

BAB 3

PEMBUATAN KEBIJAKAN ODA

3.1. Peran Lembaga Negara Dalam Formulasi ODA

Dalam hampir setiap negara, hubungan *iron-triangle* (segitiga-besi) antara entitas bisnis, pemerintah, dan partai politik, sering kali mewarnai dinamika politik dan setiap bentuk pembuatan kebijakan yang ada di negara tersebut, khususnya untuk negara-negara maju, dimana ketiga entitas tersebut saling mempengaruhi satu dengan yang lainnya. Entitas bisnis berusaha mempengaruhi pemerintah dan partai politik dengan harapan agar kepentingan bisnis tersebut dapat diakomodir dalam kebijakan yang akan dibentuk (dimana kepada partai, kelompok bisnis berharap agar partai, terutama yang berkuasa, dapat menjadi ‘alat’ yang mampu menekan pemerintah dalam memasukkan kepentingan bisnis yang ada). Bagi partai politik ‘imbalan’ yang diharapkan dapat berupa dana yang nantinya akan digunakan untuk menggerakkan mesin partai dalam sejumlah kegiatan, terutama pada saat pemilihan umum. Sedangkan pemerintah mengharapkan kelompok bisnis bisa menjadi sumber dana (‘sapi-perah’) bagi mereka serta berpartisipasi lebih aktif dalam kegiatan ekonomi negara tersebut, dengan maksud agar keberhasilan pembangunan ekonomi yang ada nantinya bisa menjadi faktor bagi bertahannya rezim pemerintah tersebut.

Secara garis besar, pola hubungan yang saling mendukung antara entitas bisnis, pemerintah dan partai yang berkuasa memang terjadi di Jepang, yang bahkan sering kali disebut sebagai *Japan Inc* (antara pemerintah, kelompok bisnis besar, dan partai yang berkuasa).⁷³ Akan tetapi untuk contoh kasus formulasi kebijakan ODA Jepang, konsep *iron-triangle* sepertinya kurang tepat jika digunakan untuk melihat dinamika dalam formulasi ODA tersebut. Hal ini disebabkan karena hubungan yang terjadi tidak hanya terjadi antara ketiga entitas tersebut saja. Entitas pemerintah bukanlah merupakan aktor tunggal, melainkan terdiri dari sejumlah bagian-bagian kecil yang di dalamnya saling ‘bertarung’

⁷³ John McCormick (Ed.), *Comparative Politics in Transition* (4th ed.) (Canada: Thomson Wadsworth, 2004), hlm. 159.

untuk memperebutkan dominasi wewenang dalam kebijakan ODA yang ada. Ini bisa dilihat dari adanya sejumlah institusi pemerintah yang terlibat dalam formulasi kebijakan ODA. Seperti yang telah dikatakan sebelumnya, bahwa Jepang merupakan satu-satunya negara pendonor, yang sistem pembuatan ODA-nya melibatkan berbagai institusi-institusi pemerintah. Pada dasarnya, sekalipun melibatkan banyak institusi dalam formulasi kebijakan ODA, akan tetapi hanya terdapat empat institusi utama (atau biasa disebut *core-ministries*)⁷⁴, yakni MITI, MoFA, MoF, dan EPA, yang memiliki pengaruh lebih ketimbang institusi lainnya karena menjadi ‘otak’ bagi perumusan kebijakan ODA,⁷⁵ sedangkan institusi lainnya umumnya hanya dilibatkan jika isu ODA yang ada terkait dengan institusi tersebut, sebagai contohnya ialah pengiriman bantuan pangan yang akan melibatkan MAFF (sebagai kementerian yang mengurus permasalahan pertanian, kehutanan, dan perikanan), ataupun juga penyaluran ODA dalam pembangunan sebuah infrastruktur, yang selain melibatkan kementerian utama (terutama dalam menentukan besaran anggaran ODA-nya), juga melibatkan kementerian konstruksi (MoC).

Salah satu faktor yang bisa dikatakan menjadi penyebab banyaknya institusi pemerintah yang terlibat dalam pembuatan kebijakan ODA ialah oleh karena adanya *sectionalism*.⁷⁶ *Sectionalism* merupakan basis fundamental dalam pembuatan kebijakan ODA, dalam bentuk kompetisi antar institusi pemerintah di dalamnya. Keberlangsungan dan keberadaan tiap institusi yang ada pada dasarnya tergantung pada kemampuan mereka dalam mempertahankan dan bahkan meluaskan kekuasaan atau wewenang, serta juga kepentingan mereka dalam kebijakan ODA, baik dalam hal pembagian anggaran ataupun juga dalam hal program ODA yang akan diimplementasikan. ‘Pertarungan’ antar institusi ini sering kali juga disebut dengan *turf-battle* (pertarungan memperebutkan wilayah), dimana tiap institusi yang ada berusaha untuk memaksimalkan kepentingan mereka dalam ODA. Pemaksimalan kepentingan ini terlihat dalam perdebatan di

⁷⁴ Setelah reformasi pada tahun 2001, EPA sebagai salah satu instusi utama digabung dengan MITI menjadi METI.

⁷⁵ Nishigaki Akira dan Shimomura Yasutami, *The Economics of Development Assistance: Japan's ODA in Symbiotic World* (Tokyo: LCTB International Library Foundation, 1998), hlm. 179.

⁷⁶ Chalmers Johnson (1982), *Op. Cit.*, hlm. 73-74.

hampir setiap bagian ODA, seperti bentuk, besaran, tujuan, syarat, serta metode penyalurannya, yang kepentingannya tergantung pada ‘jenis’ institusinya, sebagai contohnya METI yang menginginkan agar ODA yang akan dikirimkan bersifat mengikat sehingga sekaligus dapat meningkatkan sektor industri dan perdagangan Jepang. *Sectionalism* antara institusi-institusi yang terlibat dalam pembuatan ODA ini semakin diperburuk dengan tidak adanya undang-undang ataupun peraturan lainnya yang mengatur secara jelas mengenai ODA, yang setidaknya dapat mencegah terjadinya ‘pertarungan’ antar-institusi pemerintah. Tidak adanya undang-undang tentang ODA juga berdampak pada tidak adanya satu institusi pun yang memiliki kekuasaan atau wewenang lebih ketimbang institusi lainnya dalam formulasi kebijakan ODA, khususnya di antara kementerian-utama (tidak adanya monopoli kekuasaan oleh satu institusi).⁷⁷ Oleh karena tidak adanya institusi (birokrasi) yang kuat melebihi institusi lainnya dan juga karena lemahnya kekuasaan (*power*) negara (atas institusi birokrasi tersebut), menyebabkan konsensus antar institusi seringkali menjadi satu-satunya cara untuk menemukan ‘kata-sepakat’.⁷⁸

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, bahwa formulasi kebijakan ODA selain melibatkan entitas dalam apa yang dimaksud dengan *iron-triangle*, yakni entitas bisnis dan entitas partai politik, formulasi Jepang ODA juga melibatkan sejumlah institusi yang tergabung dalam ‘payung’ entitas pemerintah, dimana kelompok-kelompok dalam entitas inilah yang mendominasi proses pembentukan kebijakan ODA. Pada dasarnya institusi yang terlibat dalam kebijakan ODA dapat dibedakan menjadi dua, yakni: *Pertama* mereka yang terlibat dalam pembentukan dan pemformulasian kebijakan ODA, yakni para institusi utama (berupa kementerian) dengan sejumlah institusi lainnya di luar pemerintah yaitu dari partai politik dan parlemen. Serta *kedua*, ialah mereka yang bergerak dalam pengimplementasian kebijakan ODA yang ada, biasa disebut agensi. Kelompok kedua (agensi) ini pada dasarnya merupakan institusi ‘bawahan’ dari kementerian-utama, dimana dalam menjalankan fungsi

⁷⁷ Alan Rix, *Japan's Economic Aid: Policy-Making and Politics* (New York: St. Martin Press, 1980), hlm. 49.

⁷⁸ Richard Boyd dan Tak-Wing Ngo (Eds.), *Asian States: Beyond The Developmental Perspective* (New York: Routledge Curzon, 2005), hlm. 68.

implementasinya pun diawasi dan bahkan dipengaruhi oleh institusi di atasnya. Selain berfungsi sebagai aktor yang mengimplementasikan ODA, kelompok agensi ini sering kali juga dilibatkan dalam proses pembentukan ODA yang akan disalurkan dalam bentuk bantuan informasi dan studi-penelitian.

Pasca krisis Asia, pada dasarnya mekanisme formulasi kebijakan ODA telah berubah sebanyak tiga kali, dimana terjadi semacam pengurangan atau penggabungan institusi yang terlibat, yakni: *Pertama*, pada tahun 1999, dimana OECF (sebagai badan penyalur ODA tipe pinjaman) digabungkan dengan *Export-Import Bank* (yang memberikan pinjaman kepada sektor swasta, baik di Jepang, maupun di negara-negara berkembang, seperti Indonesia), menjadi JBIC (*Japan Bank for International Cooperation*). JBIC sendiri kemudian memiliki dua fungsi utama, yakni sebagai penyalur ODA pinjaman ke negara-negara berkembang dan juga sebagai penyalur pinjaman ke sektor-sektor swasta (sebagai turunan fungsi *Export-Import Bank*). *Kedua*, pada tahun 2001, berupa reformasi pemerintahan, yang dalam kasus ODA, menggabungkan EPA (*Economic Planning Agency*) dengan MITI menjadi METI (*Ministry of Economy, Trade and Industry*). JBIC sendiri yang tadinya secara formalitas berada dibawah koordinasi EPA, kemudian dipindahkan menjadi dibawah koordinasi MoFA. Serta *ketiga*, pada tahun 2008, dimana JBIC yang terkait dengan penyaluran ODA pinjaman ke negara-negara berkembang bergabung dengan JICA, sebagai bentuk upaya Jepang untuk memfokuskan penyaluran ODA hanya pada satu institusi saja (kebijakan satu-atap). Sedangkan fungsi sebagai penyalur bantuan pinjaman ke sektor swasta masih tetap ada pada JBIC. Untuk lebih jelasnya perhatikan pada bagan 3.1:

Keterangan:

-----: Menjadi agen bawahan (dibawah koordinasi) Kementerian Tertentu

-----►: Masuk menjadi bagian dari Kementerian atau Institusi Tertentu

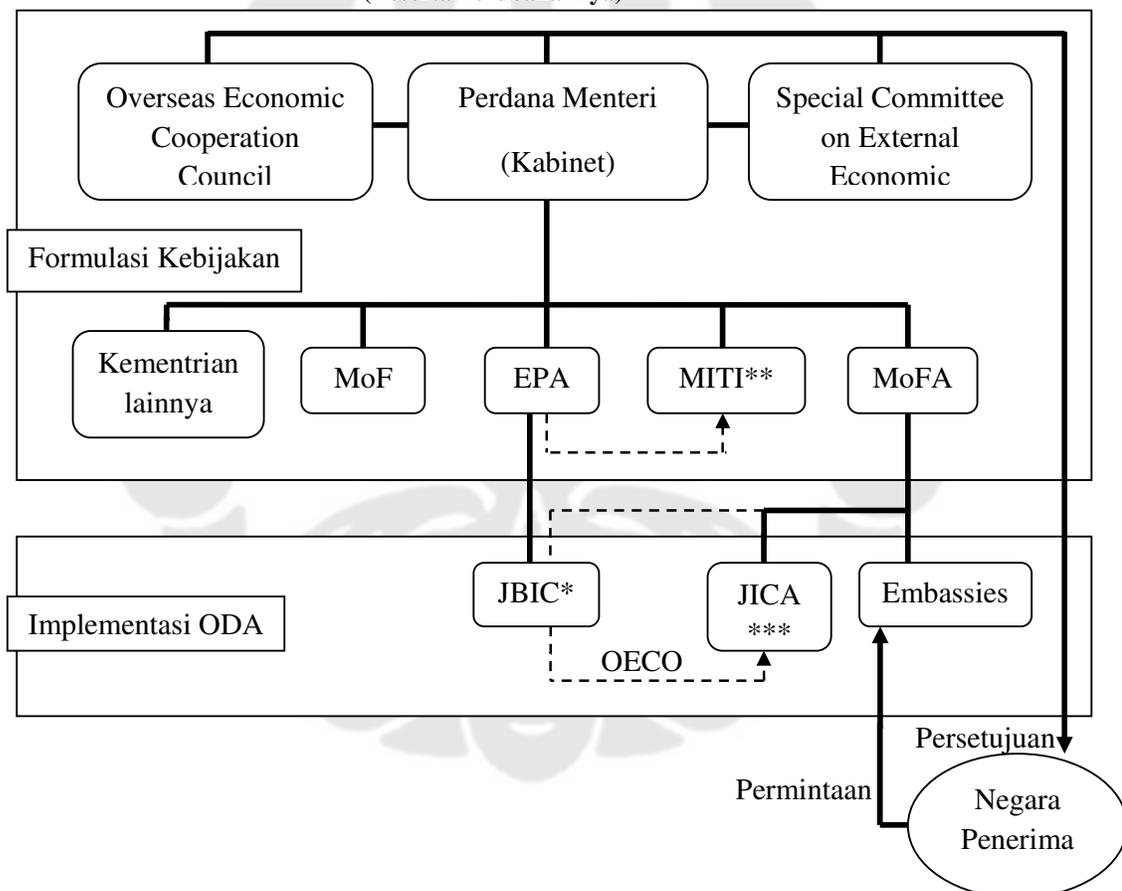
* : JBIC Terbentuk dari gabungan antara OECF dan *Ex-Imp Bank*, pada tahun 1999. Struktur operasi JBIC terdiri dari dua, yakni *International Financial Operation* (IFO), pinjaman kepada sektor swasta ataupun kegiatan ekonomi-swasta lainnya (seperti investasi), dan *Overseas*

Economic Cooperation Operation (OEEO), yakni penyaluran ODA tipe pinjaman ke negara-negara berkembang.

** : EPA digabungkan dengan MITI, yang kemudian berubah nama menjadi METI, pada tahun 2001. JBIC yang tadinya merupakan agensi bawahan (secara formalitas) EPA, kemudian pindah menjadi dibawah koordinasi MoFA, pasca penggabungan tersebut.

*** : Unsur OEEO dalam JBIC dipindahkan dan digabungkan dengan JICA. JICA tidak hanya menjadi agen yang mengimplementasikan ODA Hibah dan Kerja Sama Teknis saja, namun juga menjadi penyalur ODA pinjaman, sejak penggabungan tersebut. Hal ini juga menyebabkan JBIC tidak lagi berperan (secara formal) dalam formulasi kebijakan ODA.

Bagan 3.1: Lembaga Negara Dalam Formulasi Kebijakan ODA Jepang (Beserta Perubahannya)



Sumber: Diambil dari David Arase (1995), hlm. 179 dan digabung dengan data dari Makalah Presentasi GRIPS Development Forum, *Japan's ODA Policy and Reforms in Comparative Perspectives: Policy Making in Japan, the US, and the UK*, hlm. 19 yang diakses dari www.grips.ac.jp/teacher/oono/hp/course/lec12_oda/oda3.ppt, pada tanggal 03 April 2009, pukul 23.22 WIB.

Dari bagan yang ada dapat dilihat bahwa selain kementerian terdapat pula institusi lainnya yang menjadi aktor dalam formulasi kebijakan ODA, yakni *Special Committee on External Economic Cooperation*, *Overseas Economic Cooperation Council* dan *Overseas Economic Cooperation Council (OECC)* merupakan sebuah badan (*council*) dalam kabinet, yang berfungsi untuk memberikan masukan kepada kementerian-kementerian utama dalam memformulasikan ODA, seperti bagaimana bentuk ODA-nya, program-program, besaran, dampak, serta tujuan dari ODA yang akan diberikan. Badan ini bisa dikatakan sebagai tempat dimana pihak-pihak yang terkait, berkepentingan, dan terlibat dalam formulasi ODA ‘duduk-bersama’ untuk membahas mengenai masalah-masalah yang menyangkut isu ODA. Anggota dari badan ini tidak hanya berasal dari institusi-institusi pemerintah saja, melainkan juga dari institusi di luar pemerintah, seperti institusi finansial (seperti bank), asosiasi-bisnis serta pelaku bisnis itu sendiri. Badan ini diketuai oleh Perdana Menteri, sekalipun pada tahun-tahun sebelumnya jabatan ketua pernah diduduki oleh swasta (untuk masalah peranan swasta dalam ODA akan dibahas pada bagian lainnya). Sedangkan *Special Committee on External Economic Cooperation*, merupakan komite dalam LDP yang bertugas membahas mengenai semua yang terkait dengan ODA (yang dalam terminologi Jepang dikatakan sebagai kerja-sama ekonomi, *keizai-kyouryoku*). Dalam badan ini biasanya terdapat *zoku* atau anggota LDP yang memiliki pengaruh. Swasta biasanya menggunakan jalur ini untuk menekan birokrasi guna memasukkan kepentingannya dalam ODA Jepang. Kedua badan ini pada dasarnya tidak terlibat secara langsung ataupun berada dalam ‘lingkaran-dalam’ formulasi kebijakan ODA Jepang, dan seperti yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, bahwa justru birokrasilah yang memegang ‘kendali’ atas proses formulasi kebijakan ODA, yang tercermin melalui kementerian-kementerian utama.

Salah satu hal yang menjadi ciri khas dari sistem kebijakan ODA Jepang, ialah bahwa ODA harus dimulai dari pengajuan dan permintaan (*request*) calon negara penerima ODA Jepang (bisa dilihat kembali dalam bagan 3.1 di atas). Kebijakan ini disebut dengan *yosei-shugi*, yang pada dasarnya juga merupakan bagian dari sistem *project-cycle*, yang secara garis besar terdiri dari tahap awal

(pengajuan dan formulasi), tahap implementasi, dan tahap evaluasi. *Project-cycle* untuk ODA jenis hibah dan pinjaman pada dasarnya sama, yang membedakannya hanyalah terletak pada instansi yang menyeleksi dan mengimplementasikannya, serta adanya proses lelang-*tender* untuk mengimplementasikan ODA nantinya, yang terdapat dalam ODA tipe pinjaman. Sedangkan untuk ODA tipe kerja sama teknis tidak ada *project-cycle*. Hal ini disebabkan karena kerja-sama teknis hanya mengurus bidang pelatihan ataupun hal-hal yang berhubungan dengan teknis, bukan berupa proyek, seperti tipe ODA lainnya. Oleh karena itu kerja-sama teknis bisa dikatakan hanyalah menjadi bagian dari proses *project-cycle* tersebut, khususnya dalam ODA tipe hibah. Untuk tipe hibah sendiri *project-cycle*-nya secara sederhana terdiri dari:⁷⁹ *Pertama*, tahap *Application* dan *Project Design*, tahap yang dimulai dengan adanya permintaan dan pengajuan formal dari negara berkembang kepada pemerintah Jepang, melalui kantor-kantor perwakilannya, seperti keduataan-besar maupun konsulat-konsulat, yang terdapat di negara tersebut.

Kemudian permintaan tersebut akan diproses dan dikirm ke Tokyo, biasanya oleh personil MoFA, yang terdapat di kantor-kantor perwakilan Jepang. Setelah itu, pengajuan yang ada kemudian diseleksi dengan berbagai pengajuan-pengajuan lainnya. Penyeleksian dilakukan guna melihat pengajuan bantuan manakah yang terlebih dahulu akan diprioritaskan untuk diimplementasikan. Untuk melihat apakah proyek yang diajukan oleh sebuah negara ‘layak’ atau tidak untuk dibiayai, maka diperlukan semacam studi yang mendalam akan proyek tersebut. Biasanya pemerintah Jepang (diwakili oleh JICA) akan mengirim ahli-ahli (yang terkait dengan bidang proyek yang akan dibantu) untuk melakukan studi lapangan di negara yang mengajukan bantuan tersebut. Dalam studinya tersebut, mereka juga sering kali berkonsultasi dengan pihak-pihak lainnya, seperti personil JICA yang terdapat di negara tersebut dan juga institusi pemerintah negara berkembang yang terkait dengan bidang bantuan tersebut, untuk kasus Indonesia, seperti BAPENAS. Setelah studi berhasil dilakukan maka hasil studi akan kembali didiskusikan oleh pemerintah Jepang (kementrian-kementriannya), mengenai bentuk ODA yang akan disalurkan, dengan

⁷⁹ David Arase (1995), *Op. Cit.*, hlm. 152.

pemerintah negara penerima. Dalam tahap ini terjadi pertukaran pendapat dan pikiran, dan bahkan kadangkala terjadi re-formulasi dari desain proyek yang diajukan, dimana terdapat sebagian unsur-unsur yang ada dalam proyek tersebut dinilai tidak cocok dan kemudian dihilangkan. Hasil ‘perdebatan’ yang keluar merupakan hasil konsensus dan *bargaining* dari pihak pemberi dengan pihak yang akan menerima. Hasil yang keluar ini kemudian menjadi *blue-print* dari ODA yang akan diimplementasikan. Masing-masing pihak akan menerima draft rancangan bentuk ODA tersebut.

Kedua, tahap *Approval* dimana setelah rancangan ODA disetujui, maka akan langsung dimasukkan ke JICA, sebagai bentuk pengajuan untuk meminta bantuan JICA dalam mengimplementasikan rancangan yang telah disepakati. Kementrian-kementrian yang terkait, kemudian turut serta untuk membahas cara pengimplementasian ODA. Setelah disepakati mengenai cara pengimplementasiannya, maka rancangan dari ODA yang ada kemudian akan mendapatkan persetujuan dari kabinet, sebagai bentuk formalitas bahwa pengajuan ODA telah diterima dan disetujui oleh pemerintah Jepang. *Ketiga*, ialah *Implementation* yang diawali dengan adanya kesepakatan bilateral antara Jepang dengan negara yang akan menerima ODA-nya. Kemudian disusul oleh pembahasan mengenai masalah-masalah teknis dalam pengimplementasiannya, seperti kontrak untuk konsultannya, kontrak untuk pembiayannya (bank), serta kontrak yang terkait dengan masalah konstruksinya. Tahap implementasi kemudian diakhiri dengan pembangunan proyek ODA yang diajukan tersebut. Serta, *keempat* tahap *Operation* dan *Evaluation*. Merupakan tahap terakhir, dimana pemerintah Jepang akan melihat apakah proyek ODA yang telah diimplementasikan berjalan dengan semestinya, serta melakukan evaluasi mengenai pelaksanaan proyek yang ada, apakah menimbulkan dampak negatif bagi sekitarnya atau tidak.

