrutan sebagai akibat dari kekalahan dalam bersaing, sehingga industri-industri nasional yang ada umumnya hanya bergerak pada level ‘pelengkap’ saja, tidak sebagai *main-industries*, yang menjadi kebutuhan setiap negara dalam membangun dirinya. Kemajuan ekonomi setiap negara pada dasarnya tidak lepas kaitannya dari kuatnya peranan dan sumbangsih industri nasional dalam pembangunan yang ada. Tidak ada satu negara maju pun di dunia ini, yang mengalami kemajuan tanpa industri nasional yang kuat (industri nasional sebagai *backbone* pembangunan ekonomi sebuah negara). Jepang itu sendiri merupakan contoh yang jelas, dimana industri nasional yang kuat menjadi salah satu faktor penting bagi majunya perekonomian negara tersebut. Industri nasional yang lemah menjadikan Indonesia berada di bawah ‘naungan’ industri Jepang, yang salah satunya seperti yang telah dipaparkan di atas, yakni ketergantungan Indonesia atas komoditas industrial Jepang

Selain itu pula, FDI Jepang dapat memperkuat hubungan asimetris tersebut dengan cara pengontrolan terhadap produksi, distribusi, dan harga sebuah komoditas dari sebuah sektor dimana perusahaan ataupun industri Jepang tersebut bergerak. Perusahaan-perusahaan Jepang yang terdapat di Indonesia pada dasarnya hanya merupakan ‘anak-perusahaan’ dari perusahaan ‘induk’ yang masih terdapat di Jepang. ‘Anak-perusahaan’ yang disalurkan ke luar Jepang, termasuk Indonesia, biasanya yang bertugas dalam hal produksi (fasilitas produksi) atau juga dalam hal eksplorasi, untuk perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam sektor energi dan pertambangan. Untuk lebih jelasnya dapat melihat bagan berikut, yang menjelaskan mengenai pola penguasaan perusahaan Jepang yang ada di Indonesia, dalam mengontrol jumlah produksi, harga, dan juga distribusinya.¹²⁸

¹²⁷ JBIC memberikan semacam pinjaman-pinjaman kepada sejumlah perusahaan Jepang yang berada di Indonesia, khususnya yang bergerak dalam bidang ekspor.

¹²⁸ Shojiro Tokunaga, *Japan's Foreign Investment and Asian Economic Interdependence: Production, Trade, and Financial System* (Tokyo: Univ. Tokyo Press, 1992), hlm. 16.

Bagan 4.1 Kinerja Fasilitas Produksi di Luar Negeri



Dari bagan tersebut jelaslah dapat dilihat perusahaan Jepang memiliki peluang, yang bahkan bisa dikatakan cukup besar untuk memperkuat hubungan asimetris dengan Indonesia. Perusahaan Jepang memiliki hak untuk menentukan kemanakah komoditas produksinya akan dijual, apakah pasar domestik (lokal) dimana investasi tersebut ditanamkan, apakah menjualnya ke negara lainnya, atau mungkin dikirim ke negara dimana investasi tersebut berasal. Hal ini tentunya merugikan Indonesia, dimana Indonesia menjadi tergantung kepada produktivitas perusahaan Jepang. Selain itu pula, pengontrolan terhadap harga sebuah komoditas dapat dilakukan oleh perusahaan Jepang melalui kontrol terhadap produksi dan distribusinya (hukum ekonomi mengenai kelangkaan).

Salah satu contoh yang jelas dari fenomena ini ialah investasi Jepang pada sektor eksplorasi sumber daya alam. Investasi langsung jelas ditujukan bagi kontrol langsung atas pasokan bahan-bahan mentah (*raw materials*) murah dari negara-negara ‘miskin’ yang kaya sumber daya alam. Sebagai contohnya dalam

