

3. KEBIJAKAN EKONOMI JEPANG PADA MASA PENDUDUKAN SEKUTU

3.1 Kebijakan Demokratisasi Ekonomi

Ada beberapa masalah perekonomian yang muncul setelah kekalahan Jepang dalam Perang Dunia II. Masalah yang pertama adalah pengangguran. Pada saat itu, kekuatan militer dibubarkan dengan jumlah pasukan yang ada sekitar 7 juta orang²⁶. Penghentian produksi untuk keperluan militer menyebabkan sekitar 4 juta tenaga kerja (sekitar 750 ribu orang adalah tenaga kerja wanita) kehilangan pekerjaannya dan menurut perkiraan ada sekitar 1,5 juta orang yang kembali dari luar negeri. Keadaan tersebut membuat jumlah pengangguran di Jepang meningkat drastis hingga mencapai sekitar 13 juta orang²⁷. Pada waktu itu apabila tidak menciptakan lapangan pekerjaan dalam jumlah besar maka penambahan jumlah pengangguran dalam skala besar tidak dapat dihindari. Tetapi pada kenyataannya sulit untuk membuat lapangan pekerjaan dalam jumlah yang besar.

Hal yang kedua adalah masalah krisis energi dan kekurangan produksi pangan. Pada masa itu sumber energi utama bagi Jepang adalah batu bara dan listrik tenaga air. Setelah Jepang kalah dalam perang pasokan batu bara dari luar negeri terhenti, sehingga membuat Jepang mengalami kekurangan energi di dalam negeri. Selain itu pada tahun 1945 hasil panen padi mengalami kegagalan sehingga jumlah produksinya hanya mencapai 2/3 dari jumlah rata-rata pertahun selama masa perang²⁸. Hal tersebut membuat persediaan pangan nasional menjadi kurang. Jepang mengalami krisis energi dengan merosotnya produksi batu bara dan juga mengalami krisis pangan yang membuat rakyat kelaparan.

Inflasi merupakan masalah ketiga yang harus dihadapi Jepang pada awal masa pendudukan. Selama masa perang pendapatan pemerintah diperoleh, dan dihimpun dalam bentuk tabungan dan surat obligasi²⁹. Setelah mengalami kekalahan perang, pendapatan tersebut digunakan untuk membayar gaji tentara

²⁶ Nakamura, Takafusa. *The Postwar Japanese Economy* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1981), hlm 21.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, hlm 22.

yang dimobilisasi, membayar perlengkapan militer dan kompensasi ganti rugi kekalahan perang. Selain itu, sebagian besar pendapatan pemerintah yang berasal dari perdagangan luar negeri berkurang karena Jepang kehilangan daerah koloninya. Hal-hal tersebut ikut mempengaruhi tingkat inflasi di Jepang. Inflasi menyebabkan harga barang-barang di Jepang menjadi melonjak naik. Karena jumlah barang terbatas dan permintaan bertambah banyak, muncul pasar gelap di Jepang.

Masalah-masalah perekonomian tersebut terjadi pada awal masa pendudukan Sekutu. Untuk menyelesaikan masalah perekonomian tersebut, pemerintah Jepang diinstruksikan oleh SCAP untuk menjalankan kebijakan demokratisasi ekonomi (*Keizai no Minshuka*). Kebijakan demokratisasi ekonomi merupakan salah satu instruksi kebijakan Reformasi Lima Besar yang disampaikan oleh SCAP. Dalam pelaksanaan ada tiga aspek utama demokratisasi ekonomi yaitu reformasi tanah pertanian, pemecahan *zaibatsu*, dan reformasi tenaga kerja.

3.1.1 Reformasi Tanah Pertanian (*Nōchi Kaikaku/Land Reform*)

Sebelum diberlakukannya reformasi kebijakan dalam bidang pertanian, sekitar 2/3 dari seluruh jumlah petani di Jepang merupakan petani penggarap (*kosaku*) yang menyewa lahan pertanian kepada tuan tanah. Sistem pertanian yang menuntut para petani penggarap (petani penyewa tanah) membayar sewa yang tinggi untuk menyewa lahan pertanian dari tuan tanah. Petani penggarap harus mengeluarkan uang lebih banyak untuk membayar sewa tanah sehingga pendapatannya semakin kecil. Hal tersebut sangat memberatkan para petani penggarap, tetapi menguntungkan tuan tanah.

Pemerintahan pendudukan Sekutu menginstruksikan pemerintah Jepang untuk melakukan reformasi bidang pertanian. Reformasi tersebut dikenal dengan reformasi tanah pertanian (*Nōchi Kaikaku/Land Reform*) yang dilaksanakan pada tahun 1947. Reformasi tanah pertanian merupakan tindakan yang diambil oleh

pemerintah pendudukan untuk mengubah status kepemilikan tanah pertanian³⁰. Selain itu reformasi tanah pertanian tersebut berdampak pada distribusi pendapatan masyarakat. Distribusi pendapatan dari sektor pertanian di dalam masyarakat menjadi lebih merata dan para petani penggarap mempunyai kesempatan untuk memiliki lahan pertanian sendiri.