Sedangkan untuk ODA bentuk pinjaman sendiri, seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, bahwa proses yang membedakannya pada dasarnya hanya terletak pada lembaga yang menanganinya, yakni JBIC (sebelum digabung dengan JICA tahun 2008), serta adanya semacam proses pelanggan *tender* oleh

pemerintah Jepang (sejak ODA Jepang mulai dilepaskan dari adanya ikatan atau *tied-aid*). Secara sederhana prosedur peminjamannya terdiri dari sejumlah tahapan, yakni: *Pertama*, tahap identifikasi dan pengajuan, dimana pemerintah negara penerima telah mengidentifikasi proyek-proyek pembangunan manakah yang akan dibiayai oleh pinjaman Jepang. Setelah itu, pemerintah negara penerima kemudian mengajukan permohonan bantuan pinjaman kepada pemerintah Jepang melalui kantor-kantor perwakilannya (beserta dengan berkas-berkas dan draft rancangan proyek tersebut). *Kedua*, tahap penyeleksian dan persetujuan. Dalam tahap ini berkas pengajuan ODA pinjaman dari negara penerima diseleksi oleh JBIC (sebagai institusi yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan ODA pinjaman), dengan cara melihat urgensi dan seberapa pentingkah proyek tersebut bagi negara penerima. Penyeleksian juga dilakukan dengan studi mendalam, seperti dengan mengirimkan ahli-ahli yang terkait dengan proyek tersebut ke negara penerima. Dalam proses studi ini, pihak yang dilibatkan tidak hanya dari JBIC saja, tetapi juga bekerja sama dengan sejumlah pihak lainnya, seperti dari JICA dan ahli-ahli dari kementerian lainnya. *Interministerial-review* merupakan tahap terakhir dalam tahap penyeleksian. Pertarungan antar kementerian-utama pada dasarnya lebih terlihat dalam ODA tipe pinjaman ketimbang ODA tipe hibah. Salah satu faktornya ialah karena ODA tipe pinjaman merupakan jenis ODA yang paling banyak disalurkan (ketimbang jenis lainnya), sehingga tak heran banyak ‘pihak’ yang ingin menguasai ODA tipe ini.

Setelah penyeleksian selesai, maka masuk ke dalam tahapan persetujuan, dimana pemerintah Jepang secara resmi menyetujui draft permohonan bantuan (pinjaman) dari negara penerima (biasanya dimulai dengan *loan-pledge* oleh pemerintah Jepang). *Ketiga*, ialah tahapan *loan-negotiation*, dimana pemerintah Jepang dengan pemerintah negara-penerima, berunding untuk mendiskusikan masalah-masalah yang terkait dengan ODA pinjaman yang akan diberikan (biasanya dalam bentuk *exchange-and-notes*), seperti mengenai jumlah dan implementasinya. Setelah terjadi kesepakatan, maka diadakanlah persetujuan bersama atas ODA pinjaman (*loan-agreement*). *Keempat*, ialah tahapan implementasi, yang dimulai dengan pencarian pihak-pihak yang akan turut serta dalam pengimplementasian proyek ODA yang ada (tahap *procurement*), dengan

cara mengadakan lelang-tender, yang diikuti baik oleh perusahaan Jepang maupun perusahaan non-Jepang. Setelah tahap pencarian selesai (dan juga pembuatan kontraknya), maka pinjaman yang ada, siap untuk disalurkan (dicairkan), dan kemudian digunakan untuk mengimplementasikan proyek yang ada. Serta *kelima*, sebagai tahapan terakhir, yakni tahap evaluasi, yang serupa dengan yang terdapat dalam prosedur ODA hibah. Untuk lebih jelasnya dapat melihat bagan pada bagian lampiran.

Salah satu kelemahan dari sistem *project-cycle*, ialah bahwa negara-negara berkembang pada dasarnya memiliki keterbatasan dalam hal pendanaan, tenaga ahli, serta administrator yang bisa mengidentifikasi (dan memaparkan secara terperinci) proyek yang akan diajukan untuk dibantu.⁸⁰ Disinilah ‘pintu’ masuk kepentingan negara-negara pendonor, dimana mereka bisa menjadi semacam ‘pemandu’ kepada negara penerima, dalam mengarahkan peninjauan proyek yang ada agar sesuai dengan kepentingan mereka. Sebagai contohnya ialah Bank Dunia yang membantu negara dunia ketiga dalam memberikan masukan dan survei atas sejumlah sektor, yang pada dasarnya bertujuan untuk membuat pembangunan ekonomi yang berorientasikan pada pasar. Cara untuk meningkatkan permintaan negara berkembang untuk mengajukan ODA ke Jepang disebut dengan nama *injection*, ada tiga tipe: *Pertama, Traditional Injection*. Dalam tipe ini, biasanya dilakukan oleh perusahaan Jepang (seperti perusahaan dagang, perusahaan konsultan, dan asosiasi dagang) dimana mereka akan melakukan studi tentang suatu proyek, dan kemudian memberikannya kepada negara dimana perusahaan tersebut beroperasi. Sebagai akibat dari keterbatasan ekonomi yang ada (serta mungkin pentingnya proyek yang diusulkan oleh perusahaan Jepang tadi), maka pemerintah negara berkembang umumnya akan menurut pada usulan tersebut, dan kemudian mengajukan bantuan (biasanya pinjaman) ke pemerintah Jepang. Didukung oleh lobi dari perusahaan Jepang yang ada, maka pinjaman-pun disetujui dan kemudian disalurkan. *Kedua, Misi project-finding*. Yang dimaksud dalam tipe ini ialah, bahwa Jepang mengutus sejumlah orang-orangnya (studi lapangan), yang juga sering bekerja sama dengan swasta, dalam mencari dan meneliti kemungkinan proyek yang ada di negara-negara berkembang. Biasanya

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 147.

melalui kedutaan ataupun instansi-instansi pemerintah Jepang lainnya yang berada di negara tersebut, seperti JETRO, JBIC, dan JICA. Hasil penelitian kemudian, biasanya akan dirundingkan dengan aparat setempat (negara berkembang). Serta *ketiga, JICA-experts*. Pada tipe ini, cara untuk meningkatkan ‘*injection*’ tersebut ialah dengan mengirimkan sejumlah tenaga ahli untuk bekerja di badan yang mengurus pembangunan di negara berkembang. Pendanaannya biasanya didanai oleh dana dari kerja sama teknis (biasanya orang JICA), akan tetapi tenaga yang dikirimkan bisa juga berasal dari sektor publik ataupun swasta. Tugas mereka adalah mengumpulkan data-data ekonomi lokal, memberikan masukan ketika diperlukan, serta mengusulkan proyek bantuan dan perubahan kebijakan dalam berkonsultasi dengan pemerintah Jepang dan pemerintah lokal.

3.2 *Yonshocho* dan Institusi Pelaksana Dalam ODA

Sebelum Reformasi Pemerintah-Pusat pada tahun 2001, terdapat empat institusi yang bisa dikatakan menjadi ‘otak’ dari formulasi kebijakan ODA. Empat institusi tersebut terdiri dari tiga kementerian dan satu badan setingkat kementerian, yakni MoFA (*Ministry of Foreign Affairs*), MITI (*Ministry of International Trade and Industry*), MoF (*Ministry of Finance*), dan EPA (*Economic Planning Agency*).⁸¹ Institusi-institusi pemerintah inilah yang menjadi aktor utama, selain dalam pembahasan mengenai ODA, juga dalam ‘pertarungan’ atas kuasa dan wewenang ODA. JICA dan JBIC (sebelum penggabungan tahun 2008) merupakan institusi yang berada di bawah kontrol dari institusi utama, dan fungsi utamanya sebagai badan yang mengkoordinasikan pengimplementasian ODA.

3.2.1. Peran MoFA Dalam ODA

MoFA merupakan salah satu dari empat institusi (sebelum reformasi 2001) pemerintah Jepang yang terlibat dalam formulasi kebijakan ODA. MoFA bisa

⁸¹ William R. Nester, *Op. Cit.*, hlm. 77.

dikatakan sebagai ‘pintu’ awal (masuk) dan ‘pintu’ akhir (keluar) dari ODA. Pengajuan ODA pada awalnya secara formal diterima oleh MoFA (personilnya) di tiap kantor perwakilan Jepang, dan kemudian dibawa ke Tokyo untuk kemudian diproses (dirundingkan). Pengajuan ODA yang telah disetujui akan disalurkan oleh MoFA (sebagai bentuk formalitas) melalui biro dan institusi di bawahnya.⁸² MoFA bisa dikatakan juga sebagai ‘humas’ ataupun ‘juru-bicara’ pemerintah Jepang terkait dengan permasalahan ODA, baik kepada publik Jepang maupun kepada komunitas internasional. Dalam hal jenis dan tipe ODA, MoFA cenderung lebih punya pengaruh besar dalam ODA tipe hibah dan kerja-teknis, dikarenakan MoFA-lah yang secara yuridis menjadi ‘atasan’ JICA (dan juga kedutaan ataupun kantor-kantor perwakilan lainnya). Akan tetapi hal ini tidak berarti bahwa MoFA mendominasi secara keseluruhan proses formulasi ODA hibah dan kerja-sama teknis. Hal ini disebabkan karena dalam JICA (baik yang ada di Jepang maupun di luar Jepang), kedutaan dan juga konsulat itu sendiri tidak semuanya merupakan personil MoFA, terdapat juga personil dari institusi-institusi lainnya (dari *core-ministries*) yang ditempatkan di dalamnya. Ini tentunya berarti pula ada ‘pertarungan’ kepentingan, karena tiap personil tadi akan merefleksikan dan memperjuangkan kepentingan dari masing-masing institusinya.⁸³ Untuk kasus ODA pinjaman sendiri, tidak ada dari institusi yang terlibat langsung dalam ODA memiliki pengaruh yang lebih besar ketimbang institusi lainnya (kecuali untuk EPA).⁸⁴ Bahkan posisi institusi-institusi tersebut dapat disamakan dengan posisi anggota tetap Dewan Keamanan PBB, dimana tiap institusi tersebut memiliki hak untuk memveto ODA yang sedang diformulasikan.⁸⁵

Dalam MoFA sendiri, biro yang mengurus mengenai masalah ODA ialah biro kerja-sama internasional (sebelumnya bernama biro kerja-sama ekonomi). MoFA berpandangan bahwa ODA itu sebaiknya digunakan sebagai alat yang

⁸² Alan Rix (1980), *Op. Cit.*, hlm. 156.

⁸³ *Ibid.*, hlm. 136.

⁸⁴ EPA bisa dikatakan menjadi institusi yang paling lemah (paling kecil pengaruhnya) ketimbang institusi lainnya yang terlibat. Hal ini disebabkan karena walaupun EPA merupakan badan independen dan setara dengan tingkat kementerian, namun pada kenyataannya EPA sering kali dipengaruhi oleh institusi lainnya seperti MITI dan MoF, salah satunya melalui praktek *amakudari*.

⁸⁵ Robert M. Orr Jr., *Op. Cit.*, hlm. 20.

mendukung diplomasi internasional Jepang, serta sebagai alat untuk meningkatkan citra Jepang di mata internasional. Salah satu tujuan MoFA ialah agar Jepang bisa menjadi anggota tetap dewan keamanan PBB, dan MoFA menginginkan agar ODA lebih disalurkan kepada negara-negara berkembang (tak peduli apakah negara tersebut memiliki potensi ekonomi untuk Jepang), dengan harapan dapat menarik simpati dan mendukung Jepang dalam memperoleh posisi tersebut. Selain mendukung penyaluran ODA ke negara-negara berkembang, tanpa melihat potensi ekonominya bagi Jepang, MoFA juga merupakan pendukung terhadap pelepasan ODA Jepang dari segala ikatan (*untied-aid*), pendukung terhadap peningkatan kualitas ODA (dan juga kuantitasnya), peningkatan jumlah persentase ODA dari GNP (sesuai standar OECD), serta adanya reformasi dalam formulasi kebijakan. Hal ini terjadi karena pada dasarnya MoFA merupakan institusi yang ‘sensitif’ terhadap segala bentuk kritikan, baik yang datang dari dalam negeri maupun luar negeri.

