

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Jepang merupakan salah satu negara maju di dunia. Kesuksesan Jepang meraih predikat tersebut tentu tidak lepas dari catatan panjang sejarah Jepang. Pasca Perang Dunia II, Jepang mengalami perubahan yang cukup signifikan, terutama dalam hal politik luar negerinya. Ulasan perubahan ini tergambar dalam karakteristik politik Jepang pada masa Edo hingga Restorasi Meiji.

Politik luar negeri Jepang era Edo masih terfokus pada peningkatan kegiatan diplomatik dan peran militer Jepang di dunia, sebagaimana tergambar dalam kebijakan ekspansionis maupun kolonialismenya terhadap negara-negara di kawasan Asia lainnya. Karakteristik politik luar negeri yang asertif ini sejalan dengan bentuk pemerintahan Jepang yang saat itu bersifat feodalisme (kekuasaan sosiopolitik dibawah sistem monarki atau kekaisaran dengan kekhususan kesatria dan kelas bangsawan lainnya sebagai penguasa yang ditunjuk oleh kaisar). Kemudian memasuki era Meiji, politik luar negeri Jepang mulai 'melunak' seiring dengan kekalahannya dalam perang. Jepang mau tidak mau mengubah arah politiknya dengan tunduk terhadap ideologi pemenang, di mana Jepang mulai mengadopsi karakteristik politik Barat yang dibawa oleh Amerika Serikat. Dengan bertahap, politik luar negeri Jepang bersifat lebih *low profile* dengan azas demokrasi yang berfokus pada kontribusi moneter dan distribusi finansial tanpa unsur agresifitas (Doughlas H. Mendel, 1966).

Karakteristik politik luar negeri Jepang pasca perang tersebut terefleksikan dalam dua doktrin besar, yaitu doktrin Yoshida dan Fukuda. Doktrin Yoshida

merupakan doktrin yang berisikan tentang kesediaan Jepang dalam pendanaan reparasi kerusakan perang serta keterikatan Jepang terhadap Amerika. Sedangkan dalam doktrin Fukuda, menjelaskan komitmen politik luar negeri Jepang pada Asia, khususnya Asia Tenggara dengan menjunjung prinsip non-militer dan beroreantasi politik serta budaya (Sudo, 1988). Dalam realisasi kedua doktrin tersebut, Jepang membutuhkan sebuah instrumen yang sekiranya bersifat *low profile* dalam pengaplikasian kepentingannya, sebagaimana kepentingan Jepang berfokus pada pembangunan ekonomi serta perbaikan hubungan dengan negara-negara eks-koloninya. Pada akhirnya terancangkan kebijakan bantuan luar negeri sebagai instrumen politik luar negeri Jepang, dan inisiasi *aid policy* ini tertuang dalam perwujudan program *Official Development Assistance* (ODA).

Official Development Assistance (ODA) merupakan bantuan ekonomi yang ditujukan untuk negara-negara berkembang ataupun lembaga pembangunan multilateral dengan tingkat suku bunga yang lebih rendah serta jangka waktu pembayaran yang lebih panjang. Dibandingkan dengan konteks pinjaman biasa, ODA memuat elemen hibah dengan ketentuan minimal 25%. Implementasi ODA terdiri dari dua, yaitu; ODA bilateral, dengan sasaran negara-negara berkembang yang memuat intensi untuk mempererat hubungan bilateral Jepang dengan negara-negara penerima. Distribusi bilateral disediakan melalui suatu badan resmi yaitu *Japan International Cooperation Agency* (JICA) dan *Overseas Economic Cooperation Fund* (OECF). Adapula ODA dalam konteks multilateral, dimana ODA didistribusikan melalui lembaga pembangunan multilateral seperti *United National Development Program* (UNDP), maupun melalui organisasi internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), *World Bank*, dan *Asia Development Bank* (OECD.org, 2017). ODA merupakan kendaraan penting bagi politik luar negeri Jepang, maka demikian dalam

proses perumusan kebijakannya melibatkan empat badan kementerian yang tergabung dalam sistem *yonshocho* yang terdiri dari *Ministry of Finance* (MOF) yang memainkan peran penting dalam pengelolaan pendanaan ODA, *Ministry of Foreign Affairs* (MOFA) yang memainkan peran utama sebagai pengarah kebijakan ODA yang juga memegang wewenang terhadap badan pelaksanaan ODA yaitu JICA, *Ministry of International Trade and Industry* (MITI), dan *Economic Planning Agency* (EPA) yang juga memiliki otoritas terhadap badan implementasi ODA yaitu OECF (Donor Tracker, 2016).

