

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Jepang merupakan salah satu negara yang aktif dalam memberikan bantuan luar negerinya yang menjadi penyangga terpenting kebijakan luar negeri negaranya (Bahri & Bahri, 2004). ODA atau *Official Development Assistance* adalah bantuan teknik dan finansial yang disediakan oleh Pemerintah Jepang kepada negara-negara berkembang sebagai upaya untuk mendukung pembangunan di bidang sosial dan ekonomi di negara yang bersangkutan (*Japan Official Development Assistance*, n.d.-b). ODA dibuat oleh pemerintah Jepang dengan memberikan kelonggaran dalam suku bunga yang relatif rendah dan periode pembayaran utang yang lebih lama. Dalam ODA Charter, tujuan utama Jepang dalam pendistribusian ODA adalah untuk berkontribusi pada perdamaian dan pembangunan masyarakat internasional dan membantu memastikan keamanan dan kemakmuran Jepang (Takashi, Inoguchi and Jain, 2000). Pada dasarnya, ODA berasal dari bantuan yang diberikan oleh Jepang kepada negara jajahan sebagai ganti rugi setelah perang. Namun, sebagai akibat dari pertumbuhan ekonomi Jepang yang pesat setelah perang, ODA berkembang menjadi bantuan ekonomi yang banyak diminati oleh negara-negara yang sedang berkembang terutama pada bidang pembangunan negara-negara tersebut (Rahmawati, 2017).

Pengelolaan ODA ini melalui *Kokusai Kyouryoku Jigyoudan* atau *Japan International Cooperation Agency* (JICA) yang berperan sebagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap implementasi bantuan dari ODA dan beroperasi di bawah koordinasi *Ministry of Foreign Affairs* (MoFA) Jepang (*Japan Official Development Assistance*, n.d.-b).

Jepang pertama kali mengimplementasikan ODA pada tahun 1954 tidak lama setelah Perang Dunia II berakhir (*Ministry of Foreign Affairs of Japan*, 2014). Pada saat itu, Jepang menyalurkan bantuan luar negerinya yang mayoritas berupa bantuan teknis dan hibah. Bagi Jepang, ODA bukan hanya sebagai bantuan semata tetapi juga sebagai kerja sama ekonomi yang kental dengan kepentingan bisnis dan ekonomi Jepang. Artinya, Jepang menggunakan ODA sebagai kebijakan luar negerinya dalam mencapai kepentingan nasional. Selain berkontribusi secara signifikan untuk mempromosikan kepentingan ekonominya di kawasan, ODA menjadi satu hal penting dalam kebijakan luar negeri Jepang dan menjadikan Jepang sebagai pemberi donor terbesar di dunia sebelum reformasi kebijakan ODA pada tahun 2002 (*The ODA Reform*, 2005). Dalam praktiknya, bantuan yang diberikan Jepang memiliki sifat yang mengikat, sehingga secara tidak langsung hal ini memiliki tujuan ke arah teknik pemasaran ekspor Jepang (JICA, 2018b).

Wilayah Asia Tenggara merupakan kawasan distribusi ODA paling banyak terutama pasca krisis minyak pada tahun 1970 yang menjadikan Jepang memfokuskan diri pada wilayah ini (*1 Japan 's Official Development Assistance in Terms of Disbursement*, 2017). Pendistribusian ODA Jepang terbanyak ke

wilayah Asia Tenggara tentunya memiliki motif utama terkait perekonomian, tetapi juga terdapat motif politik untuk memperluas pengaruh Jepang di kawasan Asia Tenggara untuk memperkuat *bargaining position* (Alamsyah, 2018). Fokus Jepang mendistribusikan ODA ke negara-negara berkembang di kawasan Asia Tenggara didorong karena wilayah tersebut kaya akan bahan-bahan mentah bagi industri Jepang dan merupakan basis pasar bagi ekspornya, serta memperkuat hubungan bilateral dengan negara-negara berkembang (Kashiwabara, Keigo, Dr. Nur Rachmat Yuliantoro, 2014).

