

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar belakang masalah**

Pada bulan Juli 2007, perjanjian perdagangan bebas di dunia mencapai sekitar 140 perjanjian. Padahal kesepakatan jenis ini hanya ada 19 buah di tahun 1989. Selain semakin banyaknya perjanjian perdagangan bebas regional, perjanjian lintas batas regional juga mulai bermunculan. Perjanjian perdagangan bebas juga terjadi di antara negara maju dan negara berkembang, seperti kesepakatan kemitraan ekonomi (*Economic Partnership Agreement/EPA*) antara Indonesia dan Jepang.

Pada tanggal 20 Agustus 2007, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono beserta Perdana Menteri Jepang Shinzo Abe menandatangani Kesepakatan Kemitraan Ekonomi bilateral atau lebih dikenal dengan sebutan *Economic Partnership Agreement (EPA)*. Bagi pemerintah Indonesia, EPA dianggap bukan sekadar barometer membaiknya hubungan ekonomi Indonesia – Jepang, lebih dari itu, EPA diharapkan menjadi sebuah *magical deal* yang akan mengatasi banyak persoalan yang dihadapi perekonomian Indonesia.

Ditandatanganinya EPA oleh Indonesia sekaligus menandai perayaan 50 Tahun hubungan diplomatik antara Indonesia – Jepang. Dalam kurun waktu tersebut, secara politik, Jakarta dan Tokyo kian cepat saling memahami, hal tersebut dibuktikan melalui kerjasama kemitraan strategis lewat EPA yang diharapkan akan memperkuat kerjasama di bidang ekonomi dan perdamaian. Sebagai mitra terbesar Jepang dalam kerangka EPA, negosiator Indonesia

menjanjikan lingkup kemitraan dengan Jepang memberi ruang gerak bagi Indonesia untuk mengembangkan perekonomian.<sup>1</sup>

Sebagai bagian dari perayaan 50 Tahun hubungan diplomatik Indonesia - Jepang. Penandatanganan EPA diharapkan menjadi babak baru hubungan Indonesia - Jepang, khususnya di bidang ekonomi. Karena itu, diharapkan tercipta habitus baru, dengan sikap dan mentalitas baru. Alasannya, selama Orde Baru hubungan Indonesia - Jepang banyak diisi basa-basi dan slogan manis di permukaan. Ke depan, Indonesia diharapkan tidak sekadar menjadi pemasok energi dan bahan baku atau sekadar pasar bagi produk Jepang. Ungkapan PM Jepang Fukuda Takeo saat pertemuan puncak Jepang - ASEAN tahun 1977, dengan doktrin *heart to heart understanding*, secara historis memiliki arti penting dalam merekat hubungan yang sempat renggang, seperti peristiwa Malari 1974. Ungkapan sejenis *heart to heart talks* pernah diungkap Presiden Soekarno, tahun 1963 (Yomiuri, 27/9/1963). Hubungan kedua negara kini bergeser kepada "kemitraan strategis" yang seharusnya mengedepankan kesetaraan.<sup>2</sup>

Secara khusus, dalam hubungan ekonomi antara Jepang - Indonesia, Jepang telah lama menjadi mitra bagi Indonesia dan merupakan negara tujuan ekspor utama sekaligus negara asal impor terbesar. Secara kumulatif, Jepang pun menjadi penanam modal asing langsung terbesar di Indonesia. Sosok keistimewaan Jepang menjadi lebih lengkap dengan posisinya sebagai negara