Keterlibatan Jepang dalam *economic assistance* dimulai dari tahap Jepang sebagai negara penerima. Jepang yang saat itu dihadapi dengan krisis ekonomi pasca Perang Dunia II, memiliki misi penting untuk rekonstruksi kerusakan internal baik secara fisik maupun non fisik yang mana misi tersebut dapat terwujud dengan adanya insentif bantuan dari luar. Sejak tahun 1945 hingga 1951, Jepang menerima bantuan di bawah *Government and Relief in Occupied Areas* (GARIOA) dan *Economic Rehabilitation in Occupied Areas* (EROA) yang dikontribusikan melalui Amerika Serikat. Dana yang digelontorkan GARIO-EROA untuk Jepang berjumlah \$2 miliar, dan dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk pembangunan kembali khususnya dalam sektor industri (Akiko, 2000).

Sementara masih menjadi penerima bantuan luar negeri itu sendiri, pada tanggal 6 oktober 1945, Jepang turut berkontribusi dalam *Colombo Plan*, dan ini adalah awal yang mengesankan bagi terwujudnya kerjasama ekonomi *government-to-government* antara pemerintah Jepang dengan negara-negara berkembang. Dengan difasilitasi oleh *Colombo Plan*, Jepang mulai memberikan bantuan pembangunan dalam bentuk ganti rugi perang ke negara-negara di Asia. Sesuai dengan perjanjian perdamaian San Francisco tahun 1951, Jepang telah diminta untuk membayar ganti rugi perang kepada 12

negara di Asia Timur sebagai kompensasi kerusakan yang ditimbulkan pada mereka selama Perang Dunia II, kondisi yang harus dipenuhi sebelum bisa bergabung kembali dengan komunitas internasional (MoFA, 2017).

Dalam kurun waktu singkat Jepang sebagai negara penerima bantuan menunjukkan prospek baik, hal ini terbukti dengan pesatnya ekspansi ekonomi Jepang pada akhir tahun 1950an. Hasil baik ini kemudian menghantarkan Jepang dalam sebuah momentum berkesan, yang ditandai dengan bergabungnya Jepang secara resmi dalam *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) pada April 1960. Artinya, Jepang telah resmi melepas statusnya sebagai negara penerima bantuan menjadi negara pendonor. Bergabungnya Jepang ke dalam OECD merupakan langkah awal untuk internasionalisasi program bantuannya (Eyinla, 1999).

Meskipun Jepang telah secara resmi bergabung dalam DAC-OECD, ODA masih merupakan suatu hal yang baru dalam diplomasi Jepang pada kurun waktu 1950an hingga 1960an. Dalam dekade ini, *aid policy* relatif diabaikan untuk diterapkan dalam kebijakan luar negeri secara keseluruhan karena memang konsep *aid policy* pada waktu itu masih 'tabu', lantaran status penggunaan ODA yang masih berupa kewajiban kompensasi perang dan cakupan geografisnya yang sempit. Sebagaimana Asia menjadi kawasan utama distribusinya dengan persentase mencapai 98%, dengan Indonesia, China, dan Thailand yang beberapa periode menjadi *top country recipient* dari keseluruhan ODA-nya. Namun kemudian, setelah tuntasnya pembayaran reparasi ke Filipina pada tahun 1976, Jepang memiliki komitmen yang lebih kuat terhadap ODA. Hal ini terlihat dari adanya peralihan tujuan dari ODA itu sendiri, dimana ODA tidak lagi ditujukan sebagai alat pemenuhan kewajiban kompensasi kerusakan perang melainkan telah berkembang menjadi alat politik strategis

bagi Jepang dimana ODA tercantum sebagai pilar utama dalam politik luar negerinya. Ini didukung dengan pengumuman lima target ODA jangka menengah yang mencakup tahun-tahun dari tahun 1978 sampai awal 1990an, di mana Jepang telah meningkatkan langkah ODA-nya secara bertahap. Selama periode ini, Jepang melakukan diversifikasi ODA dalam hal sektor bantuan (*Basic Human Needs* (BHN)) dan pengembangan sumber daya manusia (Akiko, 2000).