Penyediaan ODA untuk Indonesia menjadi strategi Jepang untuk mencapai kepentingan hubungan kerja sama dan perekonomian negaranya. Jepang merupakan pemberi donor terbesar bagi Indonesia yang menyumbangkan sebanyak 45% dari nilai kumulatif bantuan pembangunan pemerintah (ODA) kepada Indonesia sejak tahun 1960, hingga saat ini Indonesia merupakan negara resipien bantuan terbesar dari 190 negara dan wilayah yang dibantu Jepang melalui ODA (JICA, 2018c).

Penyaluran ODA Jepang ke Indonesia digunakan untuk mendukung pembangunan ekonomi di Indonesia, seperti pengadaan dan perbaikan jalur transportasi, serta pembangunan infrastruktur (JICA, 2018a). Sejak awal masuknya bantuan alokasi ODA Jepang melalui JICA yang diberikan kepada Indonesia telah memberikan kontribusi besar terhadap sektor transportasi (*Japan Official Development Assistance*, n.d.-a). Di negara-negara berkembang, infrastruktur ekonomi dan sosial seperti transportasi umum masih belum mengalami perkembangan yang memadai. Dengan begitu, pinjaman ODA

melalui JICA hadir untuk mendukung negara-negara berkembang dengan menyediakan dana pinjaman berbunga rendah dalam jangka waktu yang relatif panjang untuk membantu membiayai dan mendukung pembangunan infrastruktur di negara berkembang (Yudha & Sari, 2023).

Pembangunan Mass Rapid Transit (MRT) di Jakarta, Indonesia menjadi menarik bagi fokus penelitian terkait bantuan ODA Jepang pada bidang infrastruktur dan transportasi di Indonesia. Hal tersebut karena kondisi kesejahteraan transportasi umum di Indonesia khususnya Jakarta sebagai ibukota masih belum sempurna. Tingginya jumlah transportasi darat di Jakarta menyumbang kemacetan dan ketidakefektifan waktu (BPTJ, 2020). Sehingga Pemerintah Indonesia mencari cara untuk memperbaiki moda transportasi umum dan menekan kemacetan dengan wacana pembangunan MRT Jakarta. Proyek MRT sebenarnya telah dinyatakan sebagai proyek besar nasional sejak tahun 2005 oleh Presiden. Namun, pada saat itu terdapat beberapa hal yang menunda proses pembangunan proyek tersebut, hal-hal yang menjadi faktor terhambatnya proyek MRT adalah krisis ekonomi dan politik pada tahun 1997-1999. Dengan demikian, berangkat dari kejelasan yang menyatakan sebagai proyek nasional, Pemerintah pusat bekerja sama dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mulai melangkah dan saling bertanggung jawab untuk melaksanakan pembangunan proyek MRT serta didukung oleh Pemerintah Jepang yang bersedia menyediakan ODA berupa pemberian bantuan dana pinjaman yen dengan bunga rendah (MRT Jakarta, n.d.). Sebelumnya, Jepang memberikan bantuan kepada Indonesia hanya sebatas perbaikan jalan raya, pembangunan jalan layang, dan

perbaikan transportasi di Jakarta. Namun, Jepang memperluas dana bantuannya untuk proyek besar seperti MRT Jakarta (Purwadi, 2015).

Penandatanganan persetujuan pembiayaan proyek MRT Jakarta dilaksanakan pada 28 November 2006 melibatkan *Gubernur Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), Kyosuke Shinozawa dan Duta Besar Republik Indonesia untuk Jepang, Yusuf Anwar. Kemudian, JBIC melakukan merger dengan *Japan International Cooperation Agency* (JICA). JICA berperan sebagai tim penilai dari JBIC selaku pemberi pinjaman. JICA beserta MRT Jakarta membuat rencana terkait proses pembangunan MRT Jakarta, seperti desain teknis dan pengadaan lahan dilakukan pada tahun 2008-2009, tender konstruksi dan tender peralatan elektrik serta mekanik pada tahun 2009-2010, dan pekerjaan konstruksi dimulai pada tahun 2010-2014. Namun, rencana tersebut tidak terpenuhi dan mulai dilakukan desain proyek pada tahun 2008-2009, dan direncanakan selesai pada tahun 2018 (MRT Jakarta, n.d.).