sektor energi, yakni gas alam. Perusahaan Jepang yang menginvestasikan pada sektor tersebut umumnya akan mengirimkan hasil produksinya kembali ke Jepang, ketimbang menjualnya kepada pasar domestik. Selain karena harga komoditas tersebut yang cenderung lebih rendah (murah) pada pasar domestik ketimbang pasar internasional, pengiriman hasil alam tersebut kembali Jepang dikarenakan sebagai upaya dan strategi Jepang dalam mengamankan kebutuhan energi dalam negerinya. Yang kemudian menjadi permasalahan ialah bahwa, pengiriman (ekspor) gas bumi tersebut (dalam bentuk gas cair atau LNG) justru merugikan Indonesia. Hal ini disebabkan karena kebutuhan domestik (Indonesia) akan jenis energi yang sama juga besar. Akibatnya jelas, sering kali terjadinya kelangkaan komoditas tersebut. Indonesia itu sendiri bisa dikatakan, mengalami 'kelangkaan dalam kelimpahan di negerinya sendiri'. Salah satu dampaknya ialah meningkatnya angka kemiskinan, yang disebabkan oleh kenaikan harga-harga barang pokok, sebagai reaksi atas kenaikan harga bahan bakar (gas) karena kelangkaan (semakin langka sebuah barang maka harganya pun akan semakin mahal).

Selain itu pula, contoh lainnya ialah seringnya terjadinya pemadaman listrik bergilir di sejumlah wilayah di Indonesia, salah satunya di Medan, Sumatera Utara. Pemadaman listrik ini disebabkan karena Pembangkit Listrik Tenaga Gas dan Uap Sicanang di Belawan—yang menjadi pemasok utama di kota tersebut sudah lama tidak mampu untuk beroperasi secara maksimal karena pasokan gas yang terus turun.¹²⁹ Keterbatasan dalam hal finansial, menyebabkan PLN (Perusahaan Listrik Negara) tidak mampu untuk menyediakan bahan bakar minyak lebih sebagai pengganti gas. Fenomena seperti ini tentunya dapat berdampak buruk bagi kegiatan ekonomi sektor kecil dan menengah, dimana mayoritas dari mereka masih tergantung kepada suplai listrik dari PLN. Terganggunya kegiatan ekonomi rakyat tentunya dapat memberikan efek negatif bagi perekonomian nasional, karena mayoritas dari ekonomi nasional pada dasarnya ditopang oleh kegiatan ekonomi sektor kecil dan menengah (ekonomi rakyat). Dari penjelasan di atas (untuk kasus investasi), jelaslah bahwa ODA, baik

¹²⁹ Global Justice Update: Bulletin Monitor Globalisasi, *Regionalisme, dan Perdagangan Bebas, Neo-Liberalisme*, edisi 1 Mei 2008, hlm. 10.

secara langsung ataupun tidak langsung, mempromosikan investasi Jepang di Indonesia, yang menjadi faktor menguatnya hubungan-ekonomi yang asimetris dengan Indonesia.

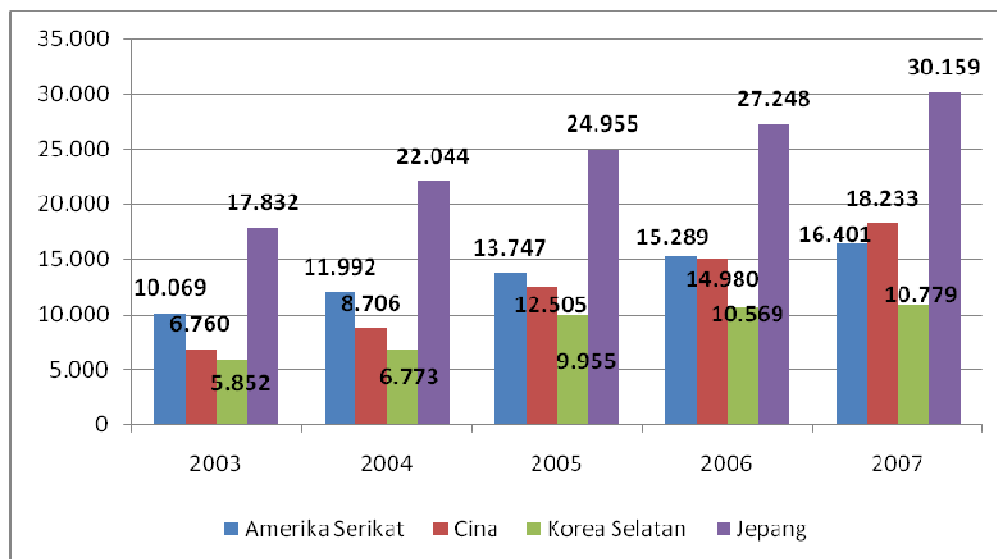
Untuk kasus perdagangan sendiri, ODA berperan dalam meningkatkan volume perdagangan Jepang dengan Indonesia. Cara pertama yang ditempuh ODA dalam meningkatkan volume perdagangannya ialah melalui proyek. Hibah KRL dari Jepang merupakan salah satu contoh yang jelas. seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, bahwa Indonesia harus membayar 8 milyar Rupiah sebagai ongkos transpor KRL yang ada sampai ke Indonesia, yang ‘harus’ (seperti ketentuannya) menggunakan jasa perusahaan Jepang, yang dalam hal ini ialah Sumitomo. Dari contoh tersebut dapat dikatakan bahwa melalui ODA hibahnya Jepang sekaligus juga ‘menjual’ jasa perusahaan-perusahaan lokalnya. Proyek pembangunan infrastruktur (seperti jalan-raja dan jembatan) juga menjadi ‘jalan’ bagi peningkatan ekspor Jepang. Melalui jalur semacam ini, komoditas Jepang menjadi lebih mudah untuk masuk ke Indonesia karena akan terbebas dari bea-masuk, dan pajak impor.¹³⁰