Pada awalnya pemerintah Jepang mengajukan rancangan undang-undang untuk membatasi kepemilikan tanah para tuan tanah sampai dengan 5 *chō*³¹ dari seluruh luas lahan yang dimiliki. Sedangkan sisanya harus dijual kepada petani penggarap. Ketika rancangan undang-undang tersebut akan diputuskan, pemerintah pendudukan (SCAP) menolak rancangan undang-undang tersebut, karena SCAP ingin mengubah sektor pertanian sebagai pendukung demokrasi di dalam perekonomian Jepang.

Kebijakan reformasi tanah pertanian yang dikeluarkan oleh SCAP memiliki dua tujuan utama yaitu untuk memindahkan kepemilikan tanah kepada petani penggarap yang melakukan kegiatan bercocok tanam dan memperbaiki praktik sewa menyewa atas tanah pertanian bagi orang yang melangsungkan hidupnya sebagai para petani penggarap yang menjadi penyewa tanah³². Jumlah maksimum lahan pertanian yang diperbolehkan dimiliki oleh para petani dan tuan tanah yang tidak bermata pencaharian sebagai petani dibatasi sampai 1 *chō*. Melalui kebijakan tersebut, tuan tanah yang tinggal di daerah setempat diizinkan hanya memiliki lahan seluas 1 *chō* dan para tuan tanah yang bukan merupakan penduduk setempat tidak diperbolehkan memiliki tanah. Sedangkan lahan yang dapat disewakan oleh petani sekaligus pemilik tanah untuk petani penggarap dibatasi sampai 3 *chō*. Jika ada sisanya, harus dijual pada petani penggarap dengan harga murah. Selain itu, pemerintah Jepang memberi bantuan kredit dengan bunga yang rendah kepada petani penggarap untuk membeli tanah pertanian.

³⁰ Masaru, Kajita. *Land Reform in Japan* (Tokyo: Agricultural Policy Research Commite, 1965) hlm 56.

³¹ *Chō* (畝) merupakan ukuran luas yang digunakan di Jepang. 1 *chō* sama dengan 0,992 hektar.

³² Masaru, Kajita. *Opcit.*, hlm 60.

Reformasi tanah pertanian di Jepang membuat para petani penggarap mempunyai kesempatan untuk memiliki tanah pertanian. Hal tersebut dapat dilihat pada Tabel 3.1 di bawah ini.

Tabel 3.1

Komposisi Petani Penggarap Berdasarkan Kepemilikan Tanah Pertanian

Wilayah	Jumlah area pertanian (1000 <i>chō</i>)	Perbandingan petani penggarap dengan jumlah area pertanian (%)	
		November 1946	Agustus 1950
Hokkaidō	726	48.7	6.7
Tōhoku	813	48.2	8.4
Kantō	874	50.6	12.5
Hokuriku	462	49.0	9.1
Tōzan	298	43.4	10.3
Tōkai	343	50.5	12.4
Kinki	352	44.9	13.6
Chūgoku	398	40.3	10.2
Shikoku	220	43.5	10.0
Kyūshū	706	41.0	10.3
Total	5.156	45.9	10.1

Sumber: Nakamura, Takafusa. 1981. *The Postwar Japanese Economy*. Tokyo: University of Tokyo Press. (hlm 27).

Berdasarkan Tabel 3.1 jumlah rata-rata luas tanah pertanian yang digarap oleh petani penggarap setiap wilayah di Jepang pada November 1946 sekitar 40% sampai 50%. Setelah dilaksanakannya reformasi tanah pertanian, jumlah petani penyewa semakin berkurang di setiap wilayah. Pada Agustus 1950, jumlah petani penggarap di setiap wilayah semakin berkurang hingga mencapai jumlah rata-rata

sekitar 10%. Jadi jumlah petani penggarap semakin berkurang akibat reformasi tersebut. Reformasi tersebut memberikan kesempatan kepada petani penggarap untuk memiliki tanah pertanian sendiri.

Berikut ini tabel hasil reformasi tanah pertanian berdasarkan jumlah kepemilikan tanah pertanian.

Tabel 3.2

Kepemilikan Tanah Pertanian

Status Kepemilikan Tanah Pertanian	Tahun 1938	Tahun 1949
Tanah petani pemilik	53,2%	87,0%
Tanah petani penggarap	46,8%	13,0%

Sumber: Surajaya, I Ketut. 2001. *Pengantar Sejarah Jepang*. Jakarta. (hlm143).

Berdasarkan Tabel 3.2 di atas rata-rata jumlah tanah pertanian yang dimiliki oleh petani pemilik hanya sekitar 50% pada tahun 1938. Setelah dilakukan reformasi tanah pertanian, jumlah rata-rata tanah pertanian yang dimiliki oleh petani (tanah petani pemilik) bertambah sampai 87% pada tahun 1949. Hal tersebut membuat jumlah rata-rata tanah pertanian yang disewakan semakin berkurang hingga mencapai 13%. Tabel tersebut memperlihatkan hasil reformasi tanah pertanian terhadap jumlah kepemilikan tanah pertanian yang semakin meningkat.

Sebelum program tersebut dilaksanakan hanya sekitar 50% jumlah tanah yang dikerjakan sendiri oleh para pemilik tanah. Tetapi setelah diberlakukannya reformasi tanah pertanian, persentase petani yang mempunyai lahan pertanian meningkat sampai sekitar 90%. Reformasi tersebut menurunkan persentase jumlah lahan pertanian yang digunakan para petani penggarap dari kira-kira 50% sampai 10%.