Seiring dengan pertumbuhan bantuannya yang signifikan, Jepang ingin mencoba peruntungan baru dengan memperluas cakupan geografis dari bantuan bilateralnya yang tidak lagi stagnan terhadap Asia. Jepang menganggap Asia telah mampu berkembang dengan mandiri, terutama ada beberapa negara resipien ODA-nya yang telah beralih fungsi menjadi negara pendonor, bahkan tumbuh menjadi pesaing baru bagi Jepang, diantaranya adalah China, Korea Selatan, dan Singapura. Jika pada tahun 1970an porsi ODA ke Asia mencapai 98%, dengan 2 % untuk wilayah lain yaitu Timur Tengah dan Afrika, selanjutnya sedikit demi sedikit Jepang mulai melebarkan ruang gerak ODA-nya ke berbagai wilayah distribusi geografis yang mencakup seluruh belahan dunia. Kecenderungan penambahan distribusi ODA ini terlihat sangat signifikan pada kawasan Afrika, yang kemudian berdampak pada pengurangan volume distribusi ODA di Asia (David Seddon, 1997).

Pada tahun 1980an, volume porsi ODA ke Afrika hanya berjumlah 11.4% dari total keseluruhan (ini merupakan peningkatan yang cukup pesat jika dibandingkan dengan 10 tahun yang lalu Afrika hanya mendapatkan 1% dari total ODA Jepang) sedangkan Asia masih mendominasi dengan persentase mencapai 70%. Selama beberapa tahun berikutnya total dan proporsi ODA yang dialokasikan ke Afrika meningkat. Alokasi total ke Afrika meningkat dari hanya di bawah \$420 juta pada

tahun 1986 menjadi \$1,3 miliar pada tahun 1995. Kemudian pada dua dekade selanjutnya, penambahan porsi ODA ke Afrika terbilang stabil dengan kisaran persentase yang sama. Sebaliknya, porsi ke Asia terus menunjukkan penurunan dimana hanya tersisa 50% dari total volume ODA. Puncaknya pada tahun 2006, porsi ODA Jepang sangat menonjol ke Afrika dengan total persentase 34,2 %. Ini merupakan peningkatan pesat dalam kurun waktu satu tahun, kendati pada tahun 2005 porsi ODA ke Afrika masih berkisaran 10%. Hingga pada tahun 2008 Afrika telah berhasil menempati posisi kedua setelah Asia dalam wilayah yang mendominasi penerima ODA Jepang dengan total angka distribusi \$1,395.70 juta (MoFA, 2009).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan di atas, maka pokok rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

“Mengapa terjadi pergeseran bantuan luar negeri Jepang melalui *Official Development Assistance* (ODA) dari Asia ke Afrika?”

C. Landasan Teoritik

Untuk menjelaskan permasalahan di atas, penulis menggunakan Model Pembuatan Keputusan menurut Graham T. Allison. Model pembuatan keputusan pada dasarnya dapat dipahami melalui 3 model yaitu; aktor rasional, proses organisasi, dan politik-birokratik. Namun, dalam analisis ini, penulis akan lebih konsen menggunakan model politik-birokratik yang diajukan oleh Graham T. Allison dalam bukunya yang berjudul *Essence of Decision*.

Teori politik birokrasi melihat bahwa aktor yang berperan dalam proses pembuatan keputusan tidak hanya terdiri dari satu aktor, melainkan banyak aktor yang fokus tidak pada satu isu strategis namun pada beberapa masalah yang terjadi intra-nasional. Dalam melihat suatu isu, aktor tidak memandang isu tersebut secara objektif, melainkan mempertimbangkan dengan menilik kondisi keamanan nasional, organisasional, domestik, dan kepentingan

personal (Allison & Halperin, 1972). Pembuatan keputusan tidak dilakukan dengan satu pilihan rasional, namun dengan tawar-menawar yang didasari oleh kepentingan masing-masing aktor. Selanjutnya, kepentingan, prioritas, dan persepsi aktor dipengaruhi oleh proses organisasional dan nilai yang sama yang dibentuk oleh posisi aktor tersebut dalam hierarki pemerintahan.