Cara yang kedua, ialah terkait dengan investasi, dimana investasi yang ada akan meningkatkan perdagangan komoditas Jepang di Indonesia. Sebagai contohnya ialah penjualan otomotif seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Bahkan, dominasi produk Jepang dalam pasar Indonesia bukan hanya terlihat dalam komoditas otomotif saja melainkan juga hampir dalam semua sektor yang ada, seperti elektronik (seperti TV dan AC) dan peralatan rumah tangga (seperti *rice-cooker*, mesin cuci, dan kulkas). Hubungan-ekonomi yang asimetris antara Jepang dengan Indonesia dapat pula dilihat melalui data neraca perdagangan antara Indonesia dengan sejumlah negara. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat grafik 4.5.

Grafik 4.5 menunjukkan hubungan perdagangan antara Indonesia dengan sejumlah negara yang memiliki nilai perdagangan besar dengan Indonesia. Dari data tersebut dapat dilihat bahwa mayoritas dari kegiatan perdagangan Indonesia dilakukan dengan Jepang. Sehingga tidak salah untuk mengatakan bahwa Jepang merupakan ‘partner’ dagang Indonesia terpenting

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 8.

Grafik 4.5 Hubungan (Total*) Perdagangan Antara Indonesia dengan Sejumlah Negara Tahun 2003-2007 (Dalam Milyar Dollar AS)



*Total: Penjumlahan Antara Jumlah Ekspor dan Impornya, angka pembulatan

Sumber: <http://www.depdag.go.id>, pada tanggal 20 Mei 2009, pukul 12.00 WIB, data diolah oleh penulis.

Jepang bisa dikatakan pula berhasil dalam membuat Indonesia tergantung kepada komoditas Jepang (impor), dan menjadikan Jepang sebagai pasar utamanya. Tabel berikut memaparkan mengenai ekspor dan impor Indonesia dengan Jepang:

Tabel 4.2: Neraca Perdagangan Indonesia-Jepang Tahun 2003-2008 (Dalam Juta Dollar AS)

Keterangan	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ekspor (Total)	13.603,5	15.962,1	18.049,1	21.732,1	23.632,8	27.743,8
Migas	6.773,2	7.578,6	8.487,4	9.533,6	10.539,9	13.948,5
Non-Migas	6.830,3	6.830,3	8.383,5	9.561,8	12.198,6	13.795,3
Impor (Total)	4.228,3	6.081,6	6.906,3	5.515,8	6.526,7	15.128,0
Migas	19,4	28,1	13,9	27,8	54,0	263,3
Non-Migas	4.208,9	6.053,5	6.892,4	5.487,9	6.472,7	14.864,7
Neraca Perdagangan	9.375,2	9.880,5	11.142,9	16.216,3	17.106,1	12.615,8

Keterangan	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Migas	6.753,8	7.550,5	8.473,5	9.505,8	10.485,9	13.685,2
Non-Migas	2.621,4	2.330,0	2.669,4	6.710,6	6.620,2	-1.069,3

Sumber: http://www.depdag.go.id/index.php?option=statistik&task=table&itemid=060_10202, pada tanggal 29 Juni 2009, pukul 20.00 WIB.

