

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Jepang merupakan salah satu negara yang dianggap paling sukses dalam membangun perekonomiannya. Hal ini terbukti dari perjalanan panjang sejarah pembangunan ekonomi Jepang yang terbagi menjadi dua bagian yakni: pada abad kesembilan-belas (zaman restorasi meiji sebagai industrialisasi awal Jepang) sampai awal Perang Dunia Kedua, serta dari masa ‘pertumbuhan cepat’ (pasca Perang Dunia Kedua, 1950-an) sampai saat ini. Itu semua tentunya dapat menjadi bukti untuk memperkuat posisi Jepang sebagai negara yang mampu untuk memajukan perekonomiannya, terutama untuk masa setelah PD II, dimana keadaan ekonomi Jepang dapat berubah secara drastis, dari negara yang miskin menjadi salah satu negara yang memiliki kekuatan ekonomi besar di dunia, khususnya di wilayah Asia.

Kemajuan ekonomi Jepang itu sendiri pada dasarnya tidak muncul begitu saja, melainkan melalui pengimplementasian sejumlah kebijakan ekonomi yang dinilai mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi Jepang atau bahkan mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonominya tersebut melalui peningkatan proses produksi yang ada, serta peningkatan dalam hal volume ekspor komoditasnya. Salah satu kebijakannya ialah dengan cara penyaluran bantuan luar negeri Jepang atau yang biasa dikenal dengan sebutan ODA (*Official Development Assistance*), kebijakan lainnya ialah kebijakan penyaluran investasi Jepang ke sejumlah wilayah regional. Baik kebijakan ODA maupun kebijakan investasi luar negeri (atau yang biasa dikenal dengan *Foreign Direct Investment*), pada dasarnya merupakan dua buah kebijakan yang saling mendukung satu dengan yang lainnya, dimana investasi (yang kemudian melalui perdagangan) sebagai salah satu sumber penerimaan Jepang, yang otomatis pula menjadi salah satu sumber pendanaan bagi keberlangsungan ODA, serta peran ODA sebagai pendukung dan pelancar investasi Jepang (FDI) di sejumlah negara, yang tentunya

keduanya merupakan stimulus bagi ekonomi Jepang. Bantuan luar negeri memungkinkan pemerintah negara donor untuk intervensi dalam perekonomian negara penerima, selain itu pula bantuan luar negeri dapat menunjang peningkatan investasi asing di negara berkembang.¹

Pada dasarnya ada empat tahap perkembangan ODA Jepang, itu sendiri, yakni:² *Pertama*, pada tahun 1946-1951, tahap dimana Jepang masih menjadi negara penerima ODA asing, seperti dari Amerika Serikat dan Bank dunia. *Kedua*, tahun 1954 saat Jepang bergabung dalam Colombo Plan, menandai dimulainya penyaluran bantuan luar negeri Jepang ke sejumlah negara-negara di Asia. Melalui program reparasi perang (sebagai alasan awal Jepang dalam menyalurkan ODA-nya), Jepang menyalurkan bantuan luar negerinya, yang mayoritas pada saat itu berupa bantuan teknis serta hibah. Bantuan-bantuan ini pada dasarnya tidak semata-mata karena motif kemanusiaan ataupun tanggung jawab moral, melainkan justru lebih menekankan pada motif ekonominya. Hal ini terlihat dari bentuk dari bantuan-bantuan yang ada umumnya bersifat mengikat,³ yang tentunya bertujuan untuk mempromosikan ekspor Jepang semata.⁴ Kemudian bentuk bantuan yang ada lebih berkembang pada bentuk pinjaman Yen, ketimbang bentuk bantuan lainnya.

Ketiga, tahap yang terjadi pasca 1976 (sebagai tahap akhir program reparasi perang Jepang). Dalam tahap ini, semenjak masuk bergabung dalam OECD, Jepang menjadi lebih aktif dalam memberikan bantuannya. Salah satu penyebabnya ialah karena adanya sejumlah desakan dari negara-negara maju terutama Amerika Serikat. Jikalau pada tahun 1950 sampai dengan 1960-an motif ODA Jepang ialah murni ekonomi saja (neo-mercantilis), seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, maka sejak 1970-an sampai dengan awal 1980-an

¹ Helen Huges (Ed.), *Keberhasilan Industrialisasi di Asia Timur* (terj.) (Jakarta: Gramedia Pustaka, 1992), hlm. 144.

² Tomoko Fujisaki *et al*, "Japan as Top Donor: The Challenge of Implementing Software Aid Policy", dalam *Jurnal Pacific Affairs*, Vol. 69 No.4 (Winter, 1996-1997), hlm. 520-521, yang diakses dari <http://www.jstor.org/stable/2761185>, pada tanggal 12/02/09 pada pukul 13.00 WIB

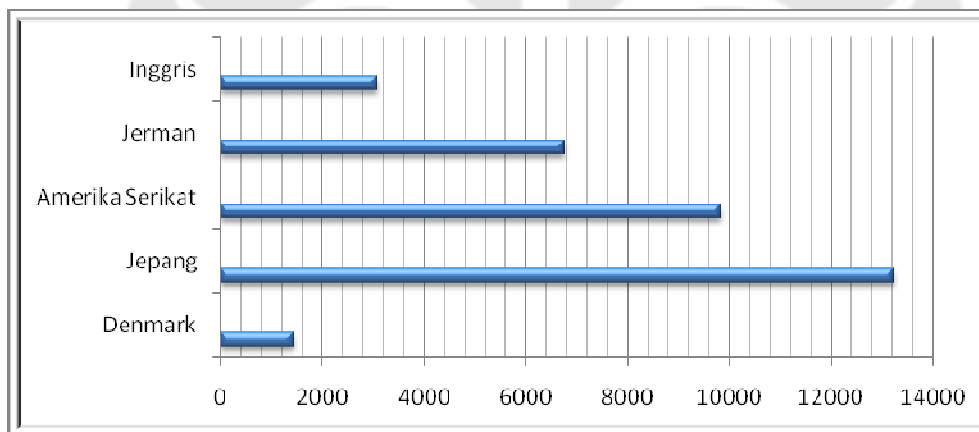
³ Sebagai contohnya dalam membangun infrastruktur di negara-negara berkembang seperti jalan, dam, dan jembatan. Dalam proses pembangunan tersebut bahan baku yang digunakan, perusahaan yang akan membangunnya, serta teknisnya pada umumnya berasal dari Jepang.

⁴ Bruce M. Koppel dan Robert M. Orr Jr (Eds.), *Japan's Foreign Aid: Power and Policy in a New Era* (Oxford: Westview Press, 1993), hlm. 2.

orientasi ODA-nya bukan hanya bersifat ekonomi saja, namun juga merambah ke politik, terutama dalam melindungi kepentingan-kepentingan Barat.⁵ Serta *keempat*, terjadi sejak tahun 1989, dimana Jepang telah menjadi salah satu pendonor terbesar, terutama untuk wilayah Asia, yang mencapai 66 persen dari total ODA yang disalurkan Jepang pada tahun 1994.

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya dimana Jepang yang pada awalnya merupakan negara yang paling banyak menerima bantuan luar negeri Amerika Serikat di wilayah Asia Pasifik, pasca Perang Dunia II, kini telah menjadi sebagai salah satu negara donor terbesar di dunia (untuk jangka waktu tertentu bahkan Jepang merupakan negara pendonor terbesar di dunia, seperti pada tahun 1989 dan tahun 1990 sampai 2001). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

Grafik 1.1 ODA dari Negara-negara DAC (OECD) Tahun 1994, (Dalam Juta Dollar AS)



Sumber: Lim Hua Sing, *Peranan Jepang di Asia*, Edisi Ketiga (terj.) (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 267.

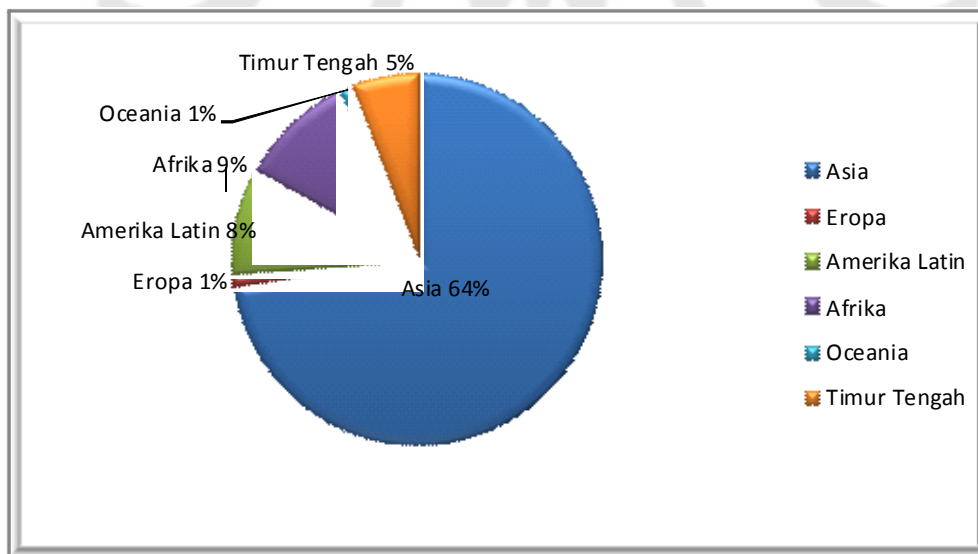
Grafik di atas menjelaskan bahwa pada tahun 1994, Jepang menjadi negara pendonor paling besar ketimbang sejumlah negara-negara lainnya yang tergabung dalam DAC (*Development Assistance Committee*) yang terdapat di dalam OECD. Jepang pada tahun tersebut memberikan donor sebesar 13.239 juta Dollar AS, melampaui Amerika Serikat dengan jumlah 9.851 Juta Dollar AS, Jerman sebesar

⁵ Akitoshi Miyashita, "Gaiatsu and Japan's Foreign Aid: Rethinking the Reactive-Proactive Debate", dalam Jurnal *International Studies Quarterly*, Vol. 43 No. 4 (Dec, 1999), hlm. 696, yang diakses dari <http://www.jstor.org/stable/3014027>, pada tanggal 12 Februari 2009 pada pukul 13.00 WIB.