Reformasi tanah pertanian juga berdampak pada distribusi pendapatan masyarakat yang bermata pencaharian sebagai petani. Hal tersebut dapat dilihat pada Tabel 3.3 di bawah ini.

Tabel 3.3

Distribusi Pendapatan Nasional dari Sektor Pertanian
Sebelum dan Sesudah Reformasi Tanah Pertanian

Tahun sebelum reformasi	Pendapatan sewa tanah	Pendapatan modal	Pendapatan petani
1934	36,94%	7,83%	55,23%
1935	34,89%	6,84%	58,27%
1936	32,45%	6,26%	61,29%

Tahun sesudah reformasi	Pendapatan sewa tanah	Pendapatan modal	Pendapatan petani
1950	4,05%	6,81%	89,14%
1951	3,22%	6,56%	90,22%
1952	3,71%	7,80%	88,49%

Sumber: Masaru, Kajita. 1965. *Land Reform in Japan* Tokyo: Agricultural Policy Research Committee. (hlm 44).

Berdasarkan Tabel 3.3 di atas, reformasi tanah pertanian memengaruhi distribusi pendapatan masyarakat dalam sektor pertanian. Hal tersebut dapat dilihat dari perubahan pendapatan sewa tanah, pendapatan modal dan pendapatan buruh sebelum reformasi dan sesudah reformasi tanah pertanian. Perubahan distribusi pendapatan yang paling jelas, terlihat pada pendapatan sewa tanah dan pendapatan petani. Pendapatan sewa tanah yang merupakan pendapatan tuan tanah semakin berkurang akibat reformasi tanah pertanian. Pendapatan para petani mengalami peningkatan hingga mencapai sekitar 90% setelah dilaksanakan

reformasi tersebut. Jadi dengan reformasi tersebut, distribusi pendapatan dari sektor pertanian di dalam masyarakat menjadi lebih merata dan para petani penggarap mempunyai kesempatan untuk memiliki lahan pertanian sendiri.

Para petani penggarap yang baru mendapat lahan dapat bekerja lebih intensif sehingga bisa meningkatkan hasil produksi dan memodernisasi teknologi pertanian. Kebijakan reformasi tanah pertanian tersebut perhalan-lahan menghapus hubungan feodal antara tuan tanah dengan petani di Jepang. Adanya perubahan tersebut mendukung demokratisasi masyarakat di pedesaan. Reformasi tanah pertanian di Jepang merupakan perubahan yang mempunyai pengaruh besar pada stabilitas ekonomi, sosial dan politik dalam masyarakat Jepang sesudah perang.

3.1.2 Pemecahan *Zaibatsu* (*Zaibatsu Kaitai/Dissolution of Zaibatsu*)

SCAP menganggap bahwa *zaibatsu* merupakan sumber penting bagi kekuatan militer Jepang, dan menghambat perkembangan demokrasi ekonomi. Tujuan pembubaran *zaibatsu* adalah untuk menghentikan dukungan pihak *zaibatsu* kepada militer Jepang³³. Industri Jepang sebelumnya berada di bawah penguasaan beberapa gabungan *zaibatsu* yang mendapat hak dan perlakuan khusus dari pemerintah Jepang³⁴. Tujuan penguasaan industri tersebut untuk mempertahankan dan melanjutkan hubungan semifeodal antara tenaga kerja dan sistem manajemen. Hal tersebut dilakukan dengan cara menekan para pekerja dengan upah yang rendah, mencegah perkembangan serikat pekerja, menghalangi kebebasan suatu perusahaan yang berpotensi, dan menghalangi kebangkitan kelas menengah di Jepang.

Zaibatsu merupakan pusat aktivitas industri dan ekonomi di Jepang yang mempunyai pengaruh besar dalam pemerintahan Jepang sebelum perang. Empat besar *zaibatsu* yaitu *Mitsui*, *Sumitomo*, *Mitsubishi* dan *Yasuda* mempunyai kendali langsung atas lebih dari 30% industri pertambangan, industri kimia, industri besi baja, dan hampir 50% mengendalikan industri mesin kapal dan industri

³³ Nakamura, Takafusa. *opcit.*, hlm 23.

³⁴ *Ibid.*, hlm 24.

pembuatan kapal dan mempunyai 60% kepemilikan saham dalam bursa perdagangan saham³⁵. Hal tersebut membuat *zaibatsu* mempunyai kekuatan dan pengaruh untuk mengendalikan perekonomian Jepang.

Struktur perekonomian Jepang yang terpusat dan dimonopoli oleh *zaibatsu* tersebut tidak sesuai dengan perkembangan pasar dalam negeri. Karena itu konsekuensinya para pelaku bisnis Jepang memerlukan perluasan pasar dengan mengekspor ke luar negeri. Jadi salah satu penyebab agresi militer Jepang dilatarbelakangi oleh keinginan untuk memperluas pasar ekspor dan mencari bahan mentah di luar negeri³⁶.