Dari dalam negeri sendiri, opini publik dapat menekan MoFA, karena MoFA-lah yang menjadi institusi yang berhubungan langsung dengan publik (fungsi ‘humas’), ketimbang institusi lainnya, untuk menjelaskan mengenai segala sesuatu yang terkait dengan ODA. Selain itu pula, secara tidak langsung MoFA bertanggung jawab kepada publik, karena sebagian besar dana ODA umumnya berasal dari pajak dan pinjaman pemerintah terhadap tabungan dan asuransi masyarakat, yang tentunya hal ini harus dapat dipertanggung jawabkan penggunaannya. Salah satu cara yang ditempuh oleh MoFA sendiri (selain dengan berusaha untuk memperbaiki kualitas dan kinerja ODA yang ada) ialah dengan cara mendekati diri kepada media. Media dianggap sebagai pihak yang mampu untuk membentuk opini publik, baik itu opini positif maupun opini negatif. Oleh karena itu tak jarang media dilibatkan dalam evaluasi sejumlah proyek ODA.⁸⁶ Untuk tekanan dari luar Jepang sendiri, pada umumnya berasal dari negara-negara donor itu sendiri (yang terdapat dalam DAC-nya OECD), seperti Amerika Serikat. MoFA khawatir jika Jepang tidak segera mereformasi sistem ODA-nya maka, negara-negara maju lainnya akan mengucilkan Jepang, dan ini berdampak buruk pada citra dan diplomasi Jepang itu sendiri. Hal semacam inilah yang coba

⁸⁶ Bruce M. Koppel dan Robert M. Orr Jr (Eds.), *Op. Cit.*, hlm. 7.

untuk dihindari oleh MoFA dengan cara mengajukan ‘perbaikan’ atas sistem ODA Jepang.

Salah satu karakteristik dalam kementerian Jepang ialah bahwa terdapat sejumlah organisasi lainnya, baik publik maupun swasta, yang biasanya terkait dengan kementerian tersebut. Ada tiga jenis organisasi tersebut, yaitu *tokushu hojin* sebagai korporasi (institusi) publik, *zaidan hojin* sebagai institusi semacam yayasan (*foundation*) swasta (yang cenderung berorientasi non-profit), serta *shadan hojin* sebagai asosiasi swasta (yang cenderung *profit-oriented*). Tiga macam organisasi ini menjadi salah satu jalan bagi aktor-aktor di luar pemerintah untuk mempengaruhi proses formulasi kebijakan ODA yang ada, melalui kementerian dimana organisasi tersebut terkait (terhubung). Untuk MoFA itu sendiri, contoh dari institusi publiknya ialah JICA (dan kemudian JBIC pasca reformasi 2001), untuk yayasan swastanya seperti *Association for the Promotion of International Cooperation* (APIIC), yang fungsinya terkait dengan ODA ialah mempublikasikan laporan tahunan ODA dalam bahasa Inggris, dan *Japan Foundation*, sebagai badan yang terlibat dalam pengimplementasian ODA yang berkaitan dengan budaya dan pendidikan. Sedangkan untuk asosiasi swastanya cenderung tidak ada. Hal ini disebabkan karena pada dasarnya MoFA bergerak pada bidang non-komersial, dan oleh karena itu pula maka organisasi-organisasi yang terkait dengannya umumnya bersifat non-komersial.

3.2.2 Peran MITI (METI) Dalam ODA

MITI (sebelum tahun 2001) merupakan salah satu aktor utama dalam formulasi kebijakan ODA (khususnya ODA yang bertipe hutang). Dalam MITI ODA merupakan tanggung jawab dari biro Kebijakan Perdagangan Internasional (yang kemudian diubah menjadi biro perdagangan dan kerja sama ekonomi). MITI menggunakan kekuasaannya untuk mengarahkan ODA ke arah yang dapat menimbulkan efek positif bagi kondisi industri dan perdagangan Jepang. Kementerian ini merupakan pendukung bagi ODA yang terikat (*tied-aid*), penyaluran ODA ke negara-negara yang memiliki potensi ekonomi bagi Jepang

(seperti kaya akan sumber daya alam dan potensi pasar yang besar, yang tentunya hal ini berbeda dengan MoFA), serta juga menjadi pendukung atas model ODA yang bersifat proyek berskala modal-besar. Selain itu pula, MITI seringkali menentang penyaluran ODA yang dapat merusak daya kompetitif perusahaan Jepang. Berbeda dengan MoFA, MITI jarang sekali mempertimbangkan aspek politik dalam memformulasikan dan menyalurkan ODA yang ada. MITI cenderung 'kuat' dalam menghadapi kritikan yang masuk, terutama dari negara-negara OECD (DAC), dan bahkan mendorong kementerian-kementerian lainnya dalam formulasi ODA untuk mengacuhkan kritik yang ada. Sekalipun dalam hal pandangan akan tujuan dasar ODA berbeda, MITI dan MoFA cenderung dapat bekerja sama terutama dalam hal peningkatan akan kuantitas ODA yang akan disalurkan. Alasannya tentunya tidak sama dengan MoFA, yang melihat pengurangan jumlah ODA akan mengakibatkan 'turunnya' pula citra Jepang di mata internasional, khususnya di mata negara-negara penerima ODA-nya. MITI menganggap bahwa penurunan jumlah ODA yang akan disalurkan dapat membahayakan kepentingan ekonomi Jepang. Maksudnya ialah bahwa penurunan jumlah ODA yang ada, memberikan peluang bagi negara donor lainnya untuk 'merebut' (dengan peningkatan jumlah ODA yang melebihi ODA Jepang) sebagian wilayah yang selama ini menjadi 'milik' Jepang, dan kemudian membentuk dan menguasai pasar yang ada, sehingga nantinya juga dapat mempersulit kelompok bisnis Jepang untuk berkompetisi di dalamnya.⁸⁷

MITI itu sendiri memiliki lebih banyak organisasi yang terkiat dengannya, ketimbang MoFA, dan tentunya mayoritasnya berasal dari kelompok bisnis. JETRO merupakan salah satu institusi (*tokushu hojin*) di bawah MITI, yang berfungsi untuk memberikan informasi, bantuan teknis, serta masukan mengenai masalah kondisi bisnis dan investasi (sebagai contohnya), terutama yang berada di negara-negara berkembang (sebagai tujuan investasi Jepang). JETRO dapat membuat MITI untuk mempengaruhi formulasi ODA yang ada agar dapat menjadi 'penyubur' dan penambah tingkat investasi yang ada. Sedangkan untuk JBIC (dan juga JICA) itu sendiri, sekalipun secara yuridis berada di bawah MoFA (pasca reformasi 2001), akan tetapi MITI (METI) masih memiliki

⁸⁷ *Op. Cit.*, hlm. 39.

pengaruh yang cukup besar di dalamnya, karena adanya sejumlah personil MITI yang ditempatkan dalam JBIC. Untuk *zaidan hojin* dan *shadan hojin* MITI contohnya ialah *Japan Overseas Development Corporation* (JDOC) dan *Engineering Consulting Firms Association* (ECFA), yang merupakan salah satu kelompok kepentingan yang terkuat. *Keidanren* itu sendiri pada dasarnya juga dapat dimasukkan sebagai *shadan hojin*-nya MITI.

3.2.3 Peran MoF Dalam ODA

MoF merupakan satu-satunya kementerian yang memiliki fungsi untuk mengatur, menentukan dan mendistribusikan anggaran ODA yang ada. Dalam MoF itu sendiri terdapat dua biro yang pada dasarnya mengatur fungsi ini, yakni biro anggaran (oleh *budget examiner*) dan biro finansial. Kedua biro ini memiliki posisi penting dalam formulasi anggaran ODA, karena mereka sama-sama memiliki kewenangan untuk menentukan jumlah ODA yang akan disalurkan. Biro anggaran cenderung mempertimbangkan ODA yang ada dari sisi perhitungan ekonomis. Biro ini khawatir, penyaluran dan pengimplementasian ODA dapat menimbulkan efek negatif bagi perekonomian domestik Jepang. Sedangkan biro finansial bertugas untuk memberikan masukan kepada biro anggaran mengenai tiap-tiap program ODA yang diusulkan. Sama halnya dengan biro anggaran, biro finansial tidak menginginkan adanya penambahan ODA dalam waktu singkat, serta penambahan masa tenggang waktu pembayaran ODA hutang, yang dapat mengganggu finansial Jepang.

Selain memiliki fungsi sebagai *budget-distributor*, MoF juga memiliki fungsi sebagai *budget-requester* (sama halnya dengan kementerian lainnya). Jikalau dua biro sebelumnya (dalam MoF) memandang ODA sebagai ‘penguras’ uang negara sehingga perlu untuk dikurangi, biro finansial-internasional cenderung menginginkan agar ODA yang ada ditingkatkan jumlahnya. Pandangan ini serupa dengan MITI dan MoFA, namun yang membedakannya hanyalah tujuannya saja, dimana biro ini lebih menginginkan agar ODA yang ada disalurkan secara multilateral (ke lembaga-lembaga internasional) bukan

disalurkan secara bilateral. Hal ini disebabkan karena biro ini terlibat dalam institusi finansial internasional dan bertanggung jawab atas kondisi moneter internasional, sebagai contohnya ialah nilai-tukar Yen Jepang. Biro ini juga serupa dengan MoFA yang cenderung 'sensitif' terhadap kritikan asing, oleh sebab itu biro finansial-internasional menginginkan agar ODA Jepang diselaraskan dengan aturan ODA yang telah ada.

3.2.4 Peran EPA Dalam ODA

EPA, pada dasarnya merupakan badan yang bertugas dalam menyusun rencana pembangunan ekonomi Jepang. Pelibatan EPA dalam formulasi kebijakan ODA, pada dasarnya dapat dilihat sebagai bentuk usaha pemerintah Jepang dalam menselaraskan penyaluran ODA dengan pembangunan ekonomi Jepang, atau dengan kata agar penyaluran ODA tidak menjadi 'batu' penghalang bagi pembangunan ekonomi Jepang. Selain itu pula, pelibatan EPA dalam formulasi kebijakan ODA terkait, posisinya secara yuridis yang membawahi JBIC, sebagai badan pengimplementasi ODA, khususnya ODA tipe pinjaman. EPA sendiri bisa dikatakan merupakan institusi 'terlemah' dalam formulasi ODA, jika dibandingkan dengan institusi (kementerian) lainnya. Selain dianggap kurang dalam hal pengaruh, posisi lembaga ini cenderung tidak jelas. Pada satu sisi EPA mendukung peningkatan jumlah ODA, bersama dengan MITI dan MoFA. Akan tetapi pada sisi lainnya, juga mempertimbangkan keuntungan ekonomis yang akan diperoleh melalui efisiensi ODA (diusung oleh MoF).

Salah satu penyebab ketidak-jelasan posisi EPA ialah karena sebagian posisi kunci dalam EPA (termasuk biro koordinasi yang bertanggung jawab atas ODA) diisi oleh orang-orang yang berasal dari kementerian lainnya, khususnya dari MITI dan MoF. Akibatnya terjadi 'pertarungan' kepentingan pada tingkat internal, dimana tiap personil yang ada umumnya memperjuangkan kepentingan organisasi asalnya. Hal ini menyebabkan lemahnya posisi EPA, karena tidak independen lembaga tersebut, dan tergantungnya lembaga tersebut terhadap kementerian-kementerian lainnya, terutama dalam hal sumber daya manusianya.