6.751 Juta Dollar AS, Inggris sebesar 3.805 Juta Dollar AS, serta Denmark sebesar 1.450 Juta Dollar AS.⁶

Salah satu wilayah regional yang mendapat banyak menerima ODA Jepang ialah wilayah Asia Tenggara, terutama pasca krisis Minyak tahun 1970-an, Jepang cenderung memfokuskan diri pada wilayah Asia. Motif ekonomi pada dasarnya menjadi motif utama penyaluran ODA Jepang ke wilayah Asia Tenggara, sekalipun terdapat motif-motif lainnya, seperti motif politik, yakni sebagai bentuk usaha dalam membendung pengaruh komunisme (Cina) di negara-negara Asia Tenggara yang notabene merupakan sumber bahan-bahan mentah bagi industri Jepang, serta basis pasar komoditas mereka. Selain karena Krisis minyak tahun 1970-an, berakhirnya masa *rapid growth* juga menjadi faktor yang menyebabkan Asia Tenggara menjadi wilayah yang strategis bagi kepentingan Jepang, dimana seperti yang diketahui bahwa proses produksi menjadi tidak efisien lagi jika dilakukan di dalam negeri, sehingga perlu adanya pemindahan serta pembuatan fasilitas produksi di luar Jepang. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat dari gambar di bawah ini:

Grafik 1.2 Penyaluran ODA Jepang Tahun 1999



Sumber: JACSES (Japan Center for a Sustainable Environment and Society), "10-year Review of Japanese ODA after UNCED Japan", hlm. 7, yang diakses dari www.jcsd.jp/eng/data/presentation-JACSES0207.pdf, pada tanggal 05/02/09 pada pukul 20.00 WIB.

⁶ *Ibid.*

Dari grafik tersebut dapat dilihat bahwa proporsi penyebaran ODA bilateral Jepang pada tahun 1999, mayoritas ditujukan atau disalurkan ke Asia, ketimbang wilayah regional lainnya, yakni sebesar 64% dari seluruh total ODA yang dicairkan pada kurun waktu tersebut. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa memang wilayah Asia, khususnya wilayah Asia Tenggara (serta juga wilayah Asia Timur) merupakan yang krusial bagi kelangsungan kemajuan ekonomi Jepang, baik dari sisi keamanan maupun terutama dari sisi kepentingan ekonominya, sama krusialnya wilayah Karibia bagi kepentingan Amerika Serikat.

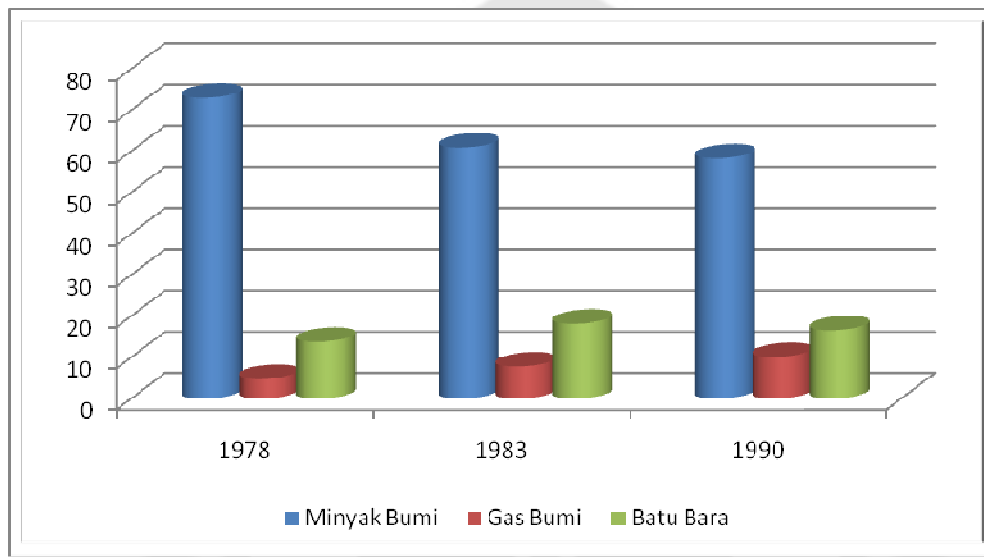
Penjelasan lebih lanjut dapat dilihat melalui jumlah ODA yang diberikan oleh Jepang untuk setiap negara dimana Indonesia merupakan salah satu negara yang paling banyak menerima bantuan Jepang, khususnya dibandingkan dengan negara-negara lain yang berada di satu kawasan regional yang sama yakni di wilayah Asia Tenggara. Dari tahun 1994 sampai tahun 1996 Indonesia menduduki posisi pertama dalam hal negara yang paling banyak menerima ODA bilateral Jepang, sebesar 886,53 Juta Dollar AS (1994), kemudian naik menjadi 892,43 Juta Dollar pada tahun 1995, dan naik kembali pada tahun 1996 menjadi 965,53 Juta Dollar AS, dibandingkan dengan Thailand dan Filipina pada tahun-tahun yang sama yakni, 382,55 dan 591,6 Juta Dollar (1994), 667,37 dan 416,13 Juta Dollar AS (1995), serta 664 dan 414,45 Juta Dollar AS untuk tahun 1996.⁷

Dari sejumlah ODA yang disalurkan Jepang ke Asia, Asia Tenggara (secara keseluruhan) merupakan kawasan yang paling banyak menerima ODA Jepang, terutama ODA Jepang yang bersifat bilateral. Asia Tenggara merupakan wilayah yang banyak mengandung kekayaan alam yang vital bagi keberlangsungan industri Jepang (selain juga letak geografis serta potensi pasar yang dimilikinya), seperti sumber bahan-bahan mentah (*raw materials*) ataupun juga sumber dari berbagai jenis energi yang ada, seperti minyak bumi, gas alam, serta batu bara. Semenjak krisis minyak, selain mencoba untuk mengurangi ketergantungan terhadap energi minyak bumi, Jepang juga mencoba untuk

⁷ *Op. Cit.*, hlm. 269.

mengurangi ketergantungan atas wilayah dimana energi tersebut berasal (yang sebelum krisis minyak, wilayah Timur-Tengah sebagai sumber utama suplai energi minyak bumi Jepang), dengan kata lain men-diversifikasikan jenis energi ataupun sumber yang ada. Penggunaan gas bumi merupakan salah satu contohnya. Untuk melihat peralihannya bisa dilihat grafik tentang kebutuhan energi Jepang tahun 1978, 1983, dan 1990. Berikut adalah grafik kebutuhan energi Jepang pada tahun 1978, 1983 serta 1990 (dalam persen).

Grafik 1.3 Konsumsi Energi Jepang Tahun 1978, 1983, 1990



Sumber: Wolf Mendel, *Japan's Asia Policy: Regional Security and Global Interest* (London: Routledge, 1995), hlm. 130.

Asia Tenggara merupakan salah satu wilayah di kawasan Asia Pasifik yang kaya akan migas (selain Cina). Namun demikian, bukan hanya faktor kekayaan sumber daya alam saja yang menjadi penilaian Jepang untuk memilih wilayah Asia Tenggara, melainkan pula kondisi dari negara-negara yang ada, dimana negara-negara Asia Tenggara umumnya masih belum maju (secara ekonomi), sehingga Jepang beranggapan bahwa *bargaining* yang ada akan lebih mudah ketimbang daerah lainnya (Jepang berusaha untuk menjadikan kawasan ini yang tergantung atas ekonomi Jepang bukanlah sebaliknya).⁸

⁸ William R. Nester, *Japan and The Third World: Patterns, Power, and Prospects* (London: Macmillan, 1992), hlm. 8.