Langkah awal yang dilakukan dalam pemecahan *zaibatsu* adalah memecah perusahaan induk yang menjadi inti *zaibatsu* dengan menjual saham-saham perusahaan induk tersebut kepada publik dan perorangan. Pada tahun 1946 perusahaan induk tersebut mempunyai 167 juta lembar saham yang bernilai kurang lebih 8,1 miliar Yen³⁷. Pada tahun 1946 jumlah total saham di seluruh dalam negeri dari semua perusahaan berjumlah 443 juta lembar saham. Jadi perusahaan induk tersebut mempunyai kurang lebih 40% dari jumlah total saham di seluruh Jepang.

Langkah berikutnya adalah melakukan penghapusan dan pemecahan konsentrasi ekonomi seperti hak milik dan aset milik *zaibatsu*. Tujuan pemecahan konsentrasi besar kekuatan bisnis adalah untuk memberikan kesempatan bagi industri dan perusahaan yang baru untuk berkompetisi dan bersaing secara sehat tanpa tekanan dari *zaibatsu*.

SCAP juga melakukan pembersihan bagi pemimpin bisnis yang bekerja sama dengan pemerintah Jepang. Para pemimpin *zaibatsu* termasuk para anggota keluarga pendiri dilarang melakukan berbagai aktivitas dunia bisnis dan ekonomi. Pada tahun 1947 dibuat Undang Undang Anti Monopoli (*Antitrust Law*) dan didirikan Komisi Perdagangan yang Adil (*Fair Trade Commission*)³⁸.

³⁵ *Ibid.*, hlm 25.

³⁶ *Ibid.*, hlm 24.

³⁷ *Ibid.*, hlm 25.

³⁸ *Ibid.*, hlm 27.

Undang Undang Anti Monopoli menetapkan pelarangan terhadap pembentukan monopoli, pembentukan kartel, penggabungan kartel internasional, kepemilikan rangkap para pimpinan perusahaan dan kepemilikan saham oleh perusahaan. Penghapusan konsentrasi kekuatan bisnis yang besar dan berlebihan memberi kemudahan bagi industri atau perusahaan yang baru bersaing dengan bebas dan adil termasuk dengan kelompok Zaibatsu sekalipun. Kemudian Undang Undang Anti Monopoli tersebut menjadi prinsip dasar perekonomian Jepang setelah perang. Dengan adanya kebijakan tersebut, perekonomian Jepang diharapkan memiliki struktur yang kompetitif, adil, bebas dari intervensi Zaibatsu dan terlepas dari struktur monopoli.

3.1.3 Reformasi Tenaga Kerja (*Rōdō Kaikaku/Labor Reform*)

Ada beberapa hal yang menjadi masalah bagi tenaga kerja di Jepang pada masa perang. Masalah tersebut seperti gaji yang rendah, kesejahteraan pekerja, diskriminasi wanita dalam pekerjaan. Hal tersebut membuat pemerintah pendudukan (SCAP) perlu mengambil langkah reformasi demokrasi ekonomi perbaikan kesejahteraan para tenaga kerja. SCAP menginstruksikan pemerintah Jepang untuk membuat landasan hukum tentang hubungan para pekerja dengan industri serta perusahaan dengan merancang undang-undang yang menjamin hak-hak dasar bagi para pekerja. Selain itu SCAP juga, mendukung gerakan serikat para pekerja yang demokratis untuk memperjuangkan hak pekerja. Dalam pelaksanaannya ada 3 buah undang undang yang ditetapkan untuk mengatur masalah-masalah para pekerja di Jepang³⁹.

Pada bulan Desember 1945 ditetapkan undang-undang yang pertama mengenai tenaga kerja di Jepang yang bernama Undang Undang Serikat Pekerja (*Rōdō Kumiai-hō/Trade Union Law*)⁴⁰. Undang Undang Serikat Pekerja ini mengatur hak-hak dasar para pekerja untuk melakukan mogok kerja, bernegosiasi dengan perusahaan, dan untuk berserikat. Dengan adanya Undang Undang Serikat Pekerja ini para tenaga kerja dapat membentuk serikat atau organisasi pekerja

³⁹ *Ibid.*, hlm 28.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm 29.

untuk melindungi kepentingannya. Hak untuk bernegosiasi dengan perusahaan, pimpinan perusahaan dan para pemilik modal juga diakui. Hak untuk melakukan pengurangan masa untuk berdemonstrasi juga diperbolehkan jika sesuai dengan hukum yang berlaku.

Pada bulan Oktober 1946 ditetapkan undang undang yang berkaitan dengan gerakan para pekerja yaitu Undang Undang Pengaturan Tenaga Kerja (*Rōdō Kankei Chōseiō/Labor Relations Adjustment Law*)⁴¹. Peraturan ini bertujuan untuk mencegah dan menengahi pertikaian antara buruh dan majikan. Undang undang tersebut juga mengatur hubungan antara para tenaga kerja dengan para pengusaha.

Pada bulan April 1947 ditetapkan Undang Undang Standardisasi Tenaga Kerja (*Rōdō Kijunhō/Labor Standards Law*)⁴². Tujuan undang-undang ini untuk mengatur standardisasi pekerjaan. Berdasarkan undang undang tersebut, ditentukan pembatasan kerja menjadi 1 hari 8 jam dan 1 minggu 48 jam.