Secacar garis besar, perbandingan karakteristik dari masing-masing intititusi yang terlibat secara langsung dalam ODA (tabel 1.1) dan perbandingan kewenangan tiap aktor yang ada dalam formulasi kebijakan ODA menurut jenisnya (tabel 1.2):

Tabel 3.1 Karakteristik Institusi-Institusi Yang Terlibat Dalam Formulasi ODA

	MOFA	MITI	MOF	EPA
Motif (or Perspective)	Security Concern, Japan's Image in DAC	Commercial Interests: Promoting Exports	Stringent as Budget Distributor	Unclear (Various perspectives co-exist)
Some Priorities in Aid	Grant & Technical Assistance, Untied and Multilateral Aid (e.g., U.N) Diversification of Regions (e.g., Africa)	Tied Aid, Nations with Affluent Raw Materials (e.g., Middle East) or with cheap and plentiful labor (e.g., Asian nations), etc	Multilateral Grants (e.g., Asian Development Bank, the World Bank, and IMF)	Unclear
Bureaus in Charge	International Cooperation Bureau	Trade and Economic Cooperation Bureau	Budget, Finance Bureaus (Budget Distributor); International Finance Bureau (Budget Requester)	Coordination Bureau

Influential Factors on ministry's Aid Policy	DAC Pressure, Public Opinion	Business Firms	Multilateral Organizations' Criticism (as budget requester)	Probably Transferred Personnel's Perspectives <i>amakudari</i> and Other Ministries
Status in the Four Ministry System over Yen Loan aid	Strong (Official Chair, but leadership is weak)	Strong (Backed by Interest Groups)	Strong (Budget Distributor)	Weak (because of <i>amakudari</i> from MITI and MOF; sometimes plays a role of mediator in the system)
Other Features	"Window" for recipients; holds control over JICA (kemudian JBIC 2001-2008)			Jurisdiction over JBIC

Sumber: Diakses dari http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/8/3/0/1/pages83019/p83019-41.php yang diakses pada tanggal 2 April 2009 pukul 18.00WIB.

Tabel 3.2 Wewenang Institusi Utama Dalam ODA Menurut Jenisnya

	MOFA	MITI	MOF	EPA
Grants	Ada	Tidak Ada*	Ada	Tidak Ada
Technical Assistance	Ada	Tidak ada*	Tidak ada*	Tidak Ada*
Yen Loans	Ada	Ada	Ada	Ada

Ket: * = Memiliki Pengaruh atas jenis ODA tersebut, sekalipun secara formalitas tidak memiliki wewenangnya. Sumber: *Ibid.*

3.2.5 JICA dan JBIC Sebagai Pelaksana ODA

National Government Organizational Law memungkinkan kementerian Jepang ataupun agensi yang setara (sebagai contohnya EPA), untuk memiliki ataupun membentuk instansi tambahan yang berada di bawah koordinasinya. Pegawainya pada dasarnya berstatus swasta bukan pegawai negeri, karena sejak tahun 1968 melalui *personel reduction plan*, yang kemudian dikuatkan pada tahun 1983 oleh rekomendasi dari *second provisional commission for administrative reform*, Jepang berusaha untuk mengurangi jumlah pegawai negerinya.⁸⁸ Institusi ini pada dasarnya bertujuan untuk membantu kementerian (atau institusi) yang menaunginya dalam mengimplemntasikan kebijakannya. Agensi ini diharapkan mampu bekerja di wilayah dimana dibutuhkan kemampuan dan keahlian (teknis) yang tinggi, penataan finansial yang baik, serta pengkoordinasian yang fleksibel antar kementerian yang berbeda ataupun dengan sektor swasta dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Semua ini pada dasarnya dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan ODA. JICA dan JBIC merupakan institusi ‘bawahan’ yang dibentuk untuk membantu mengimplementasikan kebijakan ODA yang ada. Institusi ini dibentuk oleh legislasi Diet dan Kabinet, yang kemudian diserahkan pengontrolannya kepada sebuah kementerian (atau agensi).

Pengontrolan dapat dilakukan dengan cara menempatkan pegawainya pada posisi kunci, pengendalian dan pendukung anggaran, hak untuk mengumpulkan laporan dari instansi tersebut, serta hak inspeksi. Instansi ini memiliki kelebihan baik dibandingkan oleh kementerian (atau lembaga publik lainnya) maupun oleh swasta. Statusnya yang merupakan sebagai korporasi publik, bukan sebagai institusi pemerintah yang murni, menyebabkan instansi ini dapat bergerak di luar aturan yuridis kementerian yang menaunginya (menjadi kelebihannya dibandingkan dengan institusi pemerintah). Sedangkan kelebihannya

⁸⁸ David Arase (1995), *Op. Cit.*, hlm. 177.

dibandingkan swasta ialah bahwa dukungan dari lembaga pemerintah yang kuat baik dari sisi dana, personil, serta aturan-aturan yang ada, menyebabkan institusi ini dapat mencari keterangan, informasi, dan data-data dalam wilayah dimana swasta itu sendiri tidak dapat bergerak dengan bebas.

JICA dan JBIC sama-sama merupakan institusi yang dibentuk, selain untuk membantu institusi-institusi di atasnya dalam memformulasikan ODA yang diajukan, dengan cara melakukan studi lapangan untuk melihat mungkin atau tidaknya proyek tersebut diimplementasikan, juga memberikan masukan terkait dengan masalah tersebut, serta menjadi badan bertanggung jawab dalam mengimplementasikan ODA yang ada. Sekalipun memiliki fungsi dasar yang berbeda, yakni JICA sebagai badan yang bertanggung jawab dalam mengimplementasikan ODA hibah dan kerja-sama teknis, sedangkan JBIC bertanggung jawab atas ODA pinjaman, akan tetapi baik JICA maupun JBIC, seringkali mereka saling melengkapi satu dengan lainnya dalam mengimplementasikan ODA yang ada, sebagai contohnya ialah dukungan JICA terhadap JBIC melalui studi desain yang dibutuhkan oleh JBIC, ketika menyeleksi pengajuan ODA pinjaman dari negara berkembang, serta pelibatan JICA secara teknis dalam mengimplementasikan pengajuan ODA yang telah disetujui dan disepakati. Penggabungan sebagian unsur JBIC (OECC) ke dalam JICA, pada dasarnya merupakan bagian dari upaya pemerintahan Koizumi sejak tahun 2006, untuk mereformasi 'bingkai' institusi dari kebijakan ODA, baik pada tingkat formulasinya ataupun pada tingkat implementasinya (disebut bingkai tiga tingkat, yang terdiri dari pembentukan OECC, sebagai badan pertemuan antar kementerian, dan juga pihak lainnya yang terkait dengan ODA yang diketuai oleh Perdana Menteri, reformasi MoFA untuk peranan yang lebih besar dalam ODA, serta penggabungan OECC JBIC ke dalam JICA, menjadi *new-JICA*).

3.3 *Shukko* dan *Amakudari* Dalam Mekanisme ODA

Shukko dan *amakudari* merupakan sebuah fenomena yang tidak asing lagi terjadi dalam perpolitikan Jepang, termasuk dalam kaitannya dengan formulasi

kebijakan ODA. *Shukko* dan *amakudari* sama-sama merupakan sebuah cara untuk mengontrol ataupun mempengaruhi pembuatan kebijakan, dengan cara ‘memasukkan’ orang-orang yang dinilai memiliki kemampuan untuk mempengaruhi, dari institusinya ke institusi lainnya. Yang membedakannya ialah bahwa dalam *shukko* personil yang dipindahkan merupakan personil yang statusnya masih aktif sebagai pegawai suatu departemen atau institusi, tidak seperti *amakudari* yang personilnya merupakan pensiunan sebuah institusi yang kemudian dipekerjakan kembali oleh institusi lainnya. Selain itu pula masa pemindahannya hanya berlangsung selama satu atau dua tahun saja, tidak seperti *amakudari* yang berlangsung lama. Institusi yang memindahkan atau mengirimkan personilnya (*home institution*), mengharapkan agar personil tersebut dapat mempelajari sesuatu, (sebagai contohnya ialah mendapatkan informasi atau mempelajari kinerja yang ada) di institusi lainnya serta mampu mempromosikan kepentingan institusi asalnya.

Sedangkan untuk institusi yang menerima personil ‘pindahan’ (disebut *host*) tersebut, mengharapkan bukan hanya kemampuan individunya, melainkan juga kemampuan yang terdapat dalam institusi asalnya. Selain itu, *host institution* juga mengharapkan agar personil ini nantinya akan mampu memperkenalkannya (ikut serta pula dalam mempromosikan kepentingan) kepada institusi asalnya (*home institution*). Akibat dari *shukko* ialah penciptaan saling-ketergantungan (interdependensia), pertukaran pengalaman (dan informasi), penghilangan sekat-sekat dan penghalang antar-institusi, serta penciptaan hubungan yang dekat diantara institusi yang ada. Untuk *amakudari* (yang secara harfiah berarti ‘bidadari dari langit’) sendiri, personil yang dipindahkan pada dasarnya merupakan personil yang dinilai memiliki pengaruh yang besar di dalam institusi asalnya (biasanya dilihat dari tingkatan jabatan pada waktu ia masih menjabat). ‘Pengambilan’ personil ini dari institusi asalnya bertujuan agar kepentingan institusi yang baru ini mampu diperjuangkan oleh personil *amakudari* dengan cara mempengaruhi formulasi kebijakan dalam institusi asalnya (yang lama).

Untuk kasus ODA sendiri, baik *shukko* maupun *amakudari* terjadi dalam aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan ODA, baik aktor pemerintah

maupun aktor non-pemerintah. Fenomena semacam ini tidak hanya terjadi pada institusi yang tingkatnya setara, seperti JBIC dengan JICA, akan tetapi juga terjadi dalam institusi yang berbeda tingkatan (sekalipun bentuk hubungannya akan cenderung asimetris, dimana personil dari institusi yang lebih tinggi akan cenderung mendominasi dalam pembuatan kebijakan di institusi ia berada, tetapi tidak sebaliknya), seperti JBIC dengan MoF ataupun antara institusi pemerintah (seperti kementrian) dengan swasta. Praktek semacam ini memungkinkan detail keputusan dalam setiap proyek akan bisa dikoordinasikan dengan baik. Selain itu pula, dalam kaitannya dengan hubungan antara pemerintah dengan swasta, praktek ini memungkinkan swasta untuk mampu mengetahui dan bahkan turut serta dalam pembuatan kebijakan ODA yang ada, dan sebaliknya bagi pemerintah, praktek semacam ini membantu pemerintah untuk lebih mengetahui kepentingan dan masalah apa saja yang terdapat dalam bisnis, sehingga nantinya kebijakan ODA yang akan dikeluarkan akan dapat lebih efektif.

Dalam contoh kasus institusi ODA, JICA dan MoFA, dapat menjadi salah satu contoh terjadinya praktek *shukko* dan *amakudari*. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, bahwa MoFA memiliki dua fungsi yakni sebagai 'Humas' dalam menjelaskan ODA Jepang ke masyarakat Jepang dan luar Jepang, serta sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam memproses permintaan atau pengajuan ODA (baik hibah, kerja sama teknis, dan juga pinjaman), sebelum dikirim ke Tokyo, melalui kedutaan-kedutaan besarnya. Perkerjaan teknis semacam ini membutuhkan tenaga yang tidak sedikit dan juga berkeahlian. Ada tiga alasan mengapa *shukko* penting dalam contoh ini: *Pertama*, bahwa MoFA memiliki keterbatasan dalam hal personil yang ahli dalam ODA. Satu-satunya cara untuk mengatasi hal ini ialah dengan 'membawa' pegawai publik ataupun swasta, baik yang bisa bekerja sendiri ataupun dapat mencari masukan dari instansi lainnya.