1.2 Permasalahan

Krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997 sampai dengan 1999, menyebabkan hancurnya perekonomian negara-negara Asia Tenggara, terutama Indonesia dan Thailand. Sekalipun Jepang tidak terkena imbasnya secara langsung, namun perekonomian Jepang tetap saja menerima efek buruk yang ditimbulkan krisis tersebut. Hal ini disebabkan karena banyak investasi Jepang berada di negara-negara Asia Tenggara, terutama di negara-negara yang paling parah terkena dampak krisis. Akibatnya perusahaan Jepang di kawasan tersebut, mengalami kebangkrutan, sebagai akibat dari lemahnya permintaan domestik serta adanya instabilitas politik yang ada.⁹ Ruginya perusahaan Jepang yang beroperasi di Asia Tenggara, tentunya akan berdampak buruk pada ekonominya.

ODA sendiri pada dasarnya telah mengalami penurunan, secara jumlah, sejak tahun 1990 sebagai akibat dari ‘pecahnya gelembung-ekonomi’ (*economy bubbles*) Jepang, namun krisis finansial Asia seakan-akan mempercepat laju penurunannya. Pasca Krisis Asia, ODA Jepang mengalami penurunan dari segi kuantitas, yang selain disebabkan oleh karena krisis ekonomi yang ada, juga oleh sejumlah hal lainnya, seperti tekanan negara-negara OECD yang mendesak Jepang untuk memperbaiki proporsi ODA-nya, dari yang semula lebih berat kepada kuantitas, menjadi lebih berat kepada kualitas ODA yang diberikan (sebagai contohnya bantuan yang diberikan Jepang diharapkan lebih banyak yang bersifat hibah ketimbang pinjaman, serta lebih ditujukan pada sektor-sektor yang besentuhan langsung dengan permasalahan kemiskinan, lingkungan ataupun HAM), serta adanya sejumlah kasus-kasus domestik yang mencoreng lembaga-lembaga pembuatan kebijakan ODA yang ada.

Namun demikian, sekalipun mengalami penurunan dalam segi kuantitas, hal tersebut tidak berarti ODA Jepang sudah tidak memiliki pengaruh lagi bagi Jepang, apalagi dengan kemunculan Cina sebagai aktor baru dalam perekonomian regional, sebagai kekuatan yang mulai menyaingi Jepang, yang otomatis membuat pemerintah Jepang untuk mengkaji ulang kebijakan ODA-nya. Dengan memakai pertanyaan **Bagaimanakah peranan ODA (*Official Development Assistance*)**

⁹ C.H. Kwan *et al*, *Coping With Capital Flow in East Asia* (Singapore: ISEAS, 1998), hlm. 42.

Jepang dalam memperkuat hubungan-ekonomi yang asimetris dengan Indonesia pasca krisis Asia? penulis ingin mencoba menjelaskan mengenai bagaimanakah Jepang memperkuat hubungan-ekonomi asimetris dengan Indonesia, pasca krisis Asia, melalui kebijakan ODA-nya. Yang dimaksud dengan hubungan-ekonomi asimetris disini ialah sebuah hubungan dalam ekonomi, antara Jepang dengan Indonesia, dimana pihak-pihak yang terlibat di dalamnya memperoleh keuntungan yang tidak seimbang atau setara. Pihak yang satu umumnya mendapatkan keuntungan—secara ekonomi—melebihi pihak lainnya. Sebagai contohnya dalam hal investasi dan perdagangan, dimana keuntungan ekonomisnya lebih banyak diperoleh oleh Jepang ketimbang Indonesia, bahkan cenderung melemahkan ekonomi Indonesia secara jangka panjang. Kondisi inilah yang dimaksudkan oleh penulis sebagai hubungan-ekonomi yang tidak setara antara Jepang dengan Indonesia. Pada dasarnya hubungan-ekonomi yang asimetris ini telah ada sebelum krisis Asia, namun diperkuat kembali melalui instrumen ODA yang ada.

Adapun pembatasan tema hanya difokuskan kepada ODA yang bersifat bilateral dan yang disalurkan ke Indonesia, karena penulis percaya bahwa: *Pertama*, ODA bilateral merupakan jenis ODA yang paling banyak disalurkan Jepang. Serta *kedua* bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang krusial bagi perekonomian Jepang (terutama di Asia Tenggara), yang bisa dibuktikan melalui besaran proporsi ODA yang diberikan Jepang kepada Indonesia, ketimbang ODA yang disalurkan ke negara-negara lainnya, yang berada dalam satu wilayah kawasan regional yang sama. Sedangkan untuk kurun waktu, penjelasan hanya difokuskan kepada kurun waktu dari pasca krisis Asia yang dimulai tahun 1999 sampai dengan tahun 2008. Keterbatasan skripsi ini terletak pada kurangnya data-data ODA terutama pada tahun 2008, mengingat data-data ODA untuk tahun tersebut belum terpublikasikan secara menyeluruh oleh instansi yang terkait dengan sistem ODA tersebut.

1.3 Kerangka Pemikiran

1.3.1 *Developmental State*

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. Chalmers Johnson menggunakan teori ini untuk menjelaskan mengenai keajaiban pembangunan ekonomi Jepang pasca PD II. Teori ini seringkali diposisikan diantara teori sistem ekonomi liberal dengan sistem ekonomi terpusat, sehingga seringkali disebut *plan-rational capitalist system* (sistem perencanaan kapitalis), yang memadukan peran kepemilikan pribadi atau swasta (sebagai ciri khas dari ekonomi liberal) dengan peran pemerintah, yang biasanya dalam bentuk arahan (*guidence*), serta penyediaan insentif yang kuat kepada swasta (sebelum mereka mandiri).¹⁰ Teori ini berbeda dengan pandangan neo-liberal yang mencoba untuk menghilangkan peranan negara dari arena ekonomi, dimana pandangan ini menginginkan di privatisasinya ekonomi, dibebaskannya pasar dari segala aturan yang ada, serta adanya pembukaan ekonomi nasional kepada investasi asing maupun perdagangan internasional, serta penghapusan subsidi pemerintah atas anggaran sosial dan kesejahteraan masyarakat.¹¹

Teori ini pada dasarnya ‘berakar’ dari teori merkantilisme yang menekankan perlunya intervensi negara di dalam mengatur ekonomi yang ada. Prusia dan Jepang di era resotransi Meiji merupakan contoh dua negara yang menggunakan teori *developmental state* sebagai model pembangunan ekonominya. Hal ini terlihat dengan kuatnya peran negara dalam mendesain dan menentukan langkah-langkah kemajuan (modernisasi) yang harus dicapai negara tersebut, yang salah satu prinsipnya sekarang dikenal sebagai intervensi negara atas pasar bebas yang ada, dengan contoh Asia Timur, atau negara-negara *welfare-state* yang terdapat di wilayah Eropa. Sejarah pembangunan Jepang

¹⁰ Henry S. Rowen (Ed.), *Behind East Asian Growth: The Political and Social Foundations of Prosperity* (London: Routledge, 1998), hlm. 78.

¹¹ Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Political Economy* (Oxford: Westview Press, 2000), hlm. 153.

sendiri memberikan contoh bagaimana sebuah negara dapat memperkuat daya saing internasionalnya melalui usaha-usaha yang disengaja oleh negara. Usaha tersebut bukan hanya diwujudkan sebatas memelihara *infant industries* untuk memenuhi kebutuhan pasar domestik, tetapi juga dengan mengiring sekumpulan industri kepada suatu pertumbuhan dan kemajuan teknologi yang menghasilkan peningkatan daya saing dalam ekonomi dunia.¹²

Peran pemerintah atau negara yang kuat bukan berarti bahwa pemerintah mendominasi secara keseluruhan (intervensi yang kuat). Masih terdapat nilai-nilai kebebasan, dimana industri yang ada masih memiliki kebebasan yang cukup besar dalam menentukan arah kebijakannya. Satu hal yang unik untuk kasus Jepang itu sendiri, bahwa terdapat semacam hubungan istimewa antara kelompok bisnis dengan pemerintah itu sendiri (semacam patron-klien), sehingga yang terjadi bukanlah semacam dominasi. Hal ini bisa dilihat dari adanya semacam badan koordinasi yang anggotanya merupakan representasi dari pemerintah dan swasta, dan bertugas untuk membahas sejumlah isu yang berkaitan dengan industri itu sendiri.¹³ Selain menjadi tempat untuk membahas isu-isu yang ada, badan ini juga sekaligus berfungsi sebagai sumber informasi, karena biasanya terjadi pertukaran informasi antara pemerintah dan swasta. Melalui badan ini juga diharapkan akan menciptakan semacam konsensus bersama dari berbagai pihak yang terkait, yang tentunya akan mendukung kinerja badan ini untuk mencapai tujuannya.¹⁴

Hubungan ini—antara pemerintah dengan swasta—umumnya berbeda dengan yang terdapat di negara-negara lainnya, sebagai contohnya Brazil (*desarrollista*), dimana hubungan yang ada justru cenderung menciptakan hubungan yang tidak setara dan bahkan korup. Ini terjadi karena pada dasarnya hubungan antara pemerintah dan swasta yang ada di Jepang di dasari oleh adanya keinginan untuk mencapai tujuan bersama, yang tentunya merupakan keuntungan bersama, sehingga hubungan yang ada lebih cenderung setara, bukan hubungan

¹² Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (New Jersey: Princeton University Press, 1990), hlm. 25.