Jika melihat data di atas secara umum, maka dapat dikatakan bahwa hubungan perdagangan Indonesia dengan Jepang antara tahun 2003 sampai dengan 2008 menguntungkan pihak Indonesia. Hal ini disebabkan karena nilai ekspor Indonesia ke Jepang selalu lebih besar ketimbang nilai impornya dari Jepang. Dengan kata lain selama periode tersebut Indonesia mengalami surplus perdagangan dengan Jepang.

Akan tetapi yang menjadi permasalahannya ialah bahwa surplus perdagangan Indonesia mayoritas ditopang oleh barang-barang non-industri (barang jadi). Sebagai contohnya ialah ekspor migas (salah satunya ialah LNG). Migas itu sendiri merupakan sumber energi yang tak terbarukan, dengan artian bahwa cadangan migas yang ada (dalam perut bumi) suatu saat bisa habis dan hilang, serta tidak dapat diciptakan (diperbaharui) kembali. Selain itu pula migas merupakan unsur yang krusial bagi kehidupan masyarakat modern sekarang ini, karena migas dibutuhkan hampir dalam setiap aspek kehidupan manusia, mulai dari tingkat industri sampai tingkat rumah-tangga. Penjualan migas secara besar-besaran oleh Indonesia berarti pula bahwa penjualan 'aset' strategis negara. Bahkan penjualan migas ke Jepang seringkali 'mengorbankan' kepentingan domestik Indonesia, sebagai contohnya seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, yakni terjadinya fenomena kelangkaan gas di sejumlah wilayah di Indonesia.

Untuk sektor non-migas sendiri, mayoritas dari komoditas yang dijual ialah hasil alam berupa bahan mentah (*raw-materials*), seperti hasil tambang (yang sebagian juga merupakan energi, seperti batu-bara) dan hasil kehutanan. Produk dari Indonesia ini kemudian digunakan Jepang sebagai bahan baku ataupun sumber energi dalam menghasilkan komoditas yang lebih tinggi, dan kemudian sebagian dijual kembali ke Indonesia. Jepang menjual produk-produk barang jadi dan alat-alat permesinan yang tentunya tidak hanya memiliki nilai

teknologi yang tinggi tetapi juga nilai ekonomi yang lebih besar ketimbang komoditas yang dijual oleh Indonesia kepada Jepang. Sebagai contohnya ialah produksi dari PT.Inalum, yang merupakan penghasil aluminium. Bahan dasar bagi produksi PT.Inalum tersebut diambil dari Kalimantan Barat, dibawa ke Sumatera Utara untuk diolah, dan kemudian di-ekspor ke Jepang dalam bentuk aluminium *high-grade*. Di Jepang, aluminium tersebut kemudian diolah menjadi barang jadi, dan dijual kembali ke Indonesia dalam bentuk kendaraan bermotor dan produk sejenisnya, yang harganya bisa mencapai 100 kali lipat dari harga penjualan bahan dasarnya.¹³¹

Dari contoh tersebut dapat dilihat bahwa *added-value* menjadi milik Jepang, sedangkan Indonesia 'dipaksa' untuk tidak memiliki atau hanya memiliki sedikit saja. Secara jangka panjang hal ini tentunya dapat memberikan efek buruk bagi Indonesia, selain membuat Indonesia menjadi tergantung terhadap komoditas Jepang, fenomena semacam ini juga berdampak negatif bagi produktivitas industri nasional, terancamnya kebutuhan energi nasional, serta habisnya kekayaan alam yang ada. Dari pemaparan yang ada jelaslah terlihat bagaimana FDI, yang didukung melalui ODA, memperkuat posisi Jepang dan melemahkan posisi Indonesia, sehingga pola hubungan-ekonomi yang asimetris tersebut antara Jepang dengan Indonesia masih tetap berlangsung.