Dengan adanya undang-undang yang mendukung para pekerja, maka jumlah serikat pekerja semakin lama semakin bertambah. Bila pada tahun 1945 hanya terdapat sekitar 500 serikat buruh, maka pada tahun 1946 jumlah serikat pekerja bertambah menjadi lebih dari 23.000, dan jumlah itu bertambah sampai 33.000 pada tahun 1948⁴³. Dengan pemberlakuan undang undang tersebut jumlah pekerja yang bergabung dalam organisasi atau serikat bertambah pesat dan mengalami kenaikan setiap tahun.

3.2 Rencana Dodge (*Dodge Plan*)

Pada awal masa pendudukan Sekutu, arah kebijakan pemerintah pendudukan dalam bidang ekonomi masih berfokus pada demiliterisasi dan demokratisasi. Rekonstruksi perekonomian Jepang diserahkan kepada pemerintah

⁴¹ *Ibid.*, hlm 30.

⁴² *Ibid.*, hlm 32.

⁴³ *Ibid.*, hlm 33.

Jepang sendiri. Pada akhir tahun 1947 dengan terjadinya Perang Dingin⁴⁴, pemerintah Amerika Serikat mulai merencanakan untuk mengubah arah kebijakan pendudukan dalam bidang ekonomi di Jepang. Arah kebijakan tersebut diubah untuk memprioritaskan dan mempercepat rekonstruksi perekonomian Jepang⁴⁵. Alasan utama perubahan kebijakan tersebut karena pemerintah Amerika Serikat memiliki pandangan yang positif mengenai peranan Jepang dalam pemeliharaan keamanan di Asia. Untuk membendung pengaruh komunis dari Cina dan Uni Soviet di Asia, pemerintah Amerika Serikat mendukung Jepang menjadi negara yang demokratis, dan menjadikannya sebagai sekutu Amerika Serikat yang ikut berperan dalam memelihara perdamaian di Asia.

Pengevaluasian kembali atas kebijakan ekonomi pemerintah pendudukan dimulai pada tahun 1948. Pihak Amerika Serikat menerima laporan tentang kondisi perekonomian di Jepang yang disampaikan oleh SCAP. Pada saat itu, terdapat beberapa masalah yang belum terselesaikan di dalam perekonomian Jepang. Di antaranya adalah masalah produksi yang mengalami stagnasi, pengangguran dalam skala besar, dan inflasi yang terus meningkat seperti yang telah diuraikan sebelumnya. Kebijakan demokratisasi ekonomi yang telah dijalankan belum menyelesaikan masalah dalam perekonomian Jepang.

Berbagai usaha untuk mengatasi produksi yang mengalami stagnasi dan inflasi telah dilakukan sejak tahun 1946 di antaranya dengan kebijakan demokratisasi ekonomi. Selain itu pada tahun 1947 Bank Rekonstruksi didirikan dengan tujuan menyiapkan dana pinjaman bagi industri, dan memberikan subsidi untuk menutupi kesenjangan antara biaya produksi dan harga maksimum yang ditetapkan⁴⁶. Dalam kondisi perekonomian Jepang yang sedang menghadapi inflasi, pembentukan Bank Rekonstruksi diharapkan dapat memberi dukungan yang berarti bagi industri dan perusahaan. Tetapi sampai bulan Maret 1949 pinjaman dari Bank Rekonstruksi kepada industri hanya mencapai 1/3 dari jumlah

⁴⁴ Perang Dingin merupakan konflik dan persaingan dalam bidang ideologi, militer, ekonomi dan teknologi antara Amerika Serikat beserta sekutunya (Blok Barat) dengan Uni Soviet beserta sekutunya (Blok Timur) yang terjadi mulai dari tahun 1947 sampai tahun 1991.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm 35

⁴⁶ Dorn Busch, Rudiger. *Postwar Economic Reconstruction and Lessons for the East Today* (Massachusetts: The MIT Press, 1993) hlm 161.

total pinjaman Bank Rekonstruksi⁴⁷. Tingkat inflasi di Jepang terus meningkat setelah Jepang kalah dalam perang. Kenaikan inflasi tersebut menyebabkan kenaikan harga barang yang sangat tinggi. Selain itu dengan produksi barang yang terbatas membuat banyak munculnya pasar gelap. Barang kebutuhan pokok seperti beras dijual dengan harga yang tinggi di pasar gelap.

Dalam mengatasi masalah inflasi yang terus meningkat dan produksi yang mengalami stagnasi, pada tanggal 18 Desember 1948 pemerintah pendudukan mengumumkan program Sembilan Prinsip Kestabilan Ekonomi (*Keizai Antei Kyūgensoku/Nine Point Economic Stabilization*). Program Sembilan Prinsip Kestabilan Ekonomi tersebut terdiri dari

1. Mencapai keseimbangan anggaran.
2. Mempercepat dan memperkuat program penarikan pajak.
3. Membatasi dan menjamin kredit yang mendukung dan berhubungan dengan pemulihan ekonomi Jepang.
4. Membuat sebuah program untuk mencapai kesetaraan upah.
5. Membuat regulasi yang mengendalikan harga barang.
6. Meningkatkan dan memperkuat regulasi dalam perdagangan luar negeri.
7. Meningkatkan efektifitas sistem distribusi dan rasionalisasi yang bertujuan untuk peningkatan ekspor.
8. Meningkatkan produksi bahan mentah dan produk manufaktur yang terdapat di dalam negeri.
9. Memperbaiki efisiensi rencana produksi pangan⁴⁸.