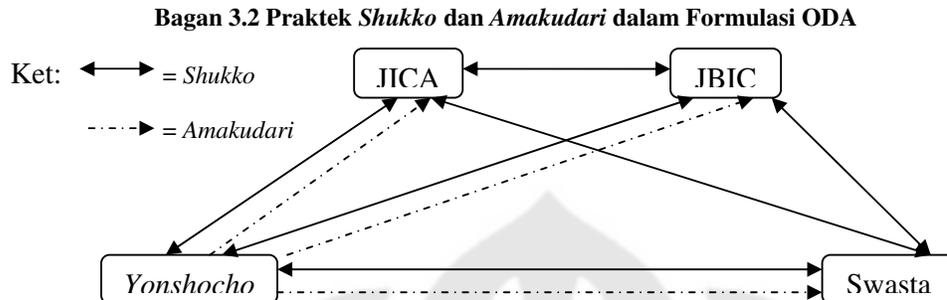
Kedua, ialah kebijakan ODA Jepang bukanlah kebijakan satu institusi saja, melainkan merupakan hasil konsensus dari sejumlah instansi yang ada. MoFA tidak bisa mengambil keputusannya secara sepihak saja, ataupun tidak melibatkan institusi lainnya dalam pengambilan keputusan. Konteks dari ODA-lah yang

menentukan dengan siapa MoFA harus berkonsultasi (selain dengan institusi-institusi utama), agar bisa terjalin koordinasi ODA yang baik dalam pelaksanaannya. Pelibatan orang-orang dari sektor pemerintahan, publik dan swasta menjamin sektor-sektor dimana orang-orang tersebut berasal untuk tetap terinformasi mengenai perkembangan ODA. Kemudian ialah, bahwa dengan praktek semacam ini akan membuat MoFA menjadi lebih sensitif terhadap isu dari berbagai sudut pandang (sektor). Selain itu pula, hasil yang diperoleh dari kebijakan yang ada, biasanya bisa dikatakan telah cukup mewakili kepentingan-kepentingan yang ada, dimana kebijakannya merupakan hasil konsensus dari pihak-pihak yang terlibat. Alasan yang terakhir ialah untuk kepentingan MoFA itu sendiri, dimana seperti yang diketahui bahwa MoFA tidak bisa menangani ODA secara sendiri bukan hanya disebabkan karena aturan yang ada, melainkan juga karena keterbatasan sumber daya manusianya. Melalui *shukko*, kebutuhan MoFA akan sumber daya manusia yang lebih, tercukupi. Selain menambah pengalaman, memperluas jaringan (kenalan), serta informasi, baik bagi institusi di luar MoFA dan terutama bagi MoFA itu sendiri, *shukko* juga memberi keuntungan lainnya bagi MoFA, yakni tambahan pegawai atau sumber daya manusia secara cuma-cuma atau gratis. Sejumlah pegawai yang tercatat bukan pegawai MoFA, pada dasarnya pembiayaan upahnya tidak ditanggung oleh MoFA melainkan oleh institusi asalnya. Biasanya mereka disebut dengan *tebento*,⁸⁹ yang arti harfiahnya ialah orang yang membawa makan siangnya sendiri.

Presiden JICA umumnya dijabat oleh wakil menteri-senior dari MoFA (yang merupakan jabatan birokrasi tertinggi), yang peranannya pada dasarnya lebih kepada cermonial dan formalitas. Pemilihan pimpinan umumnya bukan didasarkan pada keahliannya dalam masalah ODA, melainkan karena posisi yang telah diraihinya sebagai wakil menteri-senior. Sedangkan untuk wakilnya biasanya berasal dari kementerian lainnya di luar MoFA, seperti dari MITI (dengan praktek *amakudari* juga). Selain melalui *amakudari*, penempatan personil dalam JICA juga dilakukan dengan cara *shukko*, baik dari kementerian ataupun dari swasta. Penempatan personil dari sebuah institusi selain bertujuan agar 'kepentingannya' dapat dimasukkan ke dalamnya, juga sebagai bentuk upaya untuk mengontrol

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 182.

institusi tersebut (JICA). Sebagai contohnya ialah MoF yang memiliki kontrol atas sistem-anggaran JICA. Secara sederhana pola praktek dari *shukko* dan *amakudari* dapat dilihat pada bagan berikut:⁹⁰



3.5 Dominasi Birokrasi Dalam Mekanisme ODA

Dari aktor-aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan ODA Jepang, birokrasi-lah yang bisa dikatakan memiliki peranan (*power*) lebih dibandingkan dengan aktor-aktor lainnya, seperti para politisi (LDP, Diet, dan Kabinet), kelompok bisnis, atau pun kelompok lainnya (termasuk aktor internasional, media, dan *civil society*). Hal ini tentunya berbeda dengan negara-negara donor lainnya, yang cenderung didominasi oleh para politisi (atau para pejabat yang dipilih oleh rakyat). Yang dimaksud oleh birokrasi itu sendiri ialah jabatan non-politis dari seorang aparat negara, yang dalam tingkat kementerian jabatan birokratis tertinggi ialah wakil menteri senior. Kuatnya birokrasi tidak hanya terjadi dalam masalah ODA saja, akan tetapi hampir pada semua lingkup kebijakan yang ada. Sejak sebelum masa Perang Dunia II, birokrasi telah menjadi salah satu kekuatan yang ikut serta dalam memerintah Jepang, selain militer dan kelompok bisnis dalam bentuk *zaibatsu*,⁹¹ dan pasca perang dua kekuatan tersebut dihilangkan oleh pemerintahan pendudukan AS (sekalipun untuk *zaibatsu*, walaupun telah dihilangkan akan tetapi muncul kembali dalam bentuk yang baru, *keiretsu*). Hal ini kemudian menyebabkan birokrasi mampu untuk mengakumulasi kekuatannya, karena tidak adanya aktor lainnya yang menjadi pesaingnya.

⁹⁰ *Ibid.*, data yang ada diolah penulis.

⁹¹ Chalmers Johnson, *Japan Who Governs? The Rise of Developmental State* (New York: W.W Norton & Company, 1995), hlm. 126.

Dahendroff berpendapat bahwa elit yang kuat sesungguhnya merupakan elit yang mampu (berdasarkan posisinya) untuk membuat undang-undang.⁹² Untuk kasus Jepang sendiri, sekalipun konstitusi memberikan kekuasaan dan kewenangan kepada anggota terpilih Diet untuk melakukan tugas di atas (dalam membuat undang-undang), akan tetapi pada kenyataannya birokrasi-lah yang sebenarnya memulai dan menyusun hampir semua legislasi yang penting.⁹³ Hal ini mungkin sesuai dengan pernyataan sejumlah pihak bahwa Diet-lah yang meloloskan undang-undang, dan birokrasi yang kemudian menuliskannya (dengan kata lainnya ialah politisi yang berkuasa, dan birokrasi yang memerintah).⁹⁴ Terdapat dua pendapat yang menjelaskan mengapa birokrasi dapat lebih kuat ketimbang LDP dan Diet, khususnya dalam pembuatan kebijakan, yakni: *Pertama*, bahwa mayoritas anggota LDP ialah para mantan birokrat (biasanya yang jabatannya tinggi). Para birokrat ini pada dasarnya telah memiliki keahlian dan pengaruh yang cukup besar (terutama di lingkungan instansi mereka sebelumnya). Hal ini tentunya berdampak pada cepatnya promosi para mantan birokrat ini untuk masuk ke wilayah kabinet dalam LDP, dan ketika mereka masuk ke dalam Diet, pengaruh para mantan birokrat inilah yang justru seakan-akan mengembalikan dominasi birokrasi, seperti yang terjadi sebelum Perang Dunia II.⁹⁵ Serta *kedua*, ialah faksionalisasi dalam tubuh LDP sendiri, yang menimbulkan munculnya kompetisi politik internal. Hal ini menyebabkan para birokrasi yang sering kali harus mengambil kepemimpinan.

Selain itu pula terdapat empat hal lainnya yang bisa dikatakan menjadi kekuatan struktural dari birokrasi Jepang, yakni: *Pertama*, bahwa birokrasi bukan merupakan jabatan politis. Hal ini berarti bahwa birokrasi tidak ditentukan oleh sistem pemilihan yang ada. Birokrasi tidak khawatir untuk kehilangan jabatannya (dalam artian dicabut mandatnya), berbeda dengan para politisi yang takut kehilangan posisinya, birokrasi tidak terlalu terpengaruh oleh opini publik ataupun aktor-aktor eksternal lainnya. Kabinet, Perdana Menteri, serta parlemen bisa mengalami kejatuhan (ataupun dijatuhkan), akan tetapi birokrasi tidak bisa

⁹² Ralf Dahendroff, *Society and Democracy in Germany* (New York: Double Day, 1967), hlm. 218

⁹³ *Op Cit.*, hlm. 123.

⁹⁴ John McCormick (Ed.), *Op. Cit.*, hlm. 159.

⁹⁵ Chalmers Johnson (1982), *Op. Cit.*, hlm. 47.

dijatuhkan. *Kedua*, jumlah jabatan birokrasi cenderung lebih banyak ketimbang jumlah jabatan politisi, dengan melihat hanya pada jumlah saja, bisa dikatakan bahwa birokrasi mendominasi pemerintahan Jepang. *Ketiga*, bahwa birokrasi lebih memiliki kemampuan dan keahlian ketimbang politisi, dimana sebagian besar urusan negara, diurus oleh birokrasi. Selain itu pula, tradisi ‘jatuh-bangun’ kabinet dan parlemen dalam dinamika politik Jepang, menyebabkan birokrasi menjadi terlatih dalam mengurus pemerintahan (karena birokrasilah yang mengurus jalannya pemerintahan manakala terjadi guncangan dalam perpolitikan Jepang). Ini semua membuat birokrasi itu sendiri menjadi kelompok yang berkemampuan. Birokrasi cenderung tidak terlalu tergantung kepada partai ataupun kelompok kepentingan lainnya, ketimbang politisi, yang dapat menyebabkan lemahnya posisi birokrasi.

Dalam pembuatan kebijakan ODA sendiri, supremasi birokrasi bisa dikatakan mampu melebihi institusi pemerintah lainnya (politisi). Hal ini dikarenakan oleh sejumlah faktor yang membedakan antara birokrasi dengan politisi. Untuk kasus ODA pada dasarnya politisi dapat dikategorikan menjadi tiga tipe, yakni:⁹⁶ Tipe pertama ialah politisi *silent majority*, yakni kelompok politisi pada umumnya, yang kurang tertarik pada permasalahan ODA sehingga tidak terlibat secara langsung dalam formulasi kebijakan ODA, yang dikarenakan oleh sejumlah faktor, seperti: *Pertama*, keterbatasan keahlian. Para politisi tidak memiliki keahlian yang cukup tentang ODA, seperti yang dimiliki oleh para birokrat, dan oleh sebab itu masalah ODA kemudian diserahkan kepada birokrasi. Para politisi juga tidak memiliki ide-ide yang konkret mengenai bentuk dan program ODA untuk masa yang akan datang. Oleh karena hal ini pula (alasan akan keterbatasan kemampuan), Orr berpendapat bahwa ODA menjadi alat yang mempertahankan kekuatan birokrasi.⁹⁷

Kedua, para politisi (LDP) menganggap isu ODA bukanlah isu yang penting. Bahkan pengaruh Perdana Menteri bisa dikatakan tidak begitu besar sejak

⁹⁶ Keiko Hirata, “New Challenges to Japan's Aid: An Analysis of Aid Policy-Making”, dalam *Pacific Affairs*, Vol. 71, No. 3 (Autumn, 1998) hlm. 323, yang diakses dari <http://www.jstor.org/stable/2761413>, pada tanggal 15 Februari 2009 pukul 23.43 WIB.

⁹⁷ Robert M. Orr Jr., *Op. Cit.*, hlm. 21.