4.5 FTA (*Free Trade Agreement*): Arah Baru Strategi Jepang

FTA atau yang biasa dikenal dengan perjanjian pasar-bebas bisa dikatakan sebagai strategi baru Jepang dalam memenuhi kepentingan ekonominya. Untuk kasus Indonesia itu sendiri bentuk FTA ini dapat dilihat dalam perjanjian kemitraan ekonomi (EPA atau *Economic Partnership Agreement*) dengan Jepang, yang ditandatangani pada tahun 2007, dan disebut dengan IJEPA (*Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement*). ODA bisa dikatakan memiliki peranan yang cukup besar bagi terciptanya model kemitraan semacam ini. Melalui ODA yang diberikan, terutama hutang, Jepang membuat Indonesia menjadi tergantung

¹³¹ Syamsul Hadi dan Shanti Darmastuti, *Op. Cit.*, hlm. 78.

akan peranannya bagi pembangunan Indonesia, sehingga tentunya melemahkan posisi tawar Indonesia. Selain itu pula peran ODA juga bisa dikatakan sebagai ‘pelicin’ bagi terbentuknya kesepakatan tersebut. Hal ini disebabkan karena dengan perjanjian ini Jepang berjanji untuk meningkatkan bantuan luar negerinya ke Indonesia terutama dalam hal *capacity building*, yakni peningkatan kapasitas Indonesia dalam berbagai bidang terkait dengan EPA, seperti peningkatan mutu dan nilai industri yang ada (salah satunya ialah pembentukan *Manufacturing Industry Development Centre* atau MIDECC).

IJEPA itu sendiri bisa dikatakan sebagai ‘puncak’ dari strategi ekonomi Jepang atas Indonesia, karena dalam kerjasama ini Jepang dapat mengatur, meningkatkan, serta mengamankan unsur perdagangan, investasi, serta kebutuhan energi, sekaligus dalam ‘satu-atap’. Selain itu pula terbentuknya EPA dengan Indonesia, akan semakin memperkuat dan mengamankan jaringan dan kepentingan ekonominya di ASEAN. Hal ini disebabkan oleh keunggulan yang dimiliki oleh Indonesia itu sendiri, yakni sebagai negara terbesar secara wilayah geografis maupun secara populasi, sebagai negara yang memiliki SDA yang melimpah, serta posisi Indonesia yang penting dan berpengaruh dalam organisasi ASEAN (Jepang memandang Indonesia sebagai salah satu ‘pintu-masuk’ ASEAN), yang tentunya dapat ‘mempercepat’ terciptanya integrasi ekonomi ASEAN.

Dalam kemitraan ini pula, bentuk penguatan hubungan-ekonomi yang asimetris antara Jepang dengan Indonesia dapat dilihat, seperti dalam hal liberalisasi investasi. Bahkan sejak awal Jepang telah ‘mendesak’ Indonesia untuk segera mengatasi sejumlah persoalan yang terkait dengan investasi. Sebagai contohnya ialah saat kunjungan Presiden Yughoyono pada bulan November 2006 ke Jepang. Ketika Presiden Yudhoyono menyatakan pentingnya mempercepat penyelesaian perundingan EPA Indonesia-Jepang November 2006, Perdana Menteri Shinzo Abe dengan gesit "menyambar" dengan statement bahwa untuk itu Indonesia harus menjamin pasokan gas alam untuk Jepang, selain segera menyelesaikan Undang-Undang Penanaman Modal.¹³² Undang-undang tersebut

¹³² Syamsul Hadi, “Kerjasama Indonesia-Jepang”, dalam *Kompas* 20 Agustus 2007.

kemudian disahkan pada tahun 2007. Dari contoh tersebut bisa dilihat adanya bentuk tekanan oleh Jepang kepada Indonesia untuk segera membuat ‘payung’ hukum yang dapat melindungi dan memberikan ruang lebih bagi investasi Jepang di Indonesia. Seperti yang telah dibahas sebelumnya bahwa ‘pelonggaran’ atas investasi langsung dapat berakibat penguasaan—dan juga kontrol—atas sektor-sektor strategis Indonesia oleh Jepang, sebagai contohnya ialah energi (gas alam). Dampak lain dari liberalisasi investasi ini ialah membanjirnya investasi Jepang ke hampir semua sektor. Hal disebabkan karena sifat dari undang-undang tersebut yang cenderung liberal, sehingga hampir semua sektor yang ada dibuka untuk asing.¹³³