---

<sup>1</sup> *Kompas*, 23 Januari 2008

<sup>2</sup> Bambang Wilananta, "EPA Dan habitus baru hubungan RI - Jepang" online dalam *Kompas*, 21

pemberi utang terbesar bagi Indonesia.<sup>3</sup> Namun, belakangan ini tingkat keeratn hubungan ekonomi Jepang – Indonesia merosot tajam. Sebagai tujuan ekspor Indonesia, peranan Jepang menyusut, ekspor produk Indonesia ke Jepang tahun 2006 hanya sekitar seperlima dari total keseluruhan ekspor Indonesia, atau berada dalam kisaran 21.732,1 ribu Dollar AS dari total nilai ekspor keseluruhan sebesar 100,4 Miliar Dollar AS. Kecenderungan yang sama terjadi pula untuk impor, dimana dewasa ini nilai impor Indonesia tinggal 12 % dari total keseluruhan impor Indonesia. Bahkan, posisi Jepang sebagai asal impor terbesar sudah tergeser oleh China. Dalam hal penanaman modal asing langsung (*Foreign Direct Investment* -FDI), daya tarik Indonesia di mata perusahaan-perusahaan Jepang kian pudar. Publikasi terbaru Jetro menunjukkan peringkat Indonesia terus turun dari posisi keenam pada tahun 2003 menjadi kesembilan pada tahun 2006.<sup>4</sup> Investor Jepang lebih memilih India, Vietnam, Rusia, dan Brasil sebagai primadona bagi perusahaan Jepang dalam berinvestasi di luar negeri.

EPA Indonesia – Jepang mulai dirintis pada November 2004 di sela-sela pertemuan APEC, ketika itu, Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono dan mitranya Perdana Menteri Jepang Junichiro Koizumi, sepakat untuk membahas kemungkinan pembentukan *Economic Partnership Agreement*. Hasil pertemuan tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh menteri perdagangan kedua negara. Sebagai langkah awal adalah diadakannya *Joint Study*, melalui *Joint Study Group Meeting* (JSG) sebanyak 3 kali pertemuan informal (Desember 2004-Juli 2005). Hasil JSG merekomendasi manfaat perlunya kerjasama ekonomi bilateral antara

---

<sup>3</sup> Eriqal Darsi “Komitmen Indonesia dan Jepang” analisis ekonomi dalam Kompas 20 Agustus

kedua negara berupa *Indonesia – Japan Economic Partnership Agreement* (IJEPA), yang kemudian diikuti dengan seri perundingan/negosiasi sebanyak 6 putaran sejak Juli 2005 sampai dengan November 2006.<sup>5</sup>

Pada akhir negosiasi tanggal 24 November 2006, delegasi Indonesia (diwakili oleh Soemadi DM Brotodiningrat) dan delegasi Jepang (diwakili oleh Mitoji Yabunaka) menandatangani *Record of Discussion* yang mencakup persetujuan prinsip atas bagian-bagian utama dari 13 kelompok negosiasi dan menyepakati untuk melakukan finalisasi dari perjanjian sesegera mungkin. Pada tanggal 22 Juni 2007, rangkaian perundingan EPA diakhiri dengan penandatanganan dokumen *Record of Discussion* di Tokyo, Jepang.

EPA Indonesia - Jepang disusun dengan tiga pilar utama, yakni liberalisasi perdagangan dan investasi, fasilitasi perdagangan dan investasi, serta pengembangan kapasitas untuk meningkatkan daya saing industri Indonesia.<sup>6</sup> Dalam kesepakatannya, EPA antara Indonesia – Jepang bertujuan untuk meningkatkan perdagangan dan investasi Indonesia dan Jepang (di pasar regional). Kerja sama yang disepakati di dalam EPA meliputi: a) perdagangan barang, b) kerja sama administrasi dan kepabean, c) kerja sama perdagangan jasa, d) konsesi bagi tenaga kerja temporer Jepang dan Indonesia, e) aturan mengenai asal barang, f) kerja sama hukum persaingan usaha, g) kerja sama dalam bidang pengadaan barang oleh pemerintah, h) kerjasama *Capacity Building*.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> "Perjanjian kemitraan ekonomi Indonesia – Jepang", Diakses dari [www.indonesianembassy.jp/perdagangan/manfaat\\_epa.pdf](http://www.indonesianembassy.jp/perdagangan/manfaat_epa.pdf), tanggal 13 September 2007

<sup>6</sup> Nur Hidayati, "EPA harus selaras dengan kebijakan" dalam *Kompas*, 20 Agustus 2007, hal. 18