Prinsip pertama sampai prinsip keempat dalam program tersebut menjadi inti *Dodge Plan* untuk menekan inflasi⁴⁹.

Pada bulan Februari 1949 Joseph Dodge pemimpin Bank of Detroit tiba di Jepang sebagai penasihat bidang fiskal dan moneter untuk SCAP. Dodge diberi tugas oleh pemerintah Amerika Serikat untuk membantu merumuskan kebijakan rekonstruksi perekonomian Jepang.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, hlm 174

⁴⁹ Kunio, Yoshihara. *Perkembangan Ekonomi Jepang*. (Jakarta: Gramedia, 1983). hlm 174.

Dodge memberi saran kepada pemerintah Jepang untuk menerapkan tindakan deflasi. Tindakan deflasi tersebut dikenal dengan *Dodge Plan*. *Dodge Plan* (Rencana Dodge) merupakan sebuah program kebijakan dalam bidang fiskal dan moneter untuk mengatasi inflasi. Tujuan utama Dodge Plan adalah mencari cara untuk menekan inflasi. Pada Juli 1949 pemerintah Jepang mulai menjalankan Dodge Plan untuk menyelesaikan permasalahan inflasi dan produksi. Dodge menyampaikan beberapa instruksi kepada pemerintah Jepang untuk mengatasi inflasi. Instruksi tersebut terdiri dari:

1. Membuat anggaran berimbang.
2. Melakukan pemotongan dan penghapusan subsidi perdagangan.
3. Menghentikan pinjaman baru dari Bank Rekonstruksi.
4. Membuat nilai tukar mata uang yang tetap⁵⁰.

Dodge meminta pemerintah Jepang untuk menggunakan anggaran berimbang, dan melepaskan ketergantungan pada bantuan Amerika Serikat. Tujuan utama mencapai keseimbangan anggaran adalah untuk menciptakan surplus pendapatan di atas pengeluaran pemerintah.

Pemerintah Jepang diminta menghentikan pinjaman baru yang dikeluarkan oleh Bank Rekonstruksi. Pinjaman Bank Rekonstruksi dibatasi pada program-program yang bertujuan untuk rekonstruksi perekonomian dan menarik investasi asing ke Jepang. Investasi asing sangat diperlukan untuk mengatasi kekurangan modal dalam bidang produksi. Instruksi ini dilanjutkan dengan revisi beberapa bagian dari Undang Undang Anti Monopoli. Kebijakan SCAP merevisi undang-undang tersebut bertujuan untuk meningkatkan masuknya modal asing ke Jepang.

Selanjutnya Dodge Plan menuntut pengumpulan pajak dilaksanakan dalam menekan inflasi. Usaha penghentian inflasi tersebut dilakukan melalui pengurangan pengeluaran pemerintah dan melakukan peningkatan pajak dalam meningkatkan anggaran pemerintah.

⁵⁰ Dorn Busch, Rudiger. *opcit.*, hlm 175

Dalam mempromosikan perekonomian Jepang ke dalam perdagangan dunia, ditetapkan nilai tukar 1 Dolar Amerika menjadi 360 Yen⁵¹. Penetapan tersebut diharapkan dapat meningkatkan ekspor, dan menarik investasi ke Jepang. Tabel berikut ini memperlihatkan indeks produksi industri, indeks harga grosir dan konsumen sesudah perang.

Tabel 3.4

Indeks Produksi Industri dan Indeks Harga

Tahun	Indeks produksi industri 1935=100	Tingkat pertumbuhan industri (%)	Indeks harga grosir 1934=1	Inflasi harga grosir (%)	Indeks harga konsumen 1934=1	Inflasi harga konsumen (%)
1943	157.8	1.3	2.05	7.0	3.21	17.6
1944	160.4	1.7	2.32	13.3	4.01	24.9
1945	69.3	-56.8	3.50	51.1	13.00	224.3
1946	28.1	-59.5	16.27	364.5	50.60	289.2
1947	35.0	24.7	48.15	195.9	109.10	115.6
1948	46.2	32.1	127.90	165.6	189.00	73.2
1949	60.1	30.0	208.80	63.3	236.90	25.3
1950	73.6	22.5	246.80	18.2	219.90	-7.1
1951	101.7	38.1	324.50	38.8	255.50	16.2
1952	108.9	7.1	349.20	2.0	266.10	4.1

Sumber: Dorn Busch, Rudiger, 1993. *Postwar Economic Reconstruction and Lessons for the East Today* Massachusetts: The MIT Press (hlm163).

Berdasarkan Tabel 3.4 tersebut, indeks produksi industri mengalami penurunan setelah Jepang kalah perang. Penurunan paling drastis terjadi pada tahun 1946. Tingkat pertumbuhan industri di Jepang dari tahun 1943 sampai tahun 1952 mengalami naik turun.

⁵¹ *Ibid.*

Indeks harga grosir dan konsumen di Jepang mengalami inflasi yang cukup tinggi pada tahun 1946. Setelah diterapkan Dodge Plan pada tahun 1949, tingkat inflasi pada indeks harga grosir dan konsumen perlahan-lahan dapat ditekan sampai di bawah 40%. Jadi berdasarkan Tabel 3.4 tersebut penerapan Dodge Plan dapat mengendalikan tingkat inflasi di Jepang.