Sebagai contohnya ialah masuknya investasi dibidang ritel (minimarket) oleh perusahaan Jepang *7-eleven* pada tahun 2008.¹³⁴ Yang kemudian menjadi persoalan ialah bahwa perusahaan ini bergerak pada level mikro. Perusahaan ini kemudian akan bersaing dengan warung-warung kecil di sekitar pemukiman penduduk. Persaingan yang tidak seimbang secara logika tentunya menjadikan perusahaan ritel Jepang sebagai pemenangnya. Permasalahan selanjutnya ialah bahwa melalui perusahaan tersebut produk-produk Jepang akan semakin membanjiri pasar Indonesia (dominasi produk Jepang). Pada umumnya perusahaan-perusahaan ritel yang ada akan menggunakan komoditas dari negara asalnya sebagai barang dagangannya. Termasuk juga perusahaan *7-eleven*, yang tentunya akan menggunakan barang-barang produksi dari Jepang.

Selain melalui liberalisasi investasi, penguatan hubungan-ekonomi yang asimetris antara Jepang dengan Indonesia dalam EPA juga terlihat dalam hal pengurangan dan bahkan penghapusan segala bea masuk (liberalisasi perdagangan). Secara umum, mungkin hal semacam ini terlihat menguntungkan Indonesia, karena hal tersebut berarti bahwa produk Indonesia akan lebih mudah masuk ke Jepang tanpa terkena biaya masuk. Akan tetapi sesungguhnya hal tersebut justru akan merugikan Indonesia. Hal ini disebabkan karena Indonesia dan Jepang berada pada level yang berbeda. Tanpa harus menaikkan standar yang ada,

¹³³ *Op. Cit.*, hlm. 74.

¹³⁴ Diakses dari <http://web.bisnis.com/artikel/2id2158.html>, pada tanggal 25 Mei 2009 pukul 19.00 WIB.

standar Jepang akan suatu produk pada dasarnya sudah tinggi, sehingga Indonesia-lah yang kemudian menyesuaikan diri dengan standar tersebut. Dapat dipastikan bahwa produk Jepang yang masuk ke Indonesia sudah tentu telah memenuhi standar yang ada, akan tetapi tidak sebaliknya, dimana produk Indonesia yang masuk ke Jepang belum tentu sesuai dengan standar Jepang, bahkan sering kali ditolak. Selain itu pula, nilai lebih produk Jepang yang ada ditambah dengan tidak dikenakannya bea masuk, menyebabkan produk Jepang memiliki keunggulan tersendiri dibandingkan dengan produk lokal yakni kualitas baik dan harga yang cukup murah. Akibatnya jelas bahwa industri lokal akan banyak yang mengalami kebangkrutan, sebagai akibat dari kekalahan dalam persaingan pasar. Untuk dapat memenuhi standar Jepang, industri Indonesia umumnya harus mengeluarkan biaya yang lebih untuk membayar tenaga ahli dan teknologi yang diperlukan oleh industri, yang bahkan mayoritas dari para tenaga ahli dan teknologi tersebut berasal dari Jepang. Ini kemudian semakin memperkuat hubungan asimetris tersebut (ketergantungan atas teknologi-industrial Jepang).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 94, 95, dan 96/PMK.011/2008 tentang modalitas penurunan tarif bea masuk, menjadi salah satu bukti semakin kuatnya hubungan-ekonomi asimetris yang ada di Indonesia.¹³⁵ Khususnya untuk PMK Nomor 96/PMK.011/2008 merupakan peraturan yang terkait dengan penurunan bea masuk dalam rangka *User Specific Duty Free Scheme* (USDFS), yang tentunya merupakan skema pemberian fasilitas atau penetapan tarif bea masuk nol persen atas impor bahan baku dari Jepang yang digunakan dalam kegiatan proses produksi oleh industri-industri yang telah disepakati seperti industri otomotif—berupa kendaraan angkut bermotor dan komponen-komponennya—, industri elektronik, industri konstruksi dan alat berat, serta energi. Hal ini kemudian bisa dikatakan sebagai salah satu ‘jalan’ Jepang dalam EPA untuk memperkuat hubungan-ekonomi yang asimetris dengan Indonesia, dengan cara mengeksport barang Jepang ke Indonesia, yang vital bagi industri lokal, karena menjadi suku cadang ataupun peralatan yang digunakan dalam hampir setiap industri lokal yang ada.