¹³ Philippe Lasserre dan Hellmut Schutte, *Strategies for Asia Pacific* (London: Macmillan Press, 1995), hlm 117.

¹⁴ Chalmers Johnson, *MITI and The Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (California: Stanford University Press, 1992), hlm. 8.

dimana biasanya pihak yang satu mendominasi pihak lainnya, swasta mendominasi negara atau sebaliknya.¹⁵

Dalam contoh kasus penyaluran *Official Development Assistance* (ODA) Jepang, peran negara terlihat dalam bentuk negoisasi-negoisasi antar badan-badan pemertintah yang ada, untuk menentukan besaran ODA yang akan diberikan, dan juga dalam menentukan negara-negara yang akan menerima ODA tersebut. Pada dasarnya perumusan kebijakan ODA itu sendiri merupakan salah satu cerminan adanya pertarungan kepentingan dan pengaruh antar institusi birokrasi yang ada (sekali pun pertarungan kepentingan tersebut ada, namun adanya nilai untuk mencapai kepentingan bersama, yakni kepentingan nasional, menyebabkan kebijakan yang ada, dapat terbentuk). Terdapat empat institusi birokrasi (kementrian) yang menjadi ‘pemain’ utama dalam setiap perumusan kebijakan ODA (dikenal dengan nama *yonshoco*, yang pada perkembangannya terjadi perubahan atas struktur pembuatan kebijakan ODA, seperti digabungkannya sebuah instansi ke instansi lainnya, seperti EPA ke MITI menjadi METI,¹⁶ untuk lebih jelasnya akan dipaparkan pada bab 3), yakni MITI (*Ministry of International Trade and Industry*) yang menginginkan agar setiap ODA yang disalurkan lebih diutamakan kepada peningkatan investasi dan perdagangan Jepang, MoFA (*Ministry of Foreign Affairs*) yang menginginkan agar ODA yang ada lebih difokuskan untuk tujuan-tujuan internasional (sebagai tanggung jawab Jepang sebagai bagian dari masyarakat dunia), MoF (*Ministry of Finance*) yang menginginkan penurunan dalam hal kuantitas ODA, agar tidak mengganggu neraca pembayaran Jepang (dan juga dapat menciptakan defisit anggaran), serta EPA (*Economic Planning Agency*).¹⁷

Namun ada pula institusi lainnya, yang sering kali diikutsertakan dalam perumusan kebijakan ODA, akan tetapi pengaruhnya tidak sebesar dengan yang

¹⁵ Andrzej Bolesta, “China as Developmental State”, hlm. 108 yang diakses dari www.mnje.com/V/105-112%20MNE%20br5.pdf, pada tanggal 22 Mei 2008 pada pukul 20.00 WIB.

¹⁶ Koichi Noda, “Central Government Reform in Japan: For Simple, Efficiency, and Transparent Administration Towards 21st Century”, hlm. 6 yang diakses dari www.swiss-japan.org/sts/cours_sts_government_reform.pdf, pada tanggal 05 Februari 2009 pukul 21.00 WIB.

¹⁷ David Arase (Ed.), *Japan’s Foreign Aid: Old Continuities and New Directions* (New York: Routledge, 2005), hlm. 10.

dimiliki keempat aktor lainnya (biasanya pelibatan institusi ini terkait dengan penyaluran ODA yang memiliki tujuan atau proyek spesifik), yakni; MAFF (*Ministry of Agriculture, Forestry and Fishery*), MoT (*Ministry of Transportation*), serta MoC (*Ministry of Construction*).¹⁸ Selain itu pula, keempat kementerian ini pada dasarnya memiliki badan-badan sendiri (yang mereka bawahi), seperti JICA (*Japan International Cooperation Agency*) dan JBIC (*Japan Bank for International Cooperation*), yang biasanya menjadi implementator di lapangan.

Sebagai contohnya jika Jepang hendak menyalurkan ODA-nya dalam bentuk hibah dan kerjasama teknis maka yang akan lebih berperan ialah Kementerian Luar Negeri Jepang (MoFA), dengan implementator JICA (dibawahi oleh MoFA), sedangkan untuk bantuan berupa pinjaman ialah JBIC, yang merupakan badan dibawah koordinasi MoF. Contoh lainnya ialah dalam hal pengiriman bantuan makanan, yang tentunya selain akan melibatkan MoFA dan JICA, juga akan melibatkan kementerian lainnya, yakni MAFF, sebagai kementerian pertanian, kehutanan, dan perikanan. Dalam hal bantuan untuk membangun infrastruktur, seperti Dam, maka akan melibatkan MoFA, JBIC, MoF, serta MITI. Jepang merupakan satu-satunya negara anggota OECD yang memiliki lebih dari satu agensi dalam menciptakan dan mengimplementasikan kebijakan bantuan luar negeri yang ada (ODA). Banyaknya jenis program bantuan yang ada pada dasarnya disebabkan oleh adanya pertarungan antar berbagai instansi birokrasi untuk saling merealisasikan tujuan mereka masing-masing (sebagai salah satu bentuk prestige antar instansi yang ada).¹⁹ Rumitnya struktur birokrasi dalam merumuskan ODA ini, dinilai menjadi salah satu faktor, sulitnya reformasi terhadap ODA Jepang, yang seharusnya digunakan lebih kepada aturan-aturan ODA internasional (seperti pengentasan kemiskinan), bukannya untuk melayani kepentingan perdagangan dan investasi Jepang semata.²⁰

¹⁸ William R. Nester, *Op. Cit.*, hlm. 77.

¹⁹ Alan Rix, *Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership* (London: Routledge, 1993), hlm. 33.

²⁰ David Arase (Ed.) (2005), *Op. Cit.*, hlm. 11.

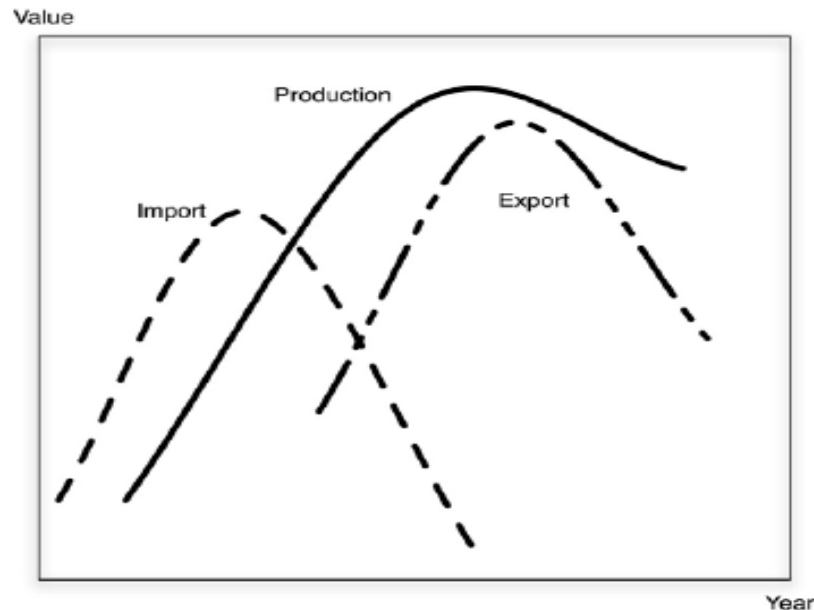
1.3.2 Konsep ‘Angsa-Terbang’

Pada dasarnya konsep ‘angsa-terbang’ (*flying-geese*) memiliki dua versi yakni, konsep ‘angsa-terbang’ versi lama dan versi baru. Konsep ‘angsa terbang’ versi lama—yang dikemukakan oleh Akamatsu—menggambarkan mengenai proses perkembangan sebuah negara dengan mengacu kepada proses perkembangan dan tingkat industrialisasinya. Ia menyatakan secara sederhana bahwa negara-negara di Asia akan melewati empat tahap perkembangan ekonomi, yakni:²¹ *Pertama*, tahap dimana negara melakukan impor barang konsumsi (dari negara yang lebih maju), yang sekaligus juga bertujuan untuk memperkenalkan produk tersebut serta meningkatkan permintaan akan produk tersebut. *Kedua*, tahap dimana industri lokal mulai untuk memproduksi barang konsumsi tersebut (disinilah dimulai proses imitasi dan transfer teknologi), namun masih tetap untuk mengimpor barang-barang yang dianggap penting bagi industri lokal (seperti mesin, bahan mentah, dan modal). Tahap ini seringkali disebut sebagai tahap substitusi impor.