EPA akan mulai berlaku efektif tahun 2008, pada bagian liberalisasi perdagangan, 80 % dari seluruh pos tarif Jepang akan diturunkan secara bertahap menjadi 0 % bagi produk ekspor Indonesia setelah EPA berlaku. Sekitar 10 % dari pos tarif lainnya akan menjadi 0 % secara bertahap dalam 3-10 tahun. Di sisi lain, 58 % dari pos tarif Indonesia turun menjadi 0 % bagi Jepang pada saat EPA berlaku. Sekitar 35 % dari tarif bea masuk lainnya diturunkan bertahap dalam 3-10 tahun pasca persetujuan.<sup>8</sup> Di bidang ekspor dan impor, akan terjadi penurunan tarif pada produk-produk yang memasuki pasar Jepang. Sekitar 80 % dari jumlah tarif atau 91 % dari ekspor Indonesia akan menjadi 0 %, termasuk udang, tekstil dan produk tekstil. Indonesia akan menurunkan sekitar 30% dari jumlah tarif impor Jepang menjadi 0% setelah penandatanganan EPA. Dalam bidang ketenagakerjaan, Jepang juga akan memberikan akses pada tenaga perawat Indonesia untuk bekerja di Jepang, ini dikarenakan meningkatnya jumlah penduduk lansia Jepang dan berkurangnya minat generasi muda Jepang untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan seperti ini.

Dalam kesepakatan EPA antara Jepang dengan Indonesia, pengamanan pasokan energi memberi nuansa amat kental bagi Jepang. Dari data statistik tahun 2005, ekspor tertinggi Jepang ke Indonesia (29,6 %) adalah mesin, sedangkan ekspor terbesar Indonesia ke Jepang terkait energi seperti LNG, minyak mentah, dan batu bara (51,6 %). Lebih jauh, EPA merupakan instrumen bagi Jepang untuk menjamin pasokan energi dalam negerinya, sebagai catatan, Indonesia menguasai energi sebesar 22 persen dari total impor LNG ke Jepang, sisanya adalah

Australia sebesar 19,9 % dan Malaysia dengan 19,3 %. Sedangkan pangsa pasar batu bara Indonesia terbesar kedua dengan jumlah 17,8 %, setelah Australia yang menguasai pangsa pasar sebesar 59 %.<sup>9</sup> Posisi sebagai negara pengeksport Migas terbesar bagi Jepang menguntungkan Indonesia karena menambah porsi penerimaan ekspor dalam negeri.

Dengan adanya EPA ini, Indonesia akan memperoleh akses pasar yang lebih preferensial dan luas. Menempatkan Indonesia sejajar dengan negara lain yang telah memiliki perjanjian dengan Jepang seperti Malaysia, Philipina dan Singapura di ASEAN serta negara lain seperti Meksiko.

Namun apabila kita menilik lebih jauh, dengan maupun tanpa EPA, keberadaan Jepang dalam perekonomian Indonesia sudah jelas-jelas sangat nyata. Otomotif kebanggaan rakyat Indonesia adalah hasil produksi Jepang, sedangkan elektronik Jepang dipuja-puja masyarakat Indonesia karena kualitasnya. Belum lagi apabila membahas berbagai bentuk penanaman modal langsung Jepang di Indonesia, seperti dalam sektor energi.<sup>10</sup> Dengan kata lain, faktor-faktor apa yang sebenarnya memotivasi pemerintah Indonesia untuk menandatangani perjanjian EPA tersebut.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian di atas, maka dapat disusun perumusan masalah sebagai berikut:

---

<sup>9</sup> *Kompas*, 21 Agustus 2007, hal. 17

<sup>10</sup> Alexander C. Chandra, "RI masih tertinggal dalam kerjasama ekonomi dengan Jepang, tak