Dodge Plan merupakan kebijakan deflasi yang mempengaruhi jalannya pemulihan perekonomian Jepang melalui kebijakan anggaran berimbang dan penerapan langsung nilai tukar Yen yang tetap. Pengendalian inflasi dengan menerapkan Dodge Plan, diharapkan membuat pemulihan perekonomian Jepang dapat berjalan dengan cepat. Tetapi dalam kenyataannya keberhasilan Dodge Plan dalam menekan inflasi, tidak ikuti dengan pemulihan perekonomian sehingga proses produksi dan ekspor masih berjalan lambat.

3.3 Rekomendasi Pajak Shoup

Kondisi perekonomian Jepang setelah perang memengaruhi aktivitas usaha pembebanan pajak, dan pengumpulan pajak. Ada beberapa hal yang menjadi masalah perpajakan di Jepang seperti sistem perpajakan yang kompleks, pelaksanaan penarikan pajak yang tidak konsisten, dan lemahnya penarikan pajak di daerah. Sistem perpajakan yang ada pada saat itu kurang mendukung dalam membantu pendapatan pemerintah. Pada tahun 1949 sistem perpajakan di Jepang dievaluasi kembali. Selain itu banyak masyarakat yang menolak pajak karena dipengaruhi oleh tingkat inflasi dan pengangguran. SCAP berusaha mereformasi sistem perpajakan dengan konsep demokrasi yang adil dan merata di Jepang. SCAP mereformasi semua sistem perpajakan khususnya pajak penghasilan perorangan agar distribusi pajak lebih merata⁵².

Pada tahun 1949 SCAP meminta pemerintah Amerika Serikat untuk membantu reformasi sistem perpajakan di Jepang. Pada bulan April 1949 pemerintah Amerika Serikat mengirimkan sekelompok ahli perpajakan ke Jepang. Kelompok itu diketuai oleh seorang profesor ekonomi dan ahli perpajakan dari

⁵²*Ibid.*, hlm 54

Universitas Colombia yang bernama Carl Sumner Shoup. Tujuan kedatangan kelompok tersebut adalah membuat rekomendasi sistem perpajakan yang akan membawa stabilitas bagi perekonomian Jepang. Selama sekitar 4 bulan kelompok tersebut mengadakan penelitian terhadap sistem perpajakan Jepang. Hasil penelitian tersebut dikeluarkan pada bulan September 1949, dan dinamakan Laporan Perpajakan oleh Misi Shoup (*Report Taxation by the Shoup Mission*). Pokok rekomendasi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Memprioritaskan penarikan pajak penghasilan yang progresif.
2. Melakukan revaluasi atas modal dan tanah supaya menyesuaikan nilai aset tersebut pada tingkat harga yang berlaku.
3. Melakukan penekanan atas pajak langsung. Penekanan tersebut difokuskan pada pajak penghasilan perorangan, pajak perusahaan dan pajak atas barang mewah seperti minuman beralkohol.
4. Menekankan pentingnya kebijakan fiskal pada setiap daerah administratif untuk meningkatkan penarikan pajak di daerah.
5. Menerapkan pajak kekayaan dan pajak pertambahan nilai⁵³.

Misi Shoup merupakan suatu rekomendasi reformasi pajak berdasarkan permohonan Jenderal MacArthur pada tahun 1949 untuk memperkenalkan dan mereformasi sistem perpajakan yang baru di Jepang. Pemerintah Jepang menerapkan pokok rekomendasi tersebut dengan memprioritaskan penarikan pajak penghasilan yang progresif dan pajak perusahaan.

Tujuan reformasi sistem perpajakan Jepang adalah untuk menciptakan sistem perpajakan yang konsisten dan adil. Rekomendasi sistem perpajakan yang dibuat oleh Shoup memberikan pengaruh pada perekonomian Jepang. Reformasi sistem perpajakan tersebut lebih menekankan pada pajak penghasilan dan pajak perusahaan untuk membantu peningkatan pendapatan negara, dan stabilitas perekonomian.

⁵³ Komiya, Rūtarō. *Postwar Economic Growth in Japan* (Los Angeles: University of California Press 1966) hlm. 35.

3.4 Perubahan Tujuan Kebijakan Pemerintah Pendudukan

Terjadinya Perang Korea⁵⁴ membuat pemerintah pendudukan mengubah kembali arah dan tujuan kebijakan ekonomi bagi Jepang. Perang tersebut membawa pengaruh besar dalam situasi perekonomian Jepang. Perang Korea menyebabkan perubahan penting pada tujuan kebijakan SCAP yang sebelumnya masih berfokus pada demiliterisasi. Sebelumnya pada tahun 1947 arah kebijakan ekonomi yang diambil oleh pemerintah Amerika Serikat telah berubah karena terjadinya Perang Dingin dengan menginstruksikan kebijakan untuk mempercepat pemulihan perekonomian Jepang, tetapi pada saat itu tujuan kebijakan ekonominya masih berfokus pada demiliterisasi. Alasan perubahan tersebut adalah pemerintah Amerika Serikat ingin menjadikan Jepang sebagai pangkalan logistik bagi pasukan militernya dalam rangka menghadapi Perang Korea. Hal itu membuat kebijakan ekonomi yang diinstruksikan pemerintah pendudukan mengalami perubahan dari demiliterisasi menjadi penghidupan kembali industri yang berkaitan dengan militer. Dengan perubahan kebijakan tersebut, perekonomian Jepang mendapat keuntungan dalam meningkatkan produksi industri yang berkaitan dengan militer. Perubahan tujuan kebijakan tersebut diambil oleh pemerintah Amerika Serikat untuk mendukung kekuatan militernya di Asia dalam menghadapi Perang Korea.