Ketiga, tahap dimana tingkat produksi nasional tidak hanya mampu untuk memenuhi permintaan domestik tetapi juga (*self-sufficiency*), tetapi juga dapat menjadi komoditas ekspor. Serta *keempat*, pada tahap yang terakhir ini, komoditas yang diproduksi oleh industri lokal telah memiliki kualitas yang sama dengan barang yang diproduksi oleh negara maju lainnya (tempat dimana barang tersebut awalnya diproduksi). Karena persamaan kualitas (dan juga nilai produksinya) barang tersebut, menyebabkan terjadinya persaingan yang secara otomatis mengurangi jumlah barang yang diekspor. Untuk dapat mempertahankan keuntungan yang ada, maka negara melakukan ‘ekspor-modal’ ke negara-negara yang kurang maju, untuk mendapatkan keuntungan komparatifnya, sehingga secara tidak langsung ‘formasi angsa-terbang’ terulang kembali. Secara sederhana dapat dilihat dalam gambar 1.1:²²

²¹ Kaname Akamatsu, “A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries”, dalam Jurnal *Developing Economies* hlm. 12-15 diakses dari <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119744745/PDFSTART>, pada tanggal 07 Oktober 2008 pukul 19.00 WIB.

²² *Ibid.*, hlm. 12.



Gambar 1.1 Pola Dasar Formasi ‘Angsa-Terbang’ Akamatsu

Sedangkan pada konsep ‘angsa-terbang’ yang baru, yang menjadi fokus penjelasannya bukanlah perkembangan industri-industri (per sektor) pada suatu negara, melainkan lebih kepada hal yang luas yakni perkembangan ekonomi dari berbagai negara, yang biasanya terletak dalam satu kawasan yang sama. Tingkat perkembangan ekonomi yang ada dilihat dari tingkatan industrialisasi masing-masing negara, yang tercermin melalui kemampuan negara tersebut dalam memproduksi komoditas industri yang ada. Semakin tinggi kemampuan negara dalam memproduksi barang industri yang ada, maka semakin tinggi pula posisinya dalam model ‘angsa-terbang’. Negara yang memiliki tingkatan industrialisasi paling tinggi diposisikan sebagai ‘pemimpin’ dalam kawatan ‘angsa-terbang’, dan diikuti oleh negara-negara lainnya yang memiliki kemampuan dibawahnya. Negara yang paling rendah kemampuannya ditempatkan pada barisan terbelakang dari kawatan tersebut. Konsep formasi ‘angsa-terbang’ baru ini pada dasarnya dipelopori oleh pidato oleh seorang ekonom dan mantan Menteri Luar Negeri Jepang, Saburo Okita.²³

²³ Satoru Kumagai, “A Journey Through the Secret History of the Flying Geese Model”, hlm. 5 yang diakses dari www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2002/fdi/eng/pdf/urata.pdf, pada tanggal 4 Oktober 2008 pukul 20.00 WIB.

Analisa konsep ‘angsa-terbang’ ini dalam mengelompokan negara-negara berdasarkan tingkat industrialisasinya pada dasarnya serupa dengan apa yang dijelaskan dalam teori sistem dunianya Wallerstein, yang membagi negara-negara yang ada dunia menjadi tiga kategori: yakni negara sentral atau pusat, semi-periperal, dan negara periperal (negara pinggiran). Dalam definisi awalnya, Wallerstein menyatakan bahwa sistem-dunia adalah sebuah wilayah yang multikultural secara pembagian kerja (*division of labor*), dimana produksi dan pertukaran barang pokok dan bahan mentah sebagai sebuah kebutuhan bagi orang-orang di dalamnya.²⁴ Persamaan dari kedua model ini terletak pada penggunaan istilah pembagian kerja—yang disebabkan karena tingkatan industrialisasi yang berbeda—sebagai alat dalam mengelompokan negara-negara yang ada. Yang dimaksud dengan pembagian kerja (*division of labor*) disini merujuk pada kekuatan dan hubungan (relasi) produksi dari ekonomi dunia secara keseluruhan dan mengarah kepada adanya wilayah-wilayah yang saling bergantung satu dengan lainnya, yakni wilayah pusat (*core*), semi-pinggiran (*semi-peripheral*), dan pinggiran (*periphery*).

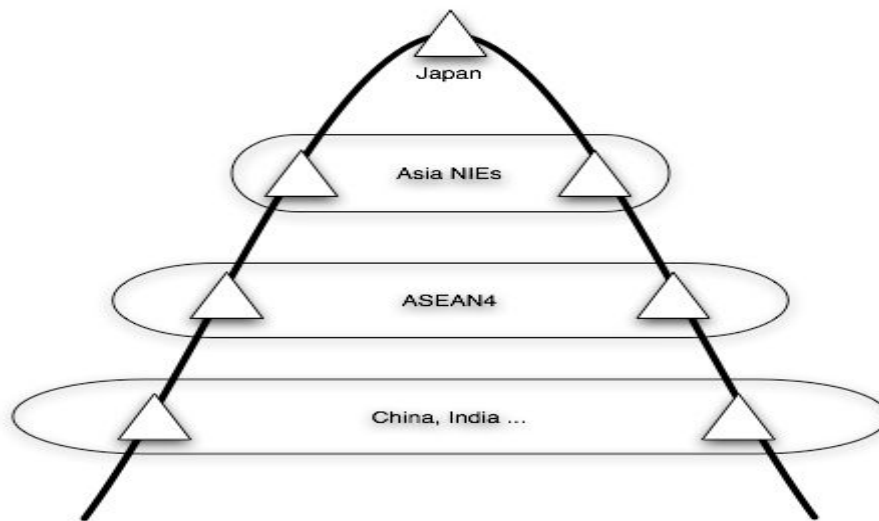
Dalam pembagian kerja ini terdapat sebuah hirarki, dimana tiap perkerjaan (dalam hal ini ialah produksi) membutuhkan keahlian dan modal yang berbeda pula. Negara industri maju pada umumnya menduduki posisi yang tertinggi, karena nilai produksinya cenderung lebih tinggi ketimbang negara berkembang (tingkat keahliannya dan modalnya tidak sebesar dengan yang dimiliki negara maju). Oleh karena itu negara pusat pada dasarnya memiliki posisi (yang dipengaruhi oleh kekuatannya) yang lebih dibandingkan dengan negara pinggiran, sehingga hubungan yang ada tentunya bersifat tidak seimbang. Hubungan yang tidak setara terjadi manakala pihak yang satu memiliki kekuatan yang lebih ketimbang pihak lainnya. Robert Dahl menyebutkan kekuatan (*power*) sebagai kemampuan yang dimiliki oleh A terhadap B untuk melakukan sebuah hal yang menguntungkan A, sekalipun perbuatan tersebut tidak disukai oleh B.²⁵ Penggunaannya bisa dilakukan dengan cara ‘memaksa’ dan menekan B ataupun

²⁴ Carlos A. Martinez-Vela, “World-System Theory”, hlm. 4 yang diakses dari web.mit.edu/esd.83/www/notebook/WorldSystem.pdf, pada tanggal 4 Maret 2009 pukul 19.00 WIB.

²⁵ Michael Barnett and Raymond Duvall (Eds.), *Power in Global Governance* (New York: Cambridge University Press, 2005), hlm.13.

dengan cara membuat B menjadi 'lemah' dan tergantung kepada kekuatan A, sehingga B tidak memiliki pilihan lain, selain mengikuti keinginan A.

Pada pertengahan 1980-an Saburo Okita berpendapat bahwa Jepang seharusnya menjadi pemimpin formasi 'angsa-terbang' dalam perkembangan ekonomi di wilayah Asia Pasifik (mengacu pada Asia Timur dan Tenggara), dengan cara menyediakan modal yang cukup, teknologi, serta akses pasar bagi para 'pengikutnya'.²⁶ Ia juga menyebutkan dalam pidatonya di Kuala Lumpur, bahwa peranan Jepang di kawasan Asia Pasifik bertujuan untuk pembangunan ekonomi, dengan cara mengkombinasikan tiga elemen yakni ODA, investasi, dan perdagangan.²⁷ Untuk lebih jelasnya bisa melihat pada gambar berikut, yang merupakan formasi angsa terbang versi Okita yang menunjukkan posisi negara-negara di Asia sebelum krisis finansial di Asia:²⁸



Gambar 1.2 Formasi 'Angsa-Terbang' Okita Tentang Perkembangan Ekonomi Negara-Negara Asia Sebelum Krisis Finansial Asia

Kaitannya dengan skripsi ini ialah, bahwa konsep ini dapat menjelaskan mengenai relasi ekonomi antara Jepang dengan Indonesia, dimana Jepang sebagai negara pusat dan Indonesia sebagai negara pinggirannya (sedangkan negara semi-

²⁶ David Arase, *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid* (London: Lynne Rienner Publisher, 1995), hlm. 252.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Satoru Kumagai, *Op. Cit.*, hlm.6.

pinggiran bisa seperti Korea Selatan dan Taiwan, bisa melihat pada gambar 1.1). Hubungan yang terjadi bisa dilihat dalam hal pembagian kerja, dimana Jepang sebagai negara produsen komoditas akhir (barang-barang industri), dan Indonesia sebagai negara penyedia bahan-bahan mentahnya (*raw materials*) ataupun komoditas energi. Hasil dari hubungan yang ada tentunya mengakibatkan Jepang lebih diuntungkan secara ekonomi ketimbang Indonesia. Selain itu pula, konsep ‘angsa-terbang’ ini dapat menjelaskan mengenai motif Jepang dalam menyalurkan ODA-nya ke wilayah Asia, khususnya Asia Tenggara, dimana untuk kepentingan ekspornya, juga untuk mengintegrasikan wilayah regional Asia Pasifik dibawah ‘pengaruhnya’, seperti yang telah dipaparkan oleh Okita itu sendiri. ODA memperlemah posisi ekonomi serta meningkatkan ketergantungan negara-negara yang berada di kawasan ini kepada Jepang, khususnya Indonesia.