## **“Mengapa Indonesia menandatangani kesepakatan *Economic Partnership Agreement (EPA)* dengan Jepang?”**

### **C. Kerangka Analisis**

EPA merupakan eksekusi dari kegagalan WTO menghilangkan hambatan perdagangan yang sering dipraktikkan negara maju. Desakan agar negara maju mencabut subsidi pertanian agar produk pertanian negara berkembang bisa relatif leluasa memasuki pasaran negara maju, dengan demikian, petani negara berkembang memiliki sumber pendapatan baru, tidak pernah didengar negara maju. Bagi negara berkembang, Amerika Serikat, Eropa, dan negara maju lainnya tidak menunjukkan keteladanan soal liberalisasi, tetapi mempertahankan egoisme mereka.<sup>11</sup> Kondisi semacam itu mendorong lahirnya mekanisme liberalisasi ekonomi dalam bentuk lain yang menjadi semacam alternatif bagi negara berkembang yang merasa frustrasi karena kebuntuan WTO. Maka, lahirlah kawasan perdagangan bebas (*Free Trade Area / FTA*) bilateral. Ada pula bentuk kerjasama ekonomi yang lebih luas cakupannya, yakni perjanjian kemitraan ekonomi atau yang lebih dikenal dengan nama *Economic Partnership Agreement (EPA)*. EPA sekaligus merupakan komplemen untuk kerjasama yang lebih luas seperti ASEAN +3, APEC, dan WTO Putaran Pembangunan Doha.

Dengan asumsi seperti yang telah disebutkan di atas, penulis kemudian melakukan pengembangan kerangka analisis dengan menggunakan model aktor

### Model aktor rasional

Graham T. Allison menggunakan tiga model untuk mendeskripsikan proses pengambilan keputusan politik luar negeri. Ketiga model tersebut adalah model aktor rasional, model proses organisasi, dan model politik birokratik. Proses pengambilan keputusan dalam model aktor rasional ini digambarkan sebagai proses yang penuh penalaran dan terkoordinasi.<sup>12</sup>

Dalam model aktor rasional, politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan. Dalam analogi ini, individu tersebut melalui serangkaian tahap-tahap intelektual dengan menerapkan penalaran-penalaran yang sungguh-sungguh, berusaha menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. Dengan demikian, analisis politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintahannya dan perhitungan untung rugi atas masing-masing alternatif itu.

Dalam hal ini digambarkan bahwa pembuat keputusan dalam melakukan pilihan atas alternatif-alternatif itu menggunakan kriteria optimalisasi hasil. Para pembuat keputusan itu digambarkan selalu siap untuk melakukan perubahan atau penyesuaian dalam kebijaksanaannya. Mereka juga diasumsikan bisa memperoleh informasi yang cukup banyak sehingga bisa melakukan penelusuran tuntas terhadap semua alternatif kebijaksanaan yang mungkin dilakukan dan semua sumber-sumber yang bisa dipakai untuk mencapai tujuan

---

<sup>12</sup> Mohtar Mas' oed, *Studi Hubungan Internasional: Tingkat analisis dan teorisasi*, Yogyakarta, Pusat Antar Universitas studi sosial UGM, 1989, hal. 136

yang mereka tetapkan.<sup>13</sup> Allison menyebutkan bahwa aktor rasional dianggap mewakili sebuah usaha untuk menggabungkan tindakan dengan perhitungan yang masuk akal. Selanjutnya ia mengungkapkan aktor rasional dari pembuat keputusan adalah aktor yang mampu menjelaskan secara rinci tujuan-tujuan mereka, pilihan yang tersedia dan konsekuensi-konsekuensi yang mungkin timbul dari setiap keputusan.

Berdasarkan pernyataan tersebut, apabila mengasumsikan Indonesia adalah aktor rasional, maka dalam menandatangani EPA dengan Jepang, Indonesia melakukannya dengan mempertimbangkan untung rugi dalam membuat dan memperoleh keputusan akhir dari suatu kebijakan politik luar negerinya. Titik tolak dalam pembuatan kebijakan luar negeri adalah perlu adanya kejelasan mengenai kepentingan nasional. Hal ini merupakan pembenaran bahwa semua kebijakan luar negeri harus mengarah pada perlindungan dan kemajuan dari kepentingan nasional dan kemampuan untuk memajukannya tidak akan terlihat dengan sendirinya. Semuanya memerlukan penentuan, perluasan, dan pemikiran yang lebih lanjut.