ODA tidak menjadi prioritas dalam agendanya.⁹⁸ Oleh karena itu, politisi hanya akan ikut serta dalam pembahasan ODA yang bersifat proyek besar, sebagai akibat dari desakan untuk memenuhi kepentingan patronkliennya (berupa kelompok bisnis), jikalau ODA tersebut memiliki efek buruk yang sangat besar, seperti defisit anggaran yang dapat mempengaruhi kondisi domestik Jepang (baik ekonomi maupun politik), ataupun jika isu ODA yang ada dianggap kontroversial untuk ditangani.⁹⁹ Serta *ketiga*, ialah karena isu ODA tidak memiliki pengaruh yang besar dalam pemilihan umum yang ada (ODA tidak bisa menjadi *vote-gather*). Isu ODA tidak bisa menjadi alat yang bisa digunakan untuk meningkatkan suara, dan oleh karena itu pula, para politisi sering kali cenderung untuk mengabaikannya, dan berkonsentrasi pada isu-isu populis, seperti pendidikan, keamanan (khususnya terkait Korea Utara), pensiun, serta penanganan krisis ekonomi.

Tipe selanjutnya ialah politisi yang sebagai *broker*, dimana politisi ini ikut serta dalam pembuatan kebijakan ODA, namun hanya pada tingkat tertentu saja (pada tingkat pelelangan tender). Contohnya ialah pensiunan MoFA yang masuk dalam *Special Committee for External Economic Assistance (Taigai Keizai Kyoryoku Tokubetsu Iinkai)* dalam PARC LDP, yang biasanya bertugas untuk ‘memperkenalkan’ para pelaku bisnis dengan birokrat administrasi ODA, dengan harapan agar pelaku bisnis tersebut melalui mantan birokrat MoFA (*the broker*) dapat memenangkan tender yang akan dilelangkan (fungsinya sebagai ‘jembatan’ antara swasta dengan birokrasi). Sedangkan untuk tipe terakhir ialah politisi *policy-makers*, yang tentunya sesuai dengan namanya mereka terlibat secara langsung dan pro-aktif dalam formulasi kebijakan ODA. Umumnya terdiri dari sekelompok kecil politisi yang memiliki jabatan tinggi dan pengaruh yang besar (*zoku*). Mereka biasanya terlibat dalam proyek-proyek ODA yang berskala besar dan punya efek yang besar pula bagi Jepang.

⁹⁸ *Ibid.*, hml. 23.

⁹⁹ Douglas A. Van Belle *et al*, *Media, Bureaucracies and Foreign Aid: A Comparative Analysis of The United States, The United Kingdom, Canada, France, and Japan* (New York: Palgrave MacMillan, 2004), hlm. 87.

Selain dikarenakan oleh perbedaan kekuatan struktural yang ada (sebagai contohnya ialah perbedaan kemampuan dan keahlian), kuatnya dominasi birokrasi dalam formulasi kebijakan ODA, dikarenakan oleh jaranganya politisi terlibat dalam pembuatan kebijakan ODA. Hal ini disebabkan oleh adanya usaha LDP itu sendiri, dalam ‘membendung’ Diet untuk ikut serta dalam formulasi kebijakan ODA, yang salah satunya terlihat melalui pencegahan pelolosan setiap legislasi yang berhubungan dengan pengaturan ODA.¹⁰⁰

3.6 Peran Swasta Dalam ODA

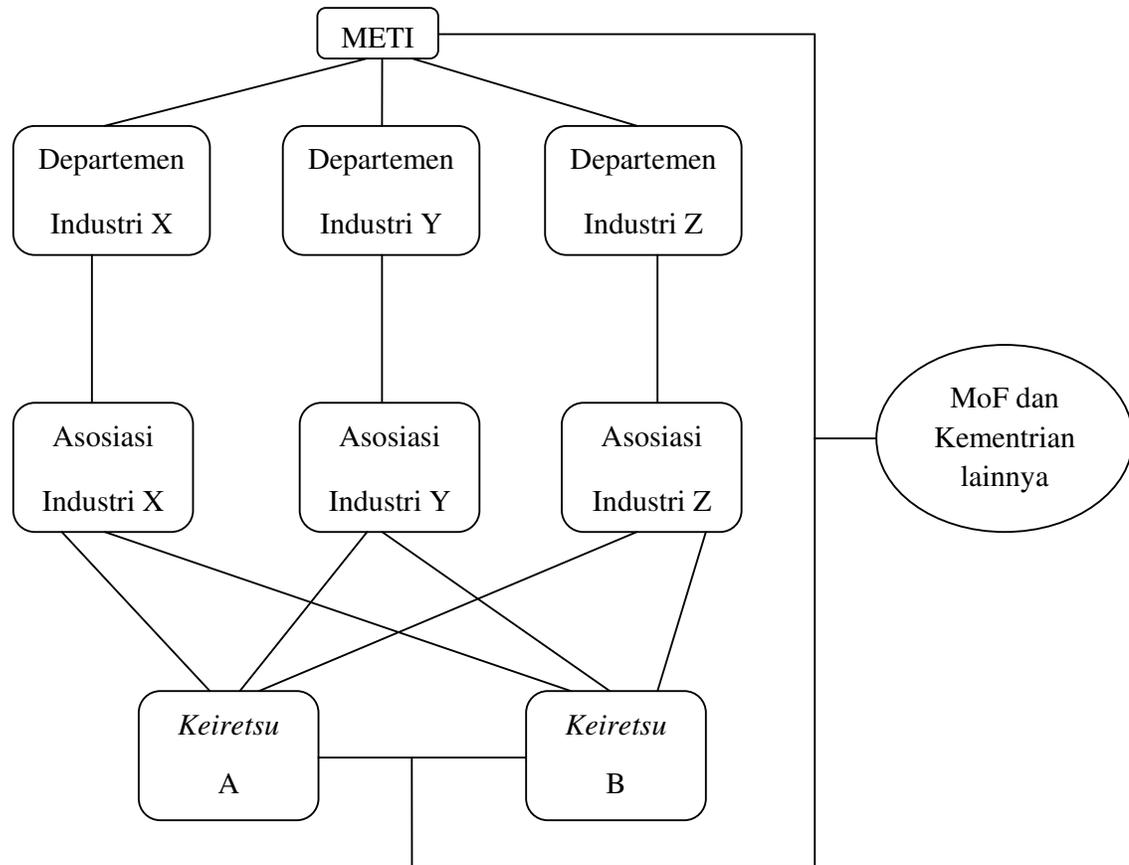
Posisi swasta dalam formulasi ODA Jepang, pada dasarnya berbeda dengan posisi swasta dalam formulasi ODA negara donor lainnya, dimana mereka cenderung berada dalam ‘lingkaran-luar’ pembentukan kebijakannya, dan hanya menjadi kelompok penekan. Sedangkan dalam kasus ODA Jepang sendiri, swasta tidak hanya menjadi kelompok penekan, tetapi juga menjadi salah satu aktor di dalamnya (sekalipun tidak sebesar peran dari birokrasi). Sebagai contohnya dapat dilihat dalam keanggotaan JICA ataupun keanggotaan dalam tubuh sejumlah institusi (kementerian) pemerintah lainnya. Upaya mempengaruhi formulasi kebijakan ODA yang ada dilakukan dengan sejumlah cara, seperti dengan cara menempatkan personilnya (dengan *shukko*) ke dalam lembaga-lembaga yang terlibat secara langsung dalam formulasi dan implementasi kebijakan ODA, seperti JICA dan JBIC. Selain itu pula, *amakudari* digunakan untuk memperjuangkan kepentingan entitas mereka (bisnis), melalui pengaruh yang dimiliki personil dari kementerian-kementerian yang ada dalam formulasi ODA, agar kementerian tersebut mau memasukan kepentingan kelompok swasta dalam agendanya. Salah satu kementerian yang memiliki kaitan paling ‘erat’ dengan kelompok bisnis ialah METI.

METI merupakan pendukung bagi ODA yang terikat, yang tentunya merefleksikan kepentingan kelompok bisnis. Melalui koordinasi kebijakan ODA,

¹⁰⁰ David Arase, “Public-Private Sector Interest Coordination in Japan's ODA”, dalam *Pacific Affairs*, Vol. 67, No. 2 (Summer, 1994), hlm. 24, yang diakses dari <http://www.jstor.org/stable/2759416>, pada tanggal 17 Maret 2009, pada pukul 15.15 WIB.

METI bisa dikatakan ‘menjembatani’ hubungan antara entitas bisnis di Asia Tenggara dengan entitas bisnis di Jepang.¹⁰¹ Untuk melihat hubungan antara METI (dan kementerian lainnya) dengan entitas bisnis yang ada, termasuk juga *keiretsu* (jaringan bisnis, yang umumnya berasal dari induk perusahaan yang sama), dapat dilihat dalam bagan berikut:¹⁰²

Bagan 3.3 Hubungan Formal Antara Bisnis (Asosiasi dan Jaringan) dan ‘Lingkungan’ Politik



Selain melalui jalur birokrasi, kelompok swasta menggunakan kedekatannya terhadap politisi, terutama LDP, untuk memaksimalkan proporsi kepentingannya dalam kebijakan ODA. Para politisi (LDP) memiliki ketergantungan terhadap kelompok bisnis, terutama dalam masalah sumber pendanaan, dan oleh karena itu, para politisi ini akan cenderung berusaha untuk ‘memuaskan’ klien utamanya.

¹⁰¹ Jennifer Amyx dan Peter Drysdale (Eds.), *Japanese Government: Beyond Japan Inc.* (London: Routledge Curzon, 2003), hlm. 104.

¹⁰² Rainer Kensy, *Keiretsu Economy-New Economy?: Japan's Multinational Enterprises from a Post-Modern Perspective* (Hampshire: Palgrave MacMillan, 2001), hlm. 113.

Para politisi kemudian, melalui LDP dan kabinet akan menekan birokrasi yang ada, atau mungkin turut serta (terlibat) dalam memformulasikan kebijakan ODA, agar sesuai dengan kepentingan klien bisnisnya. *Overseas Economic Cooperation Council* menjadi salah satu ‘tempat’ kelompok swasta untuk memasukan kepentingannya dalam kebijakan ODA. *Shukko* dan *amakudari* merupakan salah satu ‘alat’ yang digunakan untuk membina hubungan baik antara kelompok swasta dengan pemerintah (dan institusi-institusinya). Bukan hanya mekanisme formal yang digunakan oleh kelompok swasta dalam mempengaruhi formulasi kebijakan ODA, akan tetapi juga menggunakan mekanisme informal. Baik *shukko* maupun *amakudari*, menyumbang bagian cukup besar bagi berlangsungnya mekanisme semacam ini.

Terdapat tiga macam unsur yang ada dalam mekanisme informal yang sering kali digunakan dalam hampir setiap pembuatan kebijakan di Jepang, termasuk juga ODA, yakni:¹⁰³ *tsukiai* (yakni hubungan sosial), *kuromaku* (yakni pihak yang berada ‘dibalik-layar’ dan bertugas untuk memecahkan kebuntuan politik yang ada), serta *nemawashii* (*mutual-understanding*). Baik mekanisme formal maupun informal pada kenyataannya saling mendukung dan melengkapi satu dengan lainnya. Hal ini juga mungkin sesuai dengan apa yang dipaparkan oleh Pye, bahwa struktur formal yang ada pada dasarnya ‘dikuatkan’ sebagian besar oleh hubungan informal (struktur informal), yang biasanya bersifat personal.¹⁰⁴

Selain menggunakan lembaga-lembaga negara, swasta juga menggunakan institusi-institusi non-politik (baik itu yang dibentuk negara atau tidak) dalam upaya untuk mempengaruhi formulasi kebijakan ODA yang ada. Institusi-institusi tersebut seperti *Keidanren* (*Keizai Dantai Rengokai*) dan *Japan Chamber of Commerce Industry* (JCCI). *Keidanren* itu sendiri merupakan semacam organisasi federasi ekonomi, yang bertugas untuk memantau permasalahan-permasalahan ekonomi, baik eksternal maupun internal, dan kemudian memberikan masuknya

¹⁰³ Quansheng Zao, *Japanese Policy Making: Informal Mechanisms and the Making of China Policy* (West Port: Preager, 1993), hlm. 188.