Gambar 1.2 menunjukkan bahwa Jepang berada dalam posisi teratas (negara sentral jika memakai istilah dalam teori sistem-dunia), dan sejumlah negara-negara Asia lainnya berada di bawahnya, baik sebagai negara semi-periperal maupun periperal itu sendiri. Model kerjanya bisa dikatakan sederhana, dimana negara-negara yang berada di bawahnya menjadi negara penyuplai bagi kebutuhan industri Jepang, baik kebutuhan akan bahan mentah, bahan primer, energi, tenaga kerja, ataupun barang industri semi-akhir, yang secara nilai ekonomi lebih rendah ketimbang produk industri Jepang itu sendiri, dan menjadikan pula negara-negara dibawahnya sebagai pasar bagi komoditas industrinya. Melalui gambar ini hubungan-ekonomi asimetris antara Jepang dengan Indonesia dapat dilihat sebagai contohnya dalam perdagangan, dimana Indonesia akan menjual barang-barang mentah ataupun bahan-bahan energi (seperti minyak, gas, dan batu bara) yang murah ke Jepang, yang secara ekonomi tidak memiliki nilai tambah yang besar. Sedangkan Jepang akan menjual barang-barang jadi, yang diolah dari bahan-bahan yang Jepang beli dari Indonesia, dengan harga yang jauh lebih mahal (karena nilai tambahnya pun cenderung lebih besar). Model semacam inilah yang ingin dipertahankan Jepang, dimana Jepang menjadi negara sentral (ataupun ‘terdepan’ jika memakai analisa formasi angsa-terbang’) di kawasan Asia Pasifik, dan negara-negara lainnya sebagai wilayah semi ataupun periperalnya.

1.3.3 Konsep ODA (*Official Development Assistance*)

Secara normatif ODA merupakan sebuah kebijakan yang dibuat oleh negara-negara maju, untuk membantu negara-negara berkembang dalam proses pembangunannya, dengan cara menyisihkan sebagian dari GNP tahunannya. *Marshall Plan* merupakan dasar dari model bantuan luar negeri yang berupa hibah dan pinjaman, sedangkan *truman point four* merupakan dasar bagi perkembangan *technical assistance*. Model pemberian ODA (secara umum) dapat dibedakan berdasarkan waktu perkembangannya, yakni:²⁹ dari yang bersifat *top-down*, yang terjadi pada tahun 1950-an dan 1960-an, dimana ODA yang diberikan bertujuan untuk pembangunan infrastruktur negara-negara pasca Perang Dunia II.

Pada tahun 1970-an penyaluran ODA yang ada berubah menjadi yang bersifat *bottom-up*, yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara-negara berkembang dengan cara menginvestasikan sejumlah industri di negara-negara berkembang, yang pada tahun 1980-an ODA yang ada dialihkan guna memperkuat mekanisme pasar, yang ada di negara-negara berkembang (dengan cara meliberalisasikan ekonomi lokal). Kemudian pada tahun selanjutnya yakni tahun 1990-an orientasi ODA tidak hanya bersifat ekonomis saja, tetapi juga bertujuan untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*), dan perlindungan terhadap lingkungan. Di era 1990-an akhir, dan memasuki awal abad, tujuan-tujuan klasik ODA digunakan bersamaan dengan promosi atas demokrasi dan HAM.

Pembedaan lainnya juga bisa dilakukan dengan cara melihat pada motif penyaluran ODA (secara umum) itu sendiri, yakni:³⁰ *Pertama*, motif kemanusiaan, dimana suatu negara memberikan bantuan luar negerinya ke negara-negara lainnya, atas dasar kemanusiaan, sebagai akibat dari bencana alam, ataupun perang (sebagai contohnya ialah yang terjadi di negara-negara di Afrika, sebagai contohnya ialah krisis pangan). Motif ini pada dasarnya dianggap terlalu normatif, dan banyak yang beranggapan bahwa sekalipun terdapat bantuan yang didasari oleh motif kemanusiaan, namun pasti terdapat motif lainnya yang ‘menunggangi’

²⁹ Thomas D. Lairson dan David Skidmore, *International Political Economy: The Struggle For Power and Wealth* (3rd ed.) (California: Thomson Wadsworth, 2003), hlm. 317.

³⁰ Alan Rix (1993), *Op. Cit.*, hlm. 18-19.

bantuan tersebut. *Kedua*, ialah citra dan harga diri sebuah negara, dimana negara-negara maju akan merasa malu, jikalau mereka tidak pernah memberikan bantuan luar negeri ke negara lainnya, terutama kepada negara-negara berkembang. *Ketiga*, ialah motif untuk mengamankan kepentingan nasional. Banyak negara-negara maju menyalurkan bantuan luar negeri untuk mengamankan kepentingan nasionalnya, baik yang berada di dalam negeri dan terutama yang berada di luar negeri. Kepentingan nasional ini pun beragam jenisnya, seperti kepentingan keamanan teritorial dan regional, serta kepentingan ekonomi. *Keempat*, motif untuk kepentingan sendiri, dimana bantuan luar negeri disalurkan atas dasar untuk memperoleh kembali keuntungan (bahkan kadangkala yang lebih besar), seperti dalam hal investasi dan pembukaan pasar negara-negara berkembang. Motif inilah yang dipercaya sebagai motif utama atas disalurkan sebuah bantuan luar negeri.

ODA Jepang pada awalnya hanya bertujuan ekonomi (sesuai dengan *Yoshida Doctrine*,³¹ yakni doktrin yang lebih memfokuskan pembangunan negara lebih kepada ekonominya ketimbang politik dan keamanannya),³² hal ini disebabkan karena Jepang merasa urusan politik dan keamanan dunia terutama regional Asia Pasifik sudah menjadi bagian kewajiban Amerika Serikat bukan Jepang. Namun semenjak tahun 1970-an, yang diawali dengan krisis minyak, munculnya gelombang anti Jepang, serta kebangkitan komunisme di wilayah Indochina, yang ditandai dengan melemahnya pengaruh AS di wilayah tersebut (kekalahan AS dalam perang Vietnam), membuat Jepang mulai memasukkan unsur politis dalam setiap ODA-nya, sebagai contohnya sebagai strategi keamanan dalam membendung penyebaran pengaruh komunisme di wilayah Asia Tenggara, serta pengamanan terhadap segala sumber-sumber yang vital bagi keberlangsungan industrinya (seperti pengamanan jalur minyak di Selat Malaka). Maraknya gelombang anti-Jepang di sejumlah negara di Asia Tenggara (seperti Thailand dan Indonesia), juga menyebabkan Jepang untuk semakin mengintensifkan pendekatan politis dalam setiap penyaluran ODA-nya.

³¹ Yoichi Funabashi (Ed.), *Japan's International Agenda* (New York: New York University Press, 1994), hlm. 151.

³² William R Nester, *Op. Cit.*, hlm. 10.

Adapaun tujuan dasar disalurkanannya ODA Jepang yang ada antara lain:³³ *Pertama*, menstimulasikan ekonomi domestik dan ekspor Jepang. *Kedua*, sebagai cara untuk mengamankan sumber-sumber bahan mentah dan energi bagi keperluan domestik dan industrinya. *Ketiga*, sebagai alat untuk memperluas pengaruh Jepang atas dinamika ekonomi-politik global ataupun mengintegrasikan wilayah-wilayah tertentu (terutama Asia Pasifik) ke dalam pengaruh Jepang, seperti apa yang dicita-citakan Jepang saat Perang Dunia II (sekalipun kali ini tidak melalui jalur militer).³⁴ Serta *keempat*, sebagai satu-satunya cara untuk bisa berhubungan baik dengan negara-negara berkembang, terutama yang negara-negara yang pernah dijajah oleh Jepang. Hasegawa juga menyimpulkan bahwa bantuan Jepang, pada dasarnya memiliki dua tujuan besar yakni untuk kepentingan nasional serta dominasi internasional, baik secara ekonomi maupun politik (walaupun secara non-militeristik).³⁵

Pada dasarnya ODA Jepang dapat dikategorikan menjadi dua hal besar, yakni ODA yang ditujukan untuk bantuan Bilateral, yang langsung disalurkan ke negara-negara penerima, serta ODA yang diberikan Jepang kepada institusi-institusi internasional, sebagai bentuk iuran-iuran kewajiban ataupun kontribusi-kontribusi, seperti yang ada dalam OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*), Bank Dunia (*World Bank*), ADB (*Asian Development Bank*), PBB (Persatuan Bangsa-Bangsa), IMF (*International Monetary Fund*), serta badan-badan internasional lainnya. Bantuan bilateral dibagi kembali menjadi dua, yakni yang bersifat hibah umum dan yang bersifat pinjaman (yang pada dasarnya berupa pinjaman dalam bentuk Yen Jepang). Hibah umum kemudian dibagi menjadi dua yakni bantuan hibah dan kerja sama teknis. Sedangkan pinjaman dibagi pula menjadi tiga kategori, yakni pinjaman-pinjaman proyek, pinjaman-pinjaman non-proyek, serta penjadwalan kembali hutang-hutang yang ada. Untuk lebih jelasnya bisa lihat pada bagan 1.1, yang menjelaskan mengenai tipe-tipe bantuan yang terdapat dalam ODA Jepang.³⁶