Dalam menganalisa suatu kebijakan luar negeri, penting untuk melihat siapa aktor pemerintahan yang mengambil dan melaksanakan kebijakan tersebut untuk dapat menjelaskan, memprediksi, dan merencanakan hasil dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu, analisa terkait suatu kebijakan luar negeri dari negara tidak bisa melihat negara sebagai aktor tunggal (Allison & Halperin, 1972). Hal tersebut karena kebijakan luar negeri bersumber dari prosedur pengambilan keputusan yang dilakukan oleh aktor senior dan tindakan yang mengikuti keputusan tersebut. Selain itu, kebijakan juga dipengaruhi oleh aspirasi dari kelompok pemerintah dan kondisi internal atau organisasional dari kelompok pemerintah tertentu terkait hasil dari kebijakan tersebut.

Politik birokrasi dinilai penting dalam menganalisa kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh suatu negara (Drezner, 2000). Hal tersebut karena aktor yang dominan dalam politik domestik cenderung memiliki kekuatan dan pengaruh yang lebih kecil dalam urusan luar negeri sehingga meningkatkan profil dari aktor birokrasi lain yang tugasnya fokus pada urusan luar negeri. Di sisi lain, institusi kebijakan luar negeri biasanya tidak memiliki monopoli terhadap kebijakan suatu isu, khususnya isu domestik. Oleh karena itu, institusi kebijakan luar negeri harus bekerja sama dengan aktor birokrasi lain untuk dapat mengimplementasikan kebijakan. Dengan demikian, politik birokrasi mendefinisikan kebijakan luar negeri sebagai hasil tawar-menawar, konflik, dan kebingungan antara berbagai organisasi dengan kepentingan, tujuan, dan tingkat pengaruh yang berbeda (Art, 1973).

Pendekatan politik birokrasi selanjutnya dapat dilihat melalui tiga unsur (Allison & Halperin, 1972). Pertama adalah menentukan siapa aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan untuk menentukan kepentingan dan tindakan apa yang akan berpengaruh terhadap keputusan dan tindakan pemerintah. Hal ini karena pemerintah terdiri dari lingkaran-lingkaran aktor kepentingan dimana di dalamnya terdapat tujuan dan pengaruh yang berdampak pada kebijakan. Kedua adalah menentukan latar belakang kepentingan apa yang mendorong aktor untuk mengambil posisi tertentu. Kepentingan tersebut selanjutnya dapat dibagi menjadi empat, yaitu keamanan nasional, organisasional, domestik, dan personal. Pada umumnya, kepentingan nasional dianggap sebagai tujuan terpenting yang harus dicapai oleh seluruh aktor dalam suatu negara. Namun, beberapa kelompok merasa bahwa kepentingan organisasi mereka akan berpengaruh terhadap kepentingan nasional sehingga kepentingan tersebut mempengaruhi kelompok dalam menjalankan kebijakan dan mempertahankan kapabilitasnya. Di sisi lain, kepentingan domestik dan personal digunakan untuk mempertahankan otonomi, nilai moral organisasi, memperluas peran, dan meningkatkan perolehan alokasi dana (Allison & Halperin, 1972). Unsur ketiga adalah menentukan bagaimana posisi aktor berpengaruh terhadap keputusan dan tindakan pemerintah. Hal ini karena keberhasilan aktor dalam memperoleh keuntungan tawar-menawar akan berdampak terhadap semakin besarnya kontrol atas implementasi dan informasi, serta meningkatkan kemampuan persuasi kelompok bahkan terhadap aktor di luar birokrasi.

Dalam menganalisa topik yang dipilih penulis terkait pergeseran ODA Jepang dari Asia ke Afrika, penulis melihat aktor-aktor yang berperan dalam perumusan kebijakan tersebut, yaitu Kementerian Luar Negeri (Ministry of Foreign Affairs, MOFA), Kementerian Ekonomi, Perdagangan, dan Industri (Ministry of Economic, Trade, and Industry, METI), dan Kementerian

Keuangan (Ministry of Finance, MOF) yang ketiganya dipengaruhi oleh sektor swasta sebagai aktor utama dalam sektor perdagangan dan bisnis. Selanjutnya, penulis meneliti terkait kepentingan apa yang mendorong aktor-aktor tersebut untuk menetapkan posisinya pada kebijakan terkait ODA, khususnya mengenai topik yang penulis pilih yaitu pergeseran bantuan luar negeri Jepang dari Asia ke Afrika melalui ODA.