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 37.

Pada sejumlah data dan analisa ekonomi yang dilansir oleh pemerintah Indonesia, terlihat sekilas bahwa EPA memberikan efek positif bagi ekspor Indonesia. Akan tetapi sesungguhnya hal ini merupakan kerugian bagi Indonesia secara jangka panjang, karena ekspor-ekspor yang ‘tembus’ ke pasar Jepang mayoritas merupakan bahan mentah dan energi (migas) yang memiliki nilai tambah (*added-value*) yang rendah, bukannya merupakan barang jadi, yang memiliki nilai tambah dan nilai ekonomi yang lebih. Hal ini juga kemudian terkait dengan upaya Jepang untuk mengamankan kebutuhan energinya dan juga bahan mentah bagi industrinya.

Dari sudut pandang Jepang, selain memberikan keuntungan bagi ekonomi dan industri Jepang, EPA juga tidak mendantang ancaman bagi komoditas lokal disana, sebagai contohnya ialah produk pertanian. Selain disebabkan karena permasalahan standarisasi yang ada, negoisasi EPA juga memberikan proteksi bagi produk-produk lokal Jepang. Seperti yang diketahui bahwa sektor pertanian merupakan sektor yang masih mendapat perlindungan pemerintah Jepang. Strategi Jepang untuk melakukan negoisasi EPA, baik secara regional (dengan penciptaan kemitraan ASEAN-Jepang) maupun bilateral (antara Jepang dengan negara anggota ASEAN), merupakan ‘cara’ Jepang untuk menghindari komitmen liberalisasi pada sejumlah bidang, khususnya ialah sektor pertanian.¹³⁶

Dari pemamparan di atas jelaslah terlihat bahwa sesungguhnya EPA menjadi salah satu ‘jalan’ bagi Jepang untuk memperkuat hubungan yang tidak setara tersebut, dimana EPA ‘memaksa’ Indonesia untuk berhadapan (bersaing) secara langsung dengan Jepang, yang cenderung memiliki kekuatan yang lebih, terutama secara ekonomi, ketimbang Indonesia. Maka hubungan-ekonomi asimetris yang telah ada, justru semakin menguat dengan diterapkannya EPA tersebut.

¹³⁶ Jurnal Hukum Internasional (*Indonesian Journal of International Law*), Volume 6 Nomor 2 Januari 2009, hlm. 223.

4.6 Peran Pemerintah Yang Lemah

Seperti yang telah dijelaskan pada bab 1, bahwa posisi dan peran pemerintah Indonesia yang lemah menjadi salah satu faktor mengapa penguatan hubungan-ekonomi yang asimetris antara Jepang dengan Indonesia, melalui kebijakan ODA dapat berlangsung. Hal ini sebagai contohnya tercermin dalam setiap kebijakan pemerintah serta dalam negoisasi-negoisasi dengan Jepang, terkait isu ekonomi, yang cenderung kurang mampu untuk memasukkan kepentingan ekonomi Indonesia yang krusial, sebagai contohnya ahli-teknologi dan pengembangan sektor industri nasional. Selain itu pula, tidak adanya strategi pembangunan ekonomi yang jelas, juga mendorong rendahnya perhatian pemerintah Indonesia akan pembangunan basis industri nasionalnya, sehingga kebijakan yang ada pun sering kali tidak ditujukan untuk kepentingan industri lokal, bahkan cenderung lebih untuk kepentingan industri asing, sebagai contohnya industri Jepang. Sekalipun tidak bisa dipungkiri bahwa posisi Jepang cenderung lebih kuat ketimbang posisi Indonesia, selain karena kekuatan ekonominya, hal ini juga disebabkan karena posisi Indonesia yang sangat membutuhkan Jepang, seperti yang dipaparkan sebelumnya, yakni dalam bentuk finansial dan teknologi (Indonesia mengalami ketergantungan atas dua hal tersebut), sehingga tentunya menyebabkan lemahnya posisi tawar dari pemerintah Indonesia itu sendiri. Akan tetapi, hal tersebut tidak berarti sepenuhnya bahwa pemerintah Indonesia tidak memiliki posisi tawar apapun. Jepang masih menganggap Indonesia sebagai negara yang vital bagi perekonomian Jepang. Sebagai contohnya ialah dalam hal suplai energi (dan juga bahan-bahan mentah lainnya). Hal ini tentunya bisa digunakan oleh pemerintah Indonesia untuk menciptakan hubungan-ekonomi yang lebih setara antara kedua belah pihak