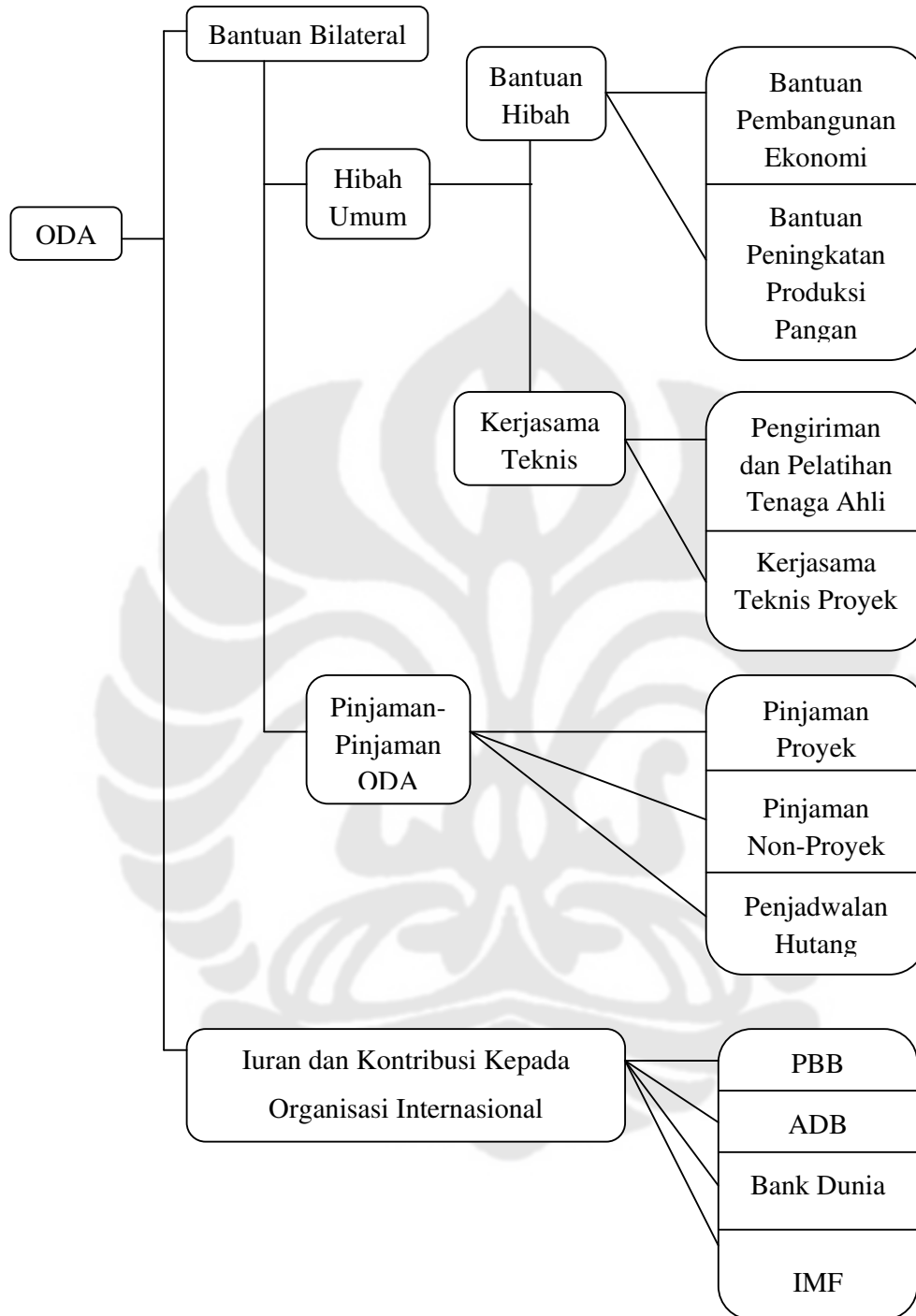
³³ *Ibid.*, hlm. 73.

³⁴ John White, *The Politics of Foreign Aid* (New York: St. Martin Press, 1974), hlm. 30.

³⁵ Sukehiro Hasegawa, *Japanese Foreign Aid: Policy and Practice* (New York: Praeger, 1975), hlm. v.

³⁶ Lim Hua Sing, *Op. Cit.*, hlm. 265.

Bagan 1.1 Kategori ODA Jepang



Dalam pelaksanaannya ODA Jepang sering kali mendapat kritikan, baik dari dalam Jepang sendiri (publik Jepang) ataupun kritikan yang berasal dari luar

Jepang seperti dari negara-negara penerima ODA (negara-negara berkembang) dan dari negara-negara pendonor lainnya, kritik tersebut antara lain:³⁷

1. Penyaluran ODA Jepang hanyalah sebagai bentuk reaksi untuk mengurangi tekanan asing khususnya AS, yang disebabkan oleh; *Pertama*, kurangnya peranan Jepang dibidang keamanan (khususnya secara militer), dimana semua permasalahan keamanan menjadi beban AS. *Kedua*, surplus perdagangan yang besar, antara Jepang dengan sejumlah negara-negara maju lainnya, khususnya AS, sehingga memicu protes dari pelaku bisnis dan pekerja di AS.³⁸ Serta *ketiga*, ketidak-sesuaian antara status ekonomi Jepang dengan peranannya dalam dunia internasional (ODA dapat meningkatkan status negara).³⁹

2. Terlalu terkait dengan kepentingan ekonomi, yang pada dasarnya tidak sesuai dengan konsep ODA secara internasional. salah satunya bisa dilihat dalam proporsi ODA dari GNP suatu negara, dimana proporsi ODA Jepang dari GNP-nya merupakan yang terendah, ketimbang negara-negara lainnya. Kemudian ialah preferensi Jepang untuk lebih memilih ODA yang bersifat pinjaman Yen ketimbang hibah, serta adanya penolakan Jepang atas konsep *debt forgiveness*. Mayoritas ODA Jepang yang disalurkan cenderung lebih banyak kepada sektor-sektor yang terkait dengan ekonomi (investasi), seperti pelabuhan dan tenaga pemabngkit listrik (*power plant*). Selain itu pula, Jepang hanya memfokuskan bantuannya kepada negara-negara yang penting bagi perekonomian Jepang, yakni negara-negara di kawasan Asia (khususnya Asia timur dan ASEAN), sebagai daerah yang kaya akan bahan-bahan mentah bagi industri Jepang, serta basis pasar bagi komoditasnya. Jepang sulit untuk membedakan serta memenuhi syarat-syarat bantuan luar negeri yang ditetapkan oleh OECD (DAC), karena masih adanya hubungan kepentingan perdagangan Jepang dalam ODA-nya. Sukehiro Hasegawa melihat motif ODA Jepang menjadi dua, yakni *kokueki* (kepentingan nasional)

³⁷ Davis B. Bobrow dan Mark A. Boyer, "Bilateral and Multilateral Foreign Aid: Japan's Approach in Comparative Perspective", dalam *Review of International Political Economy*, Vol. 3 No. 1 (Spring, 1996), hlm. 525, yang diakses dari <http://www.jstor.org/stable/4177175>, pada tanggal 04/02/09 pukul 11.00 WIB.

³⁸ Jeffry A. Frieden dan David A. Lake, *International Political Economy: Perspective On Global Power and Wealth* (London: Routledge, 1995), hlm. 525.