Kajian Literatur

Dalam skripsi yang ditulis oleh Andhyta Novie Kartikanigtyas yang berjudul *Perspektif Konstruktivis atas Pergeseran Official Development Assistance (ODA) Jepang dari Asia ke Afrika* membahas tentang pergeseran distribusi ODA Jepang ke Afrika dari perspektif konstruktivisme yang menggarisbawahi faktor-faktor utama dari pergeseran tersebut adalah karena adanya perubahan nilai-nilai ODA Jepang yang mulai mengadopsi *human security* dalam kebijakan bantuannya, sehingga membuat Afrika sebagai kawasan dengan tingkat krisis kemanusiaan tertinggi di dunia menjadi fokus baru ODA Jepang.

Sedangkan dalam penelitian ini yang berjudul *Pergeseran Bantuan Luar Negeri Jepang dari Asia ke Afrika melalui Official Development Assistance (ODA) Tahun 2006-2016*, penulis mencoba untuk meneliti pergeseran distribusi ODA Jepang dari Asia ke Afrika dari sisi peran dan pengaruh kepentingan aktor birokratik sebagai aktor pergeseran kebijakan ODA Jepang dengan menggunakan kerangka pemikiran Model Politik Birokratik yang belum pernah digunakan maupun diteliti.

D. Hipotesa

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat ditarik jawaban sementara bahwa pergeseran bantuan luar negeri Jepang dalam bentuk *Official Development Assistance* (ODA) dari Asia ke Afrika terjadi karena adanya proses tawar-menawar antara aktor-aktor birokrasi dan sektor

swasta yang dipengaruhi oleh kepentingan masing-masing aktor.

E. Metode Penelitian

Penelitian akan menggunakan metode kualitatif dengan memanfaatkan data sekunder. Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka yang memuat pembahasan-pembahasan penelitian terdahulu dan referensi ilmiah yang terkait dengan penelitian yang akan dijelaskan oleh penulis sehingga dapat dijadikan acuan dalam membantu penyusunan skripsi.

F. Batasan Penelitian

Batasan penelitian dilakukan dengan maksud untuk menghindari melebarinya penjelasan, maka penulis membatasi penelitian ini dari tahun 2006 dimana tahun ini Jepang secara drastis melipatgandakan porsi ODA-nya ke Afrika. Kemudian pada tahun 2016 dimana tahun ini terlaksana agenda TICAD VI yang di dalamnya Perdana Menteri Shinzo Abe menyatakan Jepang berkomitmen membangun hubungan baik tanpa tekanan dengan Afrika.

G. Sistematika Penulisan

Dalam memperoleh sebuah tulisan yang sistematis dan mudah dipahami, penulis akan memberikan sistematika pembahasan yang dibagi dalam lima bab sebagai berikut :

Bab satu berisi tentang pendahuluan. Bab ini akan memaparkan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, landasan teoritik, hipotesa, metode penelitian, batasan penelitian dan sistematika penulisan.

Bab dua berisi tentang ulasan terkait sejarah ODA Jepang, memaparkan tentang bagaimana evolusi serta perubahan fungsi dan tujuan ODA Jepang ditinjau dari sejarah pasca-perangnya.

Bab tiga membahas dinamika pergeseran ODA dari Asia ke Afrika ditinjau dari aspek historis. Bab ini juga

akan memaparkan tentang wujud pergeseran ODA di Afrika, dengan pembuktian dan ulasan data penambahan alokasi atau peningkatan porsi ODA di Afrika tiap tahunnya serta ulasan TICAD sebagai media alokasi ODA Jepang ke Afrika.

Bab empat akan memaparkan tentang peran dan pengaruh aktor-aktor birokratik dalam pengambilan keputusan pergeseran bantuan luar negeri Jepang dalam bentuk penambahan porsi ODA ke Afrika.

Bab lima merupakan penutup. Bab ini berisi kesimpulan. Dalam bab ini akan diambil sebuah jawaban dan kesimpulan atas rumusan masalah.