Sejak terjadinya Perang Korea, industri di Jepang mendapat program permintaan khusus (*tokuju/special procurement*) dari pemerintah Amerika Serikat⁵⁵. *Tokuju* merupakan permintaan khusus untuk menyediakan perbekalan bagi pihak militer. Program tersebut dijalankan untuk memenuhi keperluan militer Amerika Serikat dalam rangka menghadapi Perang Korea. Dengan adanya *tokuju*, produksi peralatan dan persenjataan perang yang sebelumnya dilarang oleh SCAP pada saat itu diperbolehkan kembali. SCAP mengizinkan kembali produksi peralatan perang, kapal, dan pesawat tempur pada tahun 1952. Dengan kebijakan tersebut memberikan kesempatan kepada industri yang berkaitan dengan militer

⁵⁴ Perang Korea yang terjadi dari 25 Juni 1950 sampai 27 Juli 1953 merupakan sebuah konflik antara Korea Utara dan Korea Selatan. Perang Korea melibatkan Amerika Serikat beserta sekutunya yang mendukung Korea Selatan, dan Republik Rakyat Cina beserta Uni Soviet yang mendukung Korea Utara.

⁵⁵ Dorn Busch, Rudiger. *Opcit.*, hlm 171

untuk membangun kembali produksinya. *Tokuju* juga berpengaruh pada peningkatan permintaan barang dan jasa sehingga perekonomian Jepang mengalami *boom* yang membuat banyak industri dan perusahaan mendapatkan keuntungan yang sangat besar.

Jadi Perang Korea memberi kontribusi yang sangat besar bagi pemulihan ekonomi Jepang. Selain itu dengan adanya *tokuju*, kerjasama ekonomi antara Amerika Serikat dan Jepang menjadi meningkat. Hal tersebut berdampak pada peningkatan produksi dan ekspor, sehingga juga berdampak pada neraca pembayaran Jepang. Peningkatan indeks produksi industri dapat dilihat pada Tabel 3.4. Sedangkan perubahan neraca pembayaran Jepang pada masa pendudukan Sekutu dapat dilihat pada Tabel 3.5 berikut ini.

Tabel 3.5
Neraca Pembayaran Jepang (juta Dolar)

Tahun	Ekspor	Impor	Neraca Perdagangan	<i>Tokuju</i>
1946	65	303	-238	0
1947	181	449	-267	0
1948	262	547	-284	19
1949	533	728	-194	49
1950	920	886	34	63
1951	1354	1645	-291	624
1952	1289	1701	-413	788
1953	1257	2050	-791	803

Sumber: Dorn Busch, Rudiger. 1993. *Postwar Economic Reconstruction and Lessons for the East Today* Massachusetts: The MIT Press. (hlm171).

Berdasarkan Tabel 3.5 tersebut nilai ekspor dan impor Jepang setiap tahun mengalami kenaikan. Sedangkan pada nilai neraca perdagangan dari tahun 1945 sampai tahun 1953 hampir semuanya minus kecuali pada tahun 1950 ketika terjadi Perang Korea. Tabel 3.5 tersebut juga memperlihatkan nilai permintaan khusus (*Tokuju*) dari pemerintah Amerika untuk keperluan militer. Nilai permintaan khusus pada tahun 1950 dengan dimulainya Perang Korea mengalami kenaikan yang sangat drastis. Permintaan khusus dari Amerika tersebut mempengaruhi produksi industri dan ekspor bagi Jepang sehingga industri dan perusahaan mendapat keuntungan yang besar.

Setelah penandatanganan Perjanjian Damai San Fransisco (*Nihonkoku tono Heiwa Jōyaku/Peace Treaty of San Fransisco*) pada 8 September 1951 oleh 47 negara dan Pakta Keamanan Jepang dan Amerika (*Nichibei Anzen Hoshō Jōyaku/Japanese American Security Pact*) pada Mei 1952 maka masa pendudukan Sekutu di Jepang berakhir. Perjanjian Damai San Fransisco mulai berlaku pada tanggal 28 April 1952, dan sejak saat itu Jepang secara resmi mendapatkan kembali kedaulatannya sebagai negara. Dengan mendapatkan kembali kedaulatannya maka Jepang dapat membangun kembali negaranya sendiri. Selain itu di dalam Pakta Keamanan Jepang dan Amerika, dinyatakan bahwa militer Amerika Serikat tetap berada di Jepang. Hal tersebut memungkinkan Jepang menghemat anggarannya dalam bidang militer, dan dapat dialihkan untuk pemulihan perekonomian. Sejak mendapatkan kembali kedaulatannya, pemerintah Jepang melakukan beberapa revisi terhadap kebijakan ekonomi yang telah dijalankan selama masa pendudukan Sekutu. Jadi, setelah masa pendudukan berakhir, Jepang dapat menentukan sendiri kebijakan ekonominya.