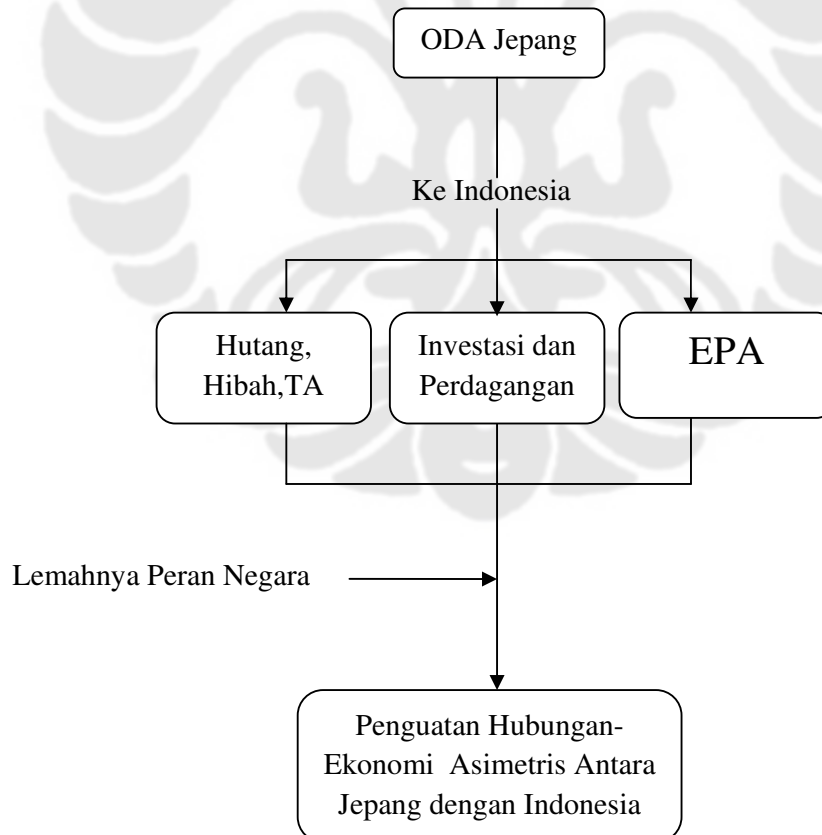
³⁹ Tomohisa Hattori, "Reconceptualizing Foreign Aid", dalam *Review of International Political Economy*, Vol. 8 No. 4 (Winter, 2001), hlm. 639, yang diakses dari <http://www.jstor.org/stable/4177404>, pada tanggal 04 Februari 2009 pada pukul 11.00 WIB.

dan *tsukiai* (kewajiban sebagai salah satu anggota masyarakat dunia), dimana dalam dua motif tersebut sering kali terjadi konflik kepentingan, apakah ODA Jepang akan lebih digunakan untuk kepentingan ekonomi atautkah kepentingan politik internasional (yang hal ini juga mencerminkan konflik antara MITI dengan MoFA).⁴⁰

3. Serta adanya ketidak-jelasan dalam filosofi ODA Jepang. Jepang terkadang cenderung tidak konsisten terhadap filosofi dasar ODA-nya. Sebagai contohnya Jepang tetap menyalurkan ODA-nya di Cina pasca peristiwa tiananmen, padahal dalam salah satu butir filosofinya ialah bahwa ODA pada hakekatnya mendukung (dan menyebarluaskan) nilai demokrasi dan HAM.

1.4 Skema Alur Berpikir

Berikut adalah skema alur berpikir yang digunakan dalam skripsi ini:



⁴⁰ David Arase (2005), *Op. Cit.*, hlm. 9.

Model analisa di atas menjelaskan bagaimana ODA Jepang yang disalurkan ke Indonesia dapat menjadi alat untuk memperkuat hubungan-ekonomi yang asimetris antara Jepang dengan Indonesia, melalui: *Pertama*, unsur-unsur yang memang dimiliki ODA Jepang itu sendiri seperti utang luar negeri, hibah, dan kerjasama teknis (*technical assistance* atau TA). Cara ini merupakan cara dimana ODA dapat secara langsung memperkuat hubungan asimetris tersebut, yakni dengan melemahkan kemampuan dan meningkatkan ketergantungan Indonesia terhadap Jepang terutama dengan pinjaman. *Kedua*, melalui investasi yang kemudian terkait juga dengan perdagangan.

Penyaluran ODA kemudian tujuan guna mendukung proses investasi yang ada. ODA berfungsi sebagai 'jalan' bagi investasi Jepang itu sendiri yang ingin masuk ke Indonesia. Selain itu pula, ODA juga ditujukan untuk 'melindungi' investasi yang telah ada di Indonesia sebelumnya. Investasi ini kemudian terkait dengan perdagangan. ODA memiliki peranan yang cukup penting bagi peningkatan volume perdagangan Jepang dengan Indonesia, khususnya untuk perdagangan barang-barang mentah dari Indonesia dan perdagangan produk industri Jepang ke Indonesia. Investasi dan perdagangan inilah yang kemudian semakin memperkuat hubungan-ekonomi yang asimetris antara Jepang dengan Indonesia. Serta *ketiga*, melalui pembentukan EPA (*Economic Partnership Agreement*), yakni perjanjian kemitraan yang di dalamnya terdapat semacam perjanjian perdagangan bebas, seperti adanya pengurangan dan penghapusan bea masuk. Melalui perjanjian ini kepentingan ekonomi Jepang dapat semakin terwadahi, karena kepentingan ekonomi Jepang yang tersebar dalam sejumlah sektor, dapat dicapai hanya melalui forum ini, seperti isu keamanan energi dengan investasi dan perdagangan. Tiga jalur inilah yang menurut penulis digunakan oleh pemerintah Jepang untuk memperkuat hubungan-ekonomi yang asimetris antara Jepang dengan Indonesia melalui instrumen kebijakan ODA-nya.

Selain itu pula, terdapat faktor lainnya yang menyebabkan penguatan hubungan yang asimetris—secara ekonomi—antara Jepang dengan Indonesia, yakni lemahnya peran dan posisi pemerintah Indonesia, yang dapat dilihat dalam

beberapa hal, antara lain: *Pertama*, lemahnya posisi tawar pemerintah Indonesia dalam setiap negoisasi yang ada, sebagai contohnya dalam negoisasi EPA, dan dalam negoisasi investasi yang kurang menekankan pada proses ahli-teknologi. *Kedua*, terletak pada permasalahan ketergantungan pemerintah Indonesia itu sendiri atas bantuan fiskal dan teknis dari Jepang, yang kemudian tentunya berpengaruh pada posisi-tawar yang ada. Serta *ketiga*, tidak adanya strategi pembangunan ekonomi yang jelas (yang seharusnya dirumuskan oleh pemerintah) khususnya dibidang industri sebagai salah satu tulang-punggung (*backbone*) ekonomi sebuah negara. Dengan posisi yang kuat, setidaknya pemerintah Indonesia akan mampu untuk memanfaatkan penyarulan ODA Jepang yang ada guna mendukung proses pembangunan ekonomi negaranya.

1.5 Asumsi

Adapun asumsi dalam skripsi ini ialah bahwa:

- a. ODA sebagai sebuah kebijakan nasional Jepang, yang tentunya pula bertujuan untuk mengamankan dan mewujudkan kepentingan serta tujuan nasional Jepang itu sendiri.
- b. Pelibatan sektor swasta (bisnis, seperti *Keidanren*) oleh Pemerintah Jepang dalam mekanisme kebijakan ODA, membuat orientasi ODA semakin mengarah kepada pemenuhan kepentingan ekonomi.
- c. Lemahnya posisi dan peran pemerintah Indonesia menyebabkan semakin 'mudahnya' penguatan hubungan-ekonomi yang asimetris tersebut oleh Jepang kepada Indonesia.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini ialah metode kualitatif, yakni metode yang memberikan penjelasan alasan hubungan yang mempengaruhi sebuah fenomena. Skripsi ini bisa juga dimasukkan dalam kategori

skripsi yang bersifat eksplanatif, yang mencoba menjelaskan mengenai hubungan yang terjadi antara variabel-variabel yang ada. Sedangkan teknik penulisan yang digunakan ialah dengan memakai teknik studi literatur, yakni menggunakan sumber-sumber kepustakaan data sekunder, seperti buku-buku teks, jurnal-jurnal ilmiah, artikel dan media elektronik. Selain menggunakan data sekunder, skripsi ini juga menggunakan data-data primer berupa publikas-publikasi dari instansi yang terkait tema skripsi ini yang diakses secara langsung melalui situs resmi instansi tersebut.

I.7 Sistematika Penulisan

Adapun sistematika yang digunakan dalam skripsi ini ialah:

a. BAB 1 Pendahuluan

Bab ini berisi rancangan dasar bagi penulisan skripsi ini, yang terdiri dari: latar belakang, permasalahan, kerangka teori, model analisa, asumsi, metode penelitian, serta sistematika penulisan itu sendiri.

b. BAB 2 Perkembangan ODA Jepang di Indonesia

Bab ini memaparkan mengenai proses perkembangan awal penyaluran ODA Jepang ke Indonesia, dari masa sebelum krisis Asia, saat krisis Asia dan setelah krisis Asia. Dalam bab ini juga akan dijelaskan mengenai karakteristik ODA Jepang di Indonesia pasca krisis Asia.

c. BAB 3 Pembuatan Kebijakan ODA

Bab ini pada dasarnya merupakan rincian dan kelanjutan dari bab sebelumnya. Pada bab ini akan dijelaskan mengenai mekanisme pembuatan kebijakan ODA itu sendiri pasca krisis Asia, yang kemudian ditandai dengan adanya sejumlah perubahan dalam mekanisme tersebut, dan aktor-aktor yang terlibat di dalamnya.

d. BAB 4 Antara Bantuan dan Hubungan-Ekonomi Asimetris

Bab ini menjelaskan mengenai penggunaan ODA, yang dari luar terlihat seperti bantuan bagi pembangunan ekonomi Indonesia, namun dalam praktek dan kenyataannya justru ODA yang disalurkan oleh Jepang itu sendiri digunakan sebagai instrumen atau alat untuk mencapai kepentingan ekonominya di Indonesia pasca krisis Asia, dengan menguatkan kembali hubungan asimetris yang ada.

e. BAB 5 Kesimpulan

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