Salah satu contoh yang jelas ialah pada permasalahan negoisasi terhadap permasalahan ahli-teknologi dalam setiap investasi Jepang yang ditanamkan di Indonesia, seperti investasi dalam industri otomotif. Sekalipun investasi Jepang harus ‘menggandeng’ mitra lokal, yang dalam bidang otomotif seperti ASTRA, akan tetapi sesungguhnya tidak terjadi ahli-teknologi pada artian yang sesungguhnya, yakni sebagai suatu proses penggunaan teknologi, keahlian,

pengalaman dan fasilitas agar bisa dikembangkan lebih lanjut atau berinovasi secara komersial sehingga dapat bermanfaat secara ekonomi, sosial maupun kebudayaan.¹³⁷ ASTRA hanya dijadikan sebagai mitra dalam merakit dan menjual produksi otomotif ataupun suku cadangnya saja,¹³⁸ akan tetapi tidak dilibatkan dalam hal *research-and-design* (RD). Padahal proses tersebut merupakan proses yang paling vital dalam produksi otomotif, karena dalam proses tersebutlah konsep dasar pembuatan otomotif berada. Hal ini disebabkan karena pemerintah yang ada cenderung lemah dan tidak tegas dalam memperjuangkan kepentingan Indonesia untuk mendapatkan ahli-teknologi dari Jepang.

Salah satu kebijakan pemerintah Indonesia yang menunjukkan lemahnya peran negara sehingga memperkuat hubungan-ekonomi asimetris dengan Jepang ialah pada Undang-Undang Penanaman Modal Tahun 2007, yang mayoritas isinya justru bisa dikatakan bertentangan dengan UUD 1945, dimana hampir semua sektor yang ada mengalami liberalisasi terhadap modal asing (termasuk bidang-bidang yang strategis seperti sektor migas, dan tambang).¹³⁹ Selain itu pula, undang-undang ini tidak diimbangi oleh keberadaan undang-undang yang mengatur strategi pembangunan industri nasional. Bahkan pada kenyataannya Rancangan Undang-Undang Pengembangan Industri (RUU-PI) pada dasarnya telah siap sejak November 2005, akan tetapi gagal untuk disahkan karena didahului oleh RUU-PM yang disahkan pada tahun 2007.¹⁴⁰ Hal ini tentunya bisa menunjukkan lemahnya peran dan posisi pemerintah Indonesia dalam berhadapan dengan Jepang, serta dalam membangun basis industrinya.

¹³⁷ Erkata Yandri, "Transfer Teknologi Pada Industri Manufaktur Indonesia: Menelaah 50 Tahun Hubungan Persahabatan Indonesia-Jepang", dalam Jurnal *Inovasi Kecerdasan Solusi Hidup, Refleksi Terhadap Implementasi ODA Jepang Di Indonesia*, Vol. 11/XX/Julai 2008, hlm. 41.

¹³⁸ Y. Wasi Gede Puraka *et al*, *Situasi Industri Otomotif dan Peran Serikat Buruh Otomotif Di Indonesia*, Laporan Penelitian Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta, 2008, hlm. 15.

¹³⁹ Syamsul Hadi dan Shanti Darmastuti, *Op. Cit.*, hlm. 74.

¹⁴⁰ *Ibid.*