Penandatanganan EPA oleh Indonesia, meskipun banyak pengamat dan pelaku usaha di Indonesia skeptis terhadap pelaksanaannya, merupakan proses perwujudan kepentingan nasional Indonesia. Setiap negara yang berinteraksi dengan negara lain menggunakan politik luar negeri sebagai sarana interaksi dan komunikasi senantiasa berlandaskan kepada kepentingan nasional masing-masing.

---

<sup>13</sup> Mochtar Mas'ood, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, Jakarta: IDIES

Artinya, politik luar negeri merupakan politik untuk mencapai tujuan nasional dengan menggunakan segala kekuasaan dan kemampuan yang dimiliki.<sup>14</sup>

Pada umumnya kepentingan nasional dibedakan menjadi dua yaitu kepentingan dalam negeri dan kepentingan luar negeri, dimana untuk mewujudkan kepentingan tersebut diambil suatu tindakan yang disebut kebijakan. Kebijakan dalam negeri menekankan dalam hubungan dan kepentingan pemerintah suatu negara dengan pemerintah negara lain atau organisasi internasional. Sementara tujuan kebijakan luar negeri atau orientasi luar negeri merupakan sikap dan komitmen untuk suatu negara terhadap lingkungan eksternal dan strategi fundamental untuk mencapai tujuan dalam dan luar negeri dan untuk menanggulangi ancaman yang berkesinambungan guna terwujudnya kepentingan nasional suatu negara.<sup>15</sup> Oleh karena itu, dapat dimengerti bahwa kepentingan nasional dari seluruh sistem nilai yang digeneralisasikan pada keseluruhan kondisi yang dihadapi suatu negara terhadap negara lain. Kepentingan nasional juga merupakan faktor penting bagi setiap negara dalam melaksanakan politik luar negeri, dimana ia tidak hanya menentukan pilihan dalam pengambilan keputusan bagi pertimbangan strategis untuk menghadapi adanya ancaman, tetapi juga akan menentukan pilihan skala prioritas politik luar negeri suatu negara.

Indonesia telah bergabung di berbagai forum kerjasama ekonomi dunia seperti APEC, AFTA, dan sebagainya. Dengan berpedoman pada kaidah politik luar negeri yang bebas aktif, Indonesia terus membuka diri terhadap dunia

---

<sup>14</sup> Sufri Yusuf, *Hubungan Internasional dan Politik Luar Negeri*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1988, hal. 10

<sup>15</sup> KUHOLETU, *Politik Internasional: Kerangka Untuk Analisis* (terjemahan M. Tahir Azhari), Jilid I

internasional demi terwujudnya kepentingan nasional, salah satu sarana untuk mencapainya adalah membina hubungan baik dengan negara lain yang dimaksudkan agar proses pembangunan ekonomi negara tetap berjalan dan terbuka bagi arus investor.

Dalam lingkup regional (sebagai negara anggota ASEAN), di mana Jepang juga menyelenggarakan EPA dengan beberapa negara seperti Singapura, Thailand, dan Filipina. Indonesia menempatkan kerjasama EPA dengan Jepang sebagai skala prioritas untuk mengejar ketertinggalan dari negara tetangga (anggota ASEAN) lain yang telah lebih dulu mengadakan EPA dengan Jepang. Hal ini bertujuan agar Indonesia tidak sampai “ketinggalan kereta” dalam memanfaatkan momentum globalisasi proses produksi dan persaingan pasar global.