Pada tanggal 18 Oktober 2006, JBIC dan Pemerintah Indonesia menandatangani persetujuan pinjaman *Memorandum on Engineering Service* (MoES) sebagai pedoman dasar persetujuan pinjaman. Kemudian, PT MRT Jakarta melakukan penandatanganan MoU pada 28 November 2008 yang digunakan sebagai dasar persetujuan pinjaman untuk konstruksi fase I (YANDO & Putra, 2022). Dalam sektor transportasi, proyek MRT merupakan proyek besar dan proyek pembangunan kereta cepat pertama di Indonesia. Berikut ini adalah proyek yang mendapatkan bantuan pinjaman ODA Jepang pada tahun 2008.

Tabel 1.1. Alokasi Jumlah Pinjaman Yen ODA Jepang untuk Indonesia Tahun 2008 dalam Miliar Yen.

No.	Proyek	Jumlah
1.	Pinjaman untuk Perubahan Iklim.	30.76
2.	Program Pembangunan Sektor Reformasi Infrastruktur (II).	9.29
3.	Pinjaman untuk Kebijakan Pembangunan (V).	9.29
4.	Proyek Peningkatan Sistem Kontrol Bencana Banjir di beberapa Kota Terpilih.	7.49
5.	Proyek Penanggulangan Sedimentasi di Waduk Multiguna Wonogiri (Tahap I).	6.06
6.	Proyek Pengembangan Institut Teknologi Bandung (Tahap III).	5.65
7.	Proyek Pembangunan “Jakarta Mass Rapid Transit (MRT)” (Tahap I).	48.15
8.	Proyek Penyediaan Jasa Teknis untuk Jalur Transmisi Interkoneksi Jawa – Sumatera.	3.88
	Total	120.59

Sumber: Situs Japan Official Development Assistance Indonesia.

https://www.id.emb-japan.go.jp/oda/id/odaprojects_loan.htm

Berdasarkan pada data diatas, pendanaan untuk proyek MRT Jakarta Fase I dengan proyek-proyek lainnya terdapat perbedaan yang signifikan.

Alokasi pinjaman ODA Jepang di tahun 2008 didominasi untuk proyek transportasi MRT Jakarta Fase I. Bahkan, pada tahun 2008 pembangunan proyek MRT mendapatkan dana pinjaman terbesar dibandingkan dengan proyek sektor lain. Dana pinjaman yang telah diberikan tersebut merupakan hasil kesepakatan kontrak kerja sama yang diberikan oleh Jepang untuk Indonesia. Diketahui Jepang memberikan kontrak pinjaman hanya sampai pada tahun 2018 yang merupakan target penyelesaian untuk pembangunan proyek MRT Jakarta Fase I (Yudha & Sari, 2023). Oleh karena itu, penulis membatasi penelitian ini sampai pada tahun 2018 karena proyek pembangunan MRT Jakarta Fase I telah selesai.

Selain pada pendanaan, Jepang juga memberikan bantuan teknologi negaranya untuk diaplikasikan pada proyek pembangunan MRT Jakarta Fase I. Teknologi yang diberikan Jepang ini seperti struktur dan rangka MRT, serta lintasan untuk transportasi tersebut (MRT Jakarta, 2019a).

Dengan demikian, melihat besarnya dana pinjaman yang diberikan Jepang untuk Indonesia terutama di bidang infrastruktur, penulis memfokuskan penelitian ini pada proyek pembangunan MRT Jakarta Fase I karena dana pinjaman yang diputuskan pada tahun 2008 paling banyak dialokasikan untuk pembangunan proyek tersebut. Selain itu, pinjaman yang diberikan oleh Jepang untuk Indonesia dalam pembangunan MRT Jakarta Fase I tersebut merupakan kerja sama kontrak yang hanya sampai pada tahun 2018. Oleh karena itu, penulis melihat adanya alasan kuat yang mendorong Jepang untuk mengalokasikan ODA dengan jumlah besar dalam sektor transportasi MRT di Indonesia tahun 2008 – 2018.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan oleh penulis di atas, maka terdapat rumusan masalah adalah sebagai berikut:

“Mengapa Jepang memberikan alokasi bantuan ODA terbesar pada kerja sama sektor transportasi MRT daripada sektor proyek lain di Indonesia Tahun 2008-2018?”

C. Kerangka Pemikiran

1. Konsep Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri merupakan salah satu konsep yang dikemukakan oleh K.J. Holsti. Kebijakan luar negeri didefinisikan sebagai serangkaian ide atau tindakan yang dirancang untuk memecahkan masalah atau membuat perubahan dalam lingkungan eksternal yang diambil oleh setiap negara untuk memperoleh manfaat dengan memengaruhi negara lain dan memperoleh prestise (Holsti, 1992). Dalam teorinya, Holsti menyatakan bahwa kebijakan luar negeri dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu melalui peperangan, kerja sama perekonomian, dan perdamaian. Pada kasus ini, Jepang melaksanakan kebijakan luar negerinya melalui kerja sama perekonomian dengan memberikan bantuan ODA kepada Indonesia untuk proyek pembangunan MRT Jakarta Fase I. Kebijakan Jepang mengalokasikan bantuan ODA kepada Indonesia ini tentunya memiliki sebuah tujuan.

Menurut Holsti, terdapat tiga kriteria untuk mengklasifikasikan tujuan suatu negara membentuk atau melakukan kebijakan luar negeri, antara lain sebagai berikut.

- a. Jenis tuntutan tujuan merupakan salah satu tuntutan yang harus dijalankan oleh negara anggota dalam waktu tertentu sesuai dengan kesepakatan yang telah disetujui.
- b. Unsur waktu, dalam melaksanakan kebijakan luar negeri terdapat unsur waktu yang targetnya harus terpenuhi untuk mencapai tujuan.
- c. Nilai (*values*), faktor penting yang menjadi dorongan untuk merumuskan kebijakan luar negeri ada pada tujuan suatu negara. Hal ini karena kebijakan luar negeri dirumuskan dan dilaksanakan berdasarkan pada tujuan suatu negara.

Seperti yang dinyatakan Holsti, terdapat kriteria suatu negara mengklasifikasikan tujuan membuat kebijakan luar negerinya. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan konsep kebijakan luar negeri menurut K.J. Holsti dengan melihat tiga kriteria tersebut untuk mengklasifikasikan tujuan Jepang mengalokasikan ODA kepada Indonesia dalam hal kerja sama untuk mendukung proyek pembangunan MRT Jakarta Fase I.

2. Teori Dependensia (Ketergantungan)

Sejak awal 1950-an, teori dependensia atau ketergantungan telah berkembang di Amerika Latin. Teori ini bertujuan untuk membuat kajian hubungan internasional menjadi lebih relevan di dunia modern. Teori dependensia menggambarkan hubungan antara negara maju (*core*) dan negara berkembang (*periphery*). Theotonio Dos Santos memaparkan bahwa ketergantungan menurutnya merupakan situasi yang menggambarkan kondisi negara terbelakang termasuk bagian dari perekonomian dunia. Namun,

melihat proses ekonomi dunia yang terintegrasi ekonomi nasional pada pasar komoditas dunia, modal, bahkan tenaga kerja terdapat hubungan yang tidak seimbang (SANTOS, 1970). Menurutnya, hubungan antara negara maju dan negara berkembang adalah suatu kondisi ketika perekonomian suatu negara diintervensi dan diekspansi oleh negara lain.

Dos Santos berpendapat bahwa terdapat tiga faktor yang menentukan ketergantungan secara historis, yaitu dasar ekonomi global yang memiliki hukum pembangunan sendiri, jenis relasi ekonomi yang dominan di pusat-pusat kapitalis dan bagaimana mereka ekspansi keluar, serta jenis relasi ekonomi yang terjadi di negara-negara *periphery* yang dimasukkan ke dalam situasi ketergantungan dalam jaringan ekonomi internasional yang dihasilkan oleh ekspansi kapitalis (SANTOS, 1970). Kemudian terdapat tiga bentuk ketergantungan menurut Dos Santos, adalah sebagai berikut.

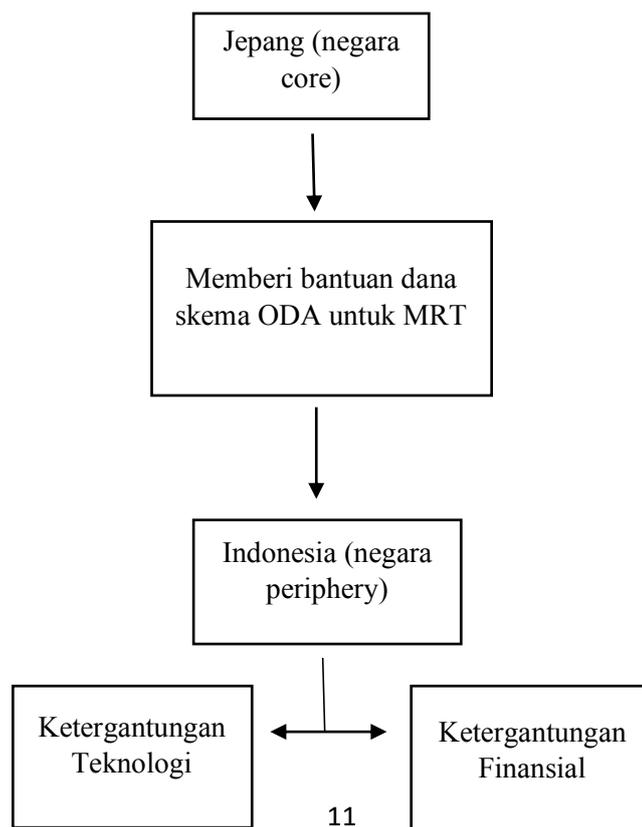
- a. Ketergantungan Kolonial, terjadi dalam bentuk penguasaan penjajah (negara *core*) terhadap negara *periphery*. Kegiatan ekonomi utama negara ekonomi adalah ekspor hasil bumi yang dibutuhkan oleh negara *core*. Negara-negara *core* ini memonopoli tanah, pertambangan, dan tenaga kerja. Hubungan antara keduanya bersifat eksploitatif.
- b. Ketergantungan Finansial, dalam hal ini negara *periphery* secara politis telah merdeka, tetapi dalam kenyataannya masih dikuasai oleh kekuatan finansial dari negara *core*. Seperti halnya pada ketergantungan kolonial, negara *periphery* masih melakukan ekspor barang mentah untuk kebutuhan industri negara *core*. Negara *core* akan menanamkan modal

untuk pengusaha lokal di negara *periphery* agar dapat menghasilkan bahan baku tersebut. Oleh karena itu, pengendalian dilakukan melalui kekuasaan ekonomi dalam bentuk finansial.

- c. Ketergantungan Teknologi Industrial, hal ini merupakan bentuk ketergantungan baru ketika negara-negara *periphery* tidak lagi melakukan ekspor bahan mentah untuk keperluan industri negara *core*. Perusahaan multinasional dari negara *core* mulai memasukkan modal mereka ke dalam kegiatan industri di negara *periphery* untuk menjual produknya ke pasar di negara *periphery*.

Berikut bagan untuk menggambarkan pandangan dari teori dependensia pada kasus alokasi ODA Jepang dalam sektor transportasi MRT di Indonesia.

Bagan 1.1 Cara Kerja Teori Ketergantungan



Pada kasus alokasi dana pinjaman ODA Jepang untuk proyek pembangunan MRT Jakarta Fase I, dari ketiga jenis bentuk ketergantungan menurut Santos terdapat dua jenis ketergantungan yang dapat diterapkan, yaitu ketergantungan pada aspek finansial dan teknologi. Hal tersebut karena Indonesia didukung pendanaan untuk pembangunan proyek MRT Jakarta oleh ODA Jepang melalui JICA. Jepang melalui JICA memberikan kerja sama kontrak terkait pendanaan yang diberikan selama proses pembangunan MRT Jakarta Fase I. Selain itu, dalam proses pembangunannya, Jepang juga memberikan dukungan berupa teknologi yang dimiliki negaranya untuk kemudian diaplikasikan dalam proyek pembangunan MRT Jakarta Fase I. Teknologi yang diberikan Jepang ini seperti struktur dan rangka MRT hingga lintasan untuk transportasi tersebut.

D. Hipotesa

Berdasarkan rumusan masalah dan kerangka pemikiran diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa alasan Jepang memberikan alokasi bantuan ODA terbesar pada kerja sama transportasi MRT daripada sektor proyek lain di Indonesia Tahun 2008-2018 karena Jepang ingin membangun ketergantungan finansial dan teknologi Indonesia pada bidang transportasi MRT.

E. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian mengenai dampak alokasi *Official Development Assistance* (ODA) Jepang di Indonesia terhadap hubungan kerja sama kedua negara tahun 2008-2018 merupakan jenis penelitian deskriptif kualitatif.

Penelitian deskriptif ini dipertimbangkan oleh penulis sebagai jenis penelitian yang dapat menjabarkan dan melaporkan bagaimana Jepang menggunakan strategi pengalokasian ODA dalam upaya untuk memperkuat hubungan kerja sama dengan Indonesia. Hal tersebut karena penelitian deskriptif-kualitatif dapat menjabarkan dan melaporkan suatu fenomena sesuai dengan rumusan masalah.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dan dokumen yang dilakukan dalam penulisan ini adalah melalui studi kepustakaan. Teknik ini dilakukan melalui sumber tertulis berupa jurnal, buku, artikel resmi, situs resmi, dokumen pemerintah, laporan, dan berita.

Sumber bagi dokumen pemerintah akan diperoleh melalui situs maupun press release dari . Jenis data yang dikumpulkan antara lain strategi, dokumentasi, maupun laporan yang berkaitan dengan strategi Jepang menggunakan ODA dalam upaya untuk memperkuat hubungan kerja sama dengan Indonesia.

3. Teknik Analisa Data

Teknik analisis data yang digunakan penulis pada penelitian ini adalah teknik kualitatif, yaitu melakukan observasi secara sekunder terhadap data yang diperoleh melalui studi kepustakaan terkait dengan topik penelitian penulis. Kemudian, penulis akan menjelaskan data untuk memperoleh jawaban yang sesuai dengan rumusan masalah pada penelitian ini. Teknik kualitatif berupa angka yang diperoleh dari grafik dan tabel digunakan oleh penulis untuk memperjelas hasil penelitian kualitatif.

F. Ruang Lingkup Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis akan membatasi jangkauan penelitian pada tahun 2008-2018. Hal ini karena terdapat kontrak kerja sama pemberian dana pinjaman melalui JICA untuk pembangunan proyek MRT Jakarta Fase I pada jangka tahun tersebut. Selain itu, pengalokasian dana pinjaman ODA pada tahun 2008 didominasi untuk proyek MRT Jakarta Fase I. Sehingga pada jangka tahun 2008-2018 menjadi menarik bagi fokus penelitian karena penulis melihat adanya alasan kuat yang mendorong Jepang mengalokasikan ODA pada proyek pembangunan tersebut di Indonesia. Penulis memilih periode ini karena pembangunan proyek MRT Jakarta Fase I telah selesai.

G. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini memiliki tujuan yang ingin dicapai, antara lain sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui alasan Jepang mengalokasikan ODA dalam sektor transportasi MRT di Indonesia menggunakan Teori Dependensi oleh Theotonio Dos Santos dan konsep kebijakan luar negeri oleh K.J. Holsti.
2. Untuk memberikan informasi dan penjelasan mengenai ODA Jepang yang menyediakan dana pinjaman untuk mendukung pembangunan proyek MRT Jakarta Fase I tahun 2008-2018.

H. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian yang dibahas terdapat manfaat penelitian, penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi semua pihak, antara sebagai berikut.

1. Untuk memberikan perspektif baru dari sebuah penelitian mengenai ODA Jepang dari Konsep Kebijakan Luar Negeri dan Teori Dependensi melalui

studi kasus alasan Jepang mengalokasikan ODA dalam sektor transportasi MRT di Indonesia tahun 2008-2018.

2. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi salah satu kajian tentang ketergantungan negara berkembang terhadap negara maju melalui fenomena pengalokasian ODA.

I. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan ini terdapat sistematika penulisan, antara lain sebagai berikut.

BAB I : Berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : Berisi tentang penjelasan distribusi ODA Jepang di Indonesia secara lebih spesifik dengan mencantumkan data tabel atau diagram. Lalu, di bagian ini juga akan dijelaskan mengenai ODA sebagai instrument politik luar negeri Jepang dan distribusinya khususnya di Indonesia. Selain itu, di bagian ini juga akan dijelaskan tentang dinamika hubungan kerja sama Jepang-Indonesia.

BAB III : Berisi tentang pembuktian hipotesa yakni alasan Jepang mengalokasikan ODA di Indonesia karena Jepang ingin membangun ketergantungan finansial dan teknologi Indonesia pada bidang transportasi MRT.

BAB IV : Berisi kesimpulan-kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan secara keseluruhan berdasarkan pembahasan-pembahasan pada bab sebelumnya.