¹⁰⁴ Lucian Pye, *Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority* (Cambridge: Harvard University Press, 1985), hlm. 285.

kepada lembaga pembuat kebijakan untuk membuat kebijakan yang dapat mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut.¹⁰⁵

JCCI itu sendiri pada dasarnya merupakan badan pemerintah (*tokushu hojin*), akan tetapi pada kenyataannya sering kali fungsinya cenderung lebih berat pada kepentingan kelompok swasta, ketimbang fungsi administratif semata.¹⁰⁶ Fungsi dari kedua badan ini dalam formulasi kebijakan ODA bisa dikatakan sebagai *kelompok penekan*, yang sesuai dengan namanya melakukan ‘penekanan’ kepada para pembuat kebijakan guna memasukan tujuan dan kepentingannya di dalam kebijakan yang dibentuk. Untuk melihat mengenai keterlibatan swasta dalam proses implementasi ODA bisa melihat pada bagan di bagian lampiran.

3.7 Sistem Anggaran ODA

Serupa dengan program pemerintah Jepang lainnya, ODA Jepang membutuhkan dana untuk bisa diimplementasikan. Anggaran ODA Jepang itu sendiri bersifat tahunan, yang artinya dirapatkan dan disahkan per-tahun. Pada dasarnya ODA Jepang memiliki sejumlah sumber-dana, guna membiayai proyek-proyek ODA yang ada, yakni antara lain; dari anggaran nasional Jepang (APBN), pinjaman FILP (*Fiscal Investment and Loan Program*), serta dari pembayaran bunga ataupun utang, dari ODA pinjaman pada tahun-tahun sebelumnya. Mayoritas anggarannya dibiayai dari dana anggaran nasional Jepang. Sumber dana yang kedua berasal dari FILP, dimana dananya berasal dari tabungan masyarakat, berupa *postal saving* dan *postal insurance*, dana pensiun, *capital-market* dan swasta.¹⁰⁷

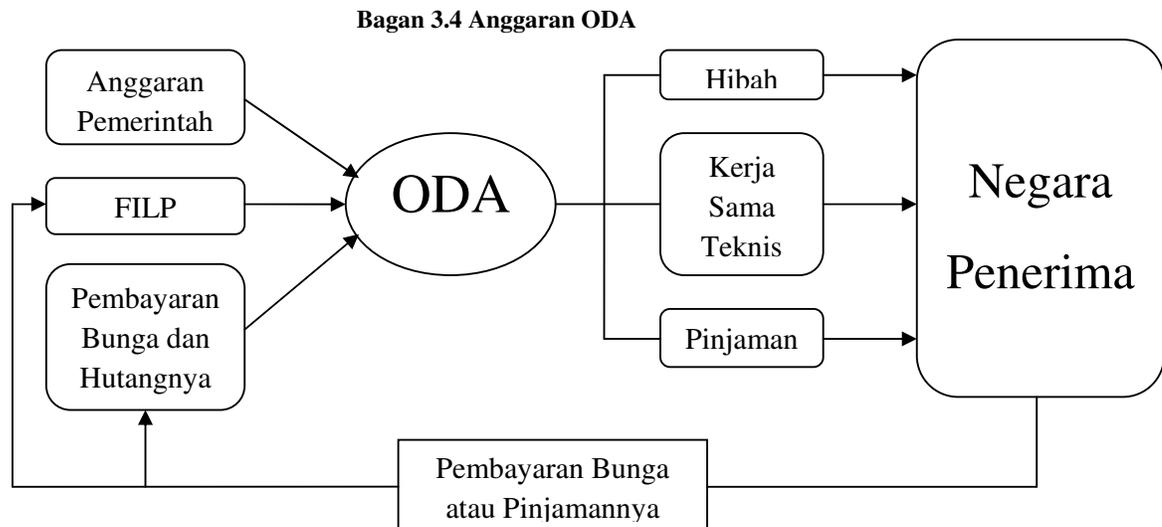
ODA bertipe hibah dan kerja sama teknis pada dasarnya mayoritas dibiayai oleh anggaran nasional (yang salah satunya melalui pajak). Sedangkan dana FILP kebanyakan hanya digunakan untuk mendanai ODA yang bersifat

¹⁰⁵ Rainer Kensy, *Op. Cit.*, hlm. 111.

¹⁰⁶ David Arase (1995), *Op. Cit.*, hlm. 192.

¹⁰⁷ Yutaka Kosai dan Kenji Matsuyama, “Japanese Economic Cooperation”, dalam *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 513, *Japan's External Economic Relations: Japanese Perspectives* (Jan., 1991), hlm. 69, yang diakses dari <http://www.jstor.org/stable/1047081>, pada tanggal 15 Februari 2009, pukul 23.47 WIB.

pinjaman. Hal ini disebabkan karena dana ini harus dikembalikan oleh pemerintah Jepang yang telah meminjamnya. Untuk lebih jelasnya dapat melihat pada bagan 3.4.¹⁰⁸



Setiap institusi pemerintah (dalam kabinet) berkeinginan dan berupaya mendapatkan proporsi terbanyak dari 'kue-pie' anggaran ODA, dalam anggaran nasional Jepang. Bukan hanya aktor-aktor utama saja yang 'bertarung' untuk mendapatkan porsi terbesar, tetapi juga aktor-aktor lainnya, yang tidak terlibat secara langsung dalam formulasi kebijakan ODA. Setiap institusi yang ada berupaya menambah jumlah proporsi anggaran ODA yang mereka terima, dengan cara membuat baru departemen-departemen ataupun program-program yang terkait dengan masalah ODA, dalam institusi tersebut. Akan tetapi, usaha ini sering kali gagal setelah diseleksi, khususnya oleh MoF (*Ministry of Finance*) sebagai pihak yang menyalurkan dananya. Pada dasarnya kemampuan institusi ini dalam memperjuangkan porsi yang besar dalam anggaran ODA, diperlukan guna mempertahankan keberlangsungan dan keberdaan institusi tersebut (serta juga kepentingannya).

¹⁰⁸ JBIC, *Annual Reports 2006*, hlm 71 yang diakses dari http://www.jica.go.jp/english/publications/jbic_archive/annual/2006/index.html, pada tanggal 12 Maret 2008 pukul 17.00WIB, data diolah penulis.

3.7. ODA Dalam *Developmental State*

Seperti yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya bahwa secara sederhana *developmental state* merupakan teori yang menjelaskan mengenai keikut-sertaan negara dalam proses pembangunan negaranya, terutama pembangunan ekonominya. Pada dasarnya penggunaan terminologi ini ditujukan untuk menjelaskan mengenai industrialisasi yang terjadi di negara-negara Asia Timur, dengan menitik-beratkan pada peran negara yang cukup besar dalam ‘membimbing’ sektor-sektor yang ada (swasta) guna mencapai apa yang disebut sebagai tujuan-nasional (yang salah satunya ialah pembangunan ekonomi). ODA merupakan salah satu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Jepang, dan tentunya bertujuan untuk memperjuangkan kepentingan nasional Jepang. Hal ini disebabkan karena memang pada dasarnya tidak ada satu negara pun di dunia ini yang mengeluarkan sebuah kebijakan, tanpa memasukkan unsur kepentingan nasional di dalamnya. Oleh karena itu ODA juga bisa dilihat sebagai salah satu ‘alat’ yang digunakan oleh pemerintah Jepang untuk mencapai kepentingan-kepentingan nasionalnya.

Inilah yang tentunya bisa dikatakan menjadi penghubung antara ODA dan *developmental state*, dimana ODA sebagai bagian dari usaha negara untuk memajukan negara tersebut. Selain itu pula, kaitan lainnya antara ODA dan *developmental state* ialah bahwa pembuatan kebijakan ODA Jepang tidak semata-mata hanya kebijakan pemerintah itu sendiri saja, melainkan merupakan hasil dari negoisasi-negoisasi, baik dalam tubuh pemerintah itu sendiri, dan juga negoisasi antara pemerintah dengan aktor-aktor non-pemerintah, seperti contohnya kelompok bisnis. Pembuatan kebijakan ODA itu sendiri pada dasarnya serupa dengan pembuatan kebijakan-kebijakan lainnya, yang salah satunya ialah dalam bidang industri; yakni sebuah proses dari ‘kapitalisme-kooperatif’ dimana pemerintah, kelompok bisnis, dan birokrasi (*officialdom*) terkait saling ketergantungan satu dengan lainnya.¹⁰⁹ Hubungan yang erat ini, terutama antara pemerintah dan kelompok bisnis tentunya menyebabkan kebijakan ODA yang ada mengandung unsur yang mengakomodir kepentingan sektot swasta (bisnis). Oleh

¹⁰⁹ Alan Rix (1993), *Op. Cit.*, hlm. 56.

karena itu tak heran, kebijakan ODA itu sendiri sering kali dianggap sebagai salah satu bagian dari kebijakan perdagangan Jepang, karena sering kali bersifat mempromosikan ekspor Jepang.¹¹⁰

Birokrasi merupakan salah satu agen negara yang menjadi tombak bagi pelaksanaan *developmental state* di Jepang. Salah satunya yang terdapat di MITI (sekarang METI), dimana institusi ini mampu menjadi 'jembatan' antara swasta dan pemerintah dalam membahas segala isu yang ada, termasuk juga dalam membahas mengenai penyaluran ODA. Birokrat-birokrat (khususnya yang senior) Jepang mampu menyediakan hubungan vital antara politik dengan bisnis dalam hampir setiap isu kebijakan publik yang penting, serta menjadi kelompok yang mampu mengarahkan kepentingan dua entitas tersebut, dibawah payung 'tujuan-nasional'.¹¹¹ Selain menjadi pengarah (*guidance*) bagi industri yang ada, lembaga-lembaga pemerintah Jepang juga dapat menjadi tempat untuk memperjuangkan kepentingan bisnis yang ada, serta menjadi sumber informasi yang berguna bagi pelaksanaan kelompok bisnis Jepang, yang hal ini terlihat dalam kebijakan ODA.

Dari pemaparan di atas jelas terlihat bahwa memang kebijakan ODA bisa dikatakan sebagai bagian dari implementasi *development state* itu sendiri, dimana dari sisi tujuan, ODA Jepang tidak lepas penggunaannya usaha untuk memenuhi kepentingan nasional Jepang, dan dari sisi pembuatan kebijakannya ODA Jepang merupakan sebuah kebijakan hasil negoisasi dan konsensus pihak-pihak yang terkait. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat bagan 3.5, yang merupakan bagan sederhana yang bisa menjadi gambaran umum mengenai hubungan antara pihak-pihak yang ada dalam 'lingkungan' pembuatan kebijakan ODA.¹¹²

Dari bagan yang ada bisa dilihat bagaimana hubungan antar aktor-aktor yang ada, dimana hubungan antara birokrasi dengan kelompok swasta merupakan hubungan yang paling kuat (yang ditandai dengan garis hitam yang tebal) ketimbang pola hubungan aktor-aktor lainnya. Semakin tipis garis hitamnya

¹¹⁰ Edmund Terence Gomez (Ed.), *Political Business in East Asia*(London: Routledge, 2002), hlm. 66.

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 70.

¹¹² David Arase (1995), *Op. Cit.*, hlm. 247.

menandakan semakin ‘tidak-erat’ atau lemah hubungan antar aktor-aktor yang ada.

Bagan 3.5 Hubungan Antara Birokrasi, Partai Politik, Swasta, dan Aktor Internasional