Melalui pengertian tersebut, penandatanganan EPA Indonesia – Jepang merupakan tonggak penting bagi pemerintah Indonesia untuk terus meningkatkan investasi Jepang ke Indonesia, dimana peningkatan investasi Jepang merupakan bagian dari kepentingan nasional Indonesia. Hampir tidak terhitung jumlah kunjungan dan promosi guna mengundang investasi Jepang, mulai dari Presiden, wapres, menteri, birokrat, sampai organisasi bisnis. Juga telah dibentuk *Joint Forum on Investment* untuk kepentingan serupa. Tampaknya pemerintah ingin mengembalikan kedudukan istimewa Jepang sebagai investor terbesar di Indonesia sepanjang masa Orde Baru.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Syamsul Hadi, “Kerjasama Indonesia - Jepang”, diakses dari <http://id.wikipedia.org/wiki/Kerjasama%20Indonesia-Jepang> tanggal 13 September 2007

#### **D. Hipotesis**

Dengan berlandaskan pada pengembangan kerangka berpikir di atas, maka dapat dikemukakan hipotesis sebagai berikut:

Indonesia menandatangani EPA dengan Jepang karena beberapa faktor:

- 1). Pertimbangan EPA sudah menjadi trend liberalisasi perdagangan, dimana beberapa negara pesaing Indonesia (negara-negara anggota ASEAN) sudah mengadopsi pendekatan perdagangan dalam kerangka EPA dengan Jepang.
- 2). EPA diharapkan dapat meningkatkan investasi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi.
- 3). EPA diharapkan dapat meningkatkan produksi industri Indonesia.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis bertujuan untuk:

1. Memaparkan konsep *Economic Partnership Agreement* (EPA)
2. Melakukan analisis kebijakan, mengapa pemerintah Indonesia sampai menandatangani kesepakatan EPA dengan Jepang, tantangan dan hambatan apa yang ada di dalam pengimplemetasian EPA di lapangan.
3. Membuktikan hipotesis yang ditemukan

#### **F. Metode penelitian**

Penelitian ini bersifat studi kepustakaan (*library research*), yaitu

.....

jurnal, laporan media massa, situs-situs internet, maupun sumber-sumber lain yang terkait dengan permasalahan yang diuraikan dalam penulisan skripsi ini.

Di dalam penulisan skripsi ini, penulis berusaha mendeskripsikan dan menjelaskan suatu fenomena dengan menggunakan pendekatan teori atau konsep yang tepat, sehingga didapat analisa yang akurat atas permasalahan yang ada.

#### **G. Jangkauan penelitian**

Untuk memudahkan penulis dalam memperoleh data bahan analisa, maka penelitian ini memerlukan batasan. Penelitian ini akan memfokuskan pada kerjasama ekonomi bilateral, *Economic Partnership Agreement (EPA)* antara Indonesia - Jepang, yang telah dirintis sejak bulan November 2004 dan telah ditandatangani bulan Agustus 2007. Namun ada kemungkinan penulis akan sedikit menyinggung masalah di luar kurun waktu tersebut, jika dianggap perlu dan relevan dengan penelitian ini.

#### **H. Sistematika pembahasan**

Skripsi ini terdiri dari lima bab, dimana pembahasan dalam masing-masing bab akan dijelaskan dan dijabarkan lebih rinci ke dalam sub-sub bab. Pembahasan antara satu bab dengan bab lain akan saling berhubungan erat sehingga pada hasilnya diharapkan dapat diperoleh penulisan ilmiah yang sistematis. Adapun sistematika pembahasannya sebagai berikut:

- BAB I** Dijelaskan tentang pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, kerangka analisis, hipotesa, tujuan penelitian, metodologi penelitian, jangkauan penelitian dan sistematika pembahsan.
- BAB II** Menjelaskan EPA sebagai kebijakan ekonomi politik Jepang di Asia Timur dan sebagai alat perwujudan kemakmuran komunitas Asia Timur.
- BAB III** Menjelaskan Economic Partnership antara Indonesia – Jepang yang telah ditandatangani 20 Agustus 2007.
- BAB IV** Menjelaskan keputusan Indonesia pemerintah Indonesia menandatangani EPA dengan Jepang.
- BAB V** Deskripsi kesimpulan